

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



# realidad económica

Nº 314, AÑO 47 / 16 DE FEBRERO AL 31 DE MARZO DE 2018  
Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas Nivel 1 - CONICET



## Actores económicos y desarrollo: una tensión persistente

Comprender la realidad  
para transformarla.

 realidad  
económica

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

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

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

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

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



*También está indexada en los siguientes servicios:*



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

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

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

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



REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

# realidad económica

Nº 314 · AÑO 47

16 DE FEBRERO AL 31 DE MARZO DE 2018

---

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

---

EDITOR

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

ISSN 0325-1926

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

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

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



# Realidad Económica

---

## COMITÉ EDITORIAL

### COORDINADOR

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

### MIEMBROS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**I A D E**  
**COMISIÓN DIRECTIVA**

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

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

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

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

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

## *Suscripción a la revista*

ATENCIÓN

**Maxi Senkiw - Juan Raimondi**

CORREOS ELECTRÓNICOS

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

PÁGINA WEB

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

TELÉFONOS

4381 7380 / 9337 Interno 33

SEDE DEL IADE

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º piso CABA - Argentina

## - Í N D I C E -

### SUJETOS SOCIALES

**La relación de Perón con la CGE durante los primeros gobiernos peronistas** \_\_\_\_\_ 9 a 35  
*Juan Pablo Marinelli*

### DISCUSIONES

**Cadenas Globales de Valor: la reinterpretación de los Organismos Internacionales** \_\_\_\_\_ 37 a 69  
*Pablo Wahren - Diego Martín Cúneo - Ana Paula Di Giovambattista - Ana Inés Gárriz*

### PROBLEMÁTICA AGRARIA

**VII Jornada Debate Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti Problemas actuales del agro argentino** \_\_\_\_\_ 71 a 113  
*Mercedes Marcó del Pont - Alejandro Rofman - Javier Rodríguez*

### AGRICULTURA FAMILIAR

**Hábitos de consumo: el caso de la Feria de Productores de la Universidad Nacional de La Matanza** \_\_\_\_\_ 115 a 143  
*Mariano Jäger - María Carolina Feito - Cecilia Pelizzari - Silvana Mateu - Susana Battista - Camila Solari*

**Sumario** \_\_\_\_\_ 145 a 148

### RESEÑA / POR TERESITA GÓMEZ

**Frigerio, el ideólogo de Frondizi. Apogeo, ocaso y renacimiento del desarrollismo argentino** \_\_\_\_\_ 149 a 154  
*Mario Morando*

### RESEÑA / POR ALEX KODRIC

**El nuevo modelo económico y sus consecuencias** \_\_\_\_\_ 155 a 160  
*Martín Burgos (compilador)*



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

**comprender la realidad para transformarla**

**ADE**  
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL  
DESARROLLO ECONÓMICO

 **realidad  
económica**

**seguinos  
en**





# realidad económica

Nº 314 • AÑO 47

16 de febrero al 31 de marzo de 2018

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 35

---

SUJETOS SOCIALES

## La relación de Perón con la CGE durante los primeros gobiernos peronistas

Juan Pablo Marinelli\*

---

\* Licenciado en Administración (Universidad de Buenos Aires-UBA), Licenciado en Sociología (UBA). Especialista en Economía Política Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Integrante de la Cátedra Abierta de Economía "José B. Gelbard" Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Docente UBA, FLACSO, UNQ y Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET), Venezuela 370, (1095) CABA. [juanpmarinelli@gmail.com](mailto:juanpmarinelli@gmail.com)

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: octubre de 2017

ACEPTACIÓN: febrero de 2018



## Resumen

Una de las preguntas que se reitera periódicamente en las ciencias sociales, es saber quiénes son los actores o sujetos sociales que pueden encarnar y llevar a cabo una transformación del paradigma social y asentar una nueva forma de producción o un nuevo patrón de acumulación que permita incluir a la población y desarrollar la nación.

Ante esas inquietudes actuales, el autor aborda del pasado reciente un momento clave para la historia argentina, como fue la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) durante los primeros gobiernos peronistas, a la vez que indaga la relación que se estableció entre la naciente Confederación General Económica (CGE) y el gobierno de Perón, con la intención de sumar elementos que permitan responder la pregunta principal.

**Palabras clave:** Patrón de acumulación - Sujetos sociales - CGE - Perón - Desarrollo.

## Abstract

### Perón's relationship with the CGE during the initial Peronist governments

One of the questions periodically reiterated in social sciences is finding out who are the agents or social subjects who can embody and carry out a transformation of the social paradigm and implement a new way of production or a new accumulation pattern which allows social inclusion and national development.

In relation to these current concerns, the author addresses a key moment in Argentine history from the recent past, as was the industrialization by import substitution (ISI) during initial Peronist governments, while he also looks into the relationship established between the then recently founded General Economic Confederation (CGE) and Perón's government, with the aim of adding elements which let the main question be answered.

**Keywords:** Accumulation pattern -Social subjects - CGE - Perón - Development

## Introducción

**N**o se ha discutido tanto como se cree sobre el sentido y las formas que asumió el surgimiento de la CGE a fines de los años cuarenta y principios de los cincuenta del siglo pasado, durante los primeros gobiernos peronistas.

Dos ideas parecen imponerse, como parte del sentido común de las ciencias sociales: Perón creó la CGE para confrontar contra la UIA y, por otra parte, la CGE era una organización empresaria fuertemente comprometida con el régimen peronista y con el tipo de Estado que se consolidó durante el mismo.

En términos teóricos, tampoco puede hablarse de un consenso sobre cómo caracterizar a la CGE y qué función cumplió en aquel proceso. Las preguntas obligadas giran en torno de cuestiones como: ¿el sector representado gremialmente por la CGE se pudo transformar en burguesía nacional?, ¿en qué sentido sí y cuáles no?, ¿qué implicancias políticas se derivaron de aquellas cuestiones?

Este trabajo abordará dichos temas, utilizando documentos de la época y trabajos especializados, con el objetivo de plantear preguntas, ensayar respuestas e intentar sacar algunas conclusiones al respecto.

## Notas sobre el concepto de burguesía nacional

Para comenzar a desarrollar el trabajo, parece conveniente analizar la interpretación que realiza Basualdo (2004: 25) sobre la CGE como representante de la Burguesía Nacional. Según Basualdo, habría un consenso generalizado de que el peronismo habría generado la burguesía nacional, no sólo porque acompañó en la expansión de un estrato particular del capital local, que devinieron grandes firmas oligopólicas que compitieron por el control de diversas producciones industriales clave en la economía de la época, sino también porque promovió la creación del Confederación General Económica (CGE) como nucleamiento de la burguesía nacional, que se enfrentó a la tradicional y más antigua Unión Industrial Argentina (UIA), y que conformó una alianza social con los trabajadores nucleados en la CGT.

Por otra parte, Basualdo indica que su contracara local sería la Oligarquía Diversificada (2006: 30), un sector de la oligarquía -terratenientes de la Pampa húmeda, más algunas otras oligarquías provinciales-, que durante el modelo agroexportador empiezan a diversificar sus negocios hacia la industria y el comercio, o a integrarse con sectores transnacionalizados del capital.

Sin embargo, antes de continuar, parece conveniente problematizar o revisar algunas consideraciones sobre el concepto de burguesía nacional. Hasta aquí se consideró que la mera presencia o existencia de la CGE era prueba suficiente de la existencia de la burguesía nacional, que a su vez era una de las fracciones del capital que componía la clase dominante que operaba en el país -las otras serían la oligarquía diversificada, que subsumía y conducía a la vieja oligarquía terrateniente pampeana, y el capital extranjero-.

Si bien es cierto que la CGE representaba una nueva fuerza social que nació por la disolución de los mercados regionales y por el crecimiento de una industria mercado internista a la luz de las transformaciones sociales que se producían en el país luego de la crisis de los 30 y como resultado de la industrialización sustitutiva de importaciones; nos interesa analizar los lineamientos políticos e ideológicos, su conformación estructural en estos sus primeros años, para meditar sobre su rol en los primeros gobiernos peronistas.

Para comenzar a dar respuestas a estas inquietudes resulta indispensable abordar algunas conceptualizaciones sobre la conformación y los roles de las burguesías nacionales en los países periféricos y dependientes, como la Argentina.

En este sentido se puede tomar, por ejemplo, una definición de Torres Rivas que marca toda una línea argumental sobre el concepto de burguesía nacional:

“todavía se discute acerca de si existe o no una burguesía nacional; por tal se entendería la fracción autónoma de la burguesía propietaria de los medios de producción de bienes industriales, y cuyos intereses son en consecuencia antagónicos a los del capital extranjero; pero si las clases se reconocen en sus prácticas políticas y no sólo por la raíz de sus determinantes estructurales, al no realizarse la defensa del

mercado nacional por ejemplo, no crear las condiciones políticas e ideológicas para asegurar la explotación de la clase obrera local y de la apropiación plena de la plusvalía en el ámbito interno, la clase industrial nacional no existe” (Torres Rivas, 1973).

Al respecto resulta pertinente considerar una crítica a esta concepción que realiza Sergio de la Peña (1976). Este autor considera, en primer lugar, que es teóricamente inadecuado restringir la burguesía nacional a la fracción industrial. Luego, criticará la noción de la posibilidad del dominio total de la plusvalía en el ámbito interno refiriendo que:

“la aspiración de los burgueses locales por captar la totalidad de la plusvalía generada, ya sea en la industria o en otras actividades, es irrealizable, aun en el caso de la burguesía del centro del imperio capitalista. En realidad la ambición de dominio de la totalidad de la plusvalía es una tendencia general, más no es una plena apropiación la condición de existencia de una burguesía nacional” (de la Peña, 1976: 168).

Además, agrega una especificidad de cómo debe entenderse lo nacional de una burguesía, ya que sostiene que siempre habrá una, debido a que el Estado nacional no puede existir sin la misma -piensa y refuta la hipótesis de la desaparición de la burguesía nacional-; por defecto destaca que en lo que se debe reparar es en los aspectos nacionalistas de una de las fracciones del capital local, que defiende con el nacionalismo sus intereses locales contra la competencia externa y genera así una lucha interburguesa contra la otra fracción del capital local que se encuentra ligada con el exterior. En este sentido dice el autor, siempre existirá una burguesía autóctona que colabora con el capital extranjero, ya que esa colaboración es en realidad el complemento vital del imperialismo, sin el cual no puede operar éste, excepto mediante la ocupación militar.

Ante este debate, que no se encuentra saldado aún en las ciencias sociales y en la teoría política, parece conveniente analizar un trabajo de Florestan Fernandes (2008). El autor menciona que han existido centralmente dos presunciones erróneas en el estudio de la relación entre la transformación capitalista y la dominación

burguesa en los países periféricos de economía capitalista dependiente y subdesarrollada. Estos han sido, por un lado, considerar que el esquema de revolución burguesa es idéntico al que se aplicó en los países centrales y hegemónicos. Esta apreciación estaría emparentada con la idea de que los países periféricos, dependientes y subdesarrollados, se encontraría provisoriamente en esta etapa, para luego pasar vía la “autonomización progresiva del desarrollo capitalista” (Fernandes, 2008: 140) a la siguiente, en analogía con los países centrales. Por otro lado, se ha dejado de considerar que aquella autonomización exige, como un prerrequisito, la ruptura de la dominación externa. Mientras ésta se mantiene tiene lugar un desarrollo capitalista dependiente. Por tanto, concluye el autor:

“bajo este aspecto, el capitalismo dependiente y subdesarrollado es un capitalismo salvaje y difícil, cuya viabilidad se decide, con frecuencia, por medios políticos y en el terreno político. Y, contrario de lo que se ha supuesto, es falso que las burguesías y los gobiernos de las naciones capitalistas hegemónicas tengan algún tipo de interés de inhibir o perturbar tal flujo del elemento político (...) si hicieran eso estarían fomentando la formación de burguesías de espíritu nacionalista revolucionario (dentro del capitalismo privado) o incentivando transiciones hacia el capitalismo de Estado y hacia el socialismo. Estarían, por lo tanto, trabajando contra sus intereses más directos, que consisten en la continuidad del desarrollo capitalista dependiente y subdesarrollado.” (Fernandes, 2008: 140-144)..

Es decir, que la discusión oscila entre una postura para la cual puede existir una burguesía nacional que realice la revolución burguesa democrática, o, por arriba, en circunstancias en la que la misma se enfrenta al capital extranjero o imperialista. Otros, escépticos de que esa situación se produzca, aceptan que una fracción de la burguesía local podría tener posturas nacionalistas que irremediamente se verían truncadas por la propia lógica del capitalismo mundial (que lleva implícito la existencia de países centrales y periféricos ligados entre sí de una manera particular y concreta por el imperialismo) donde los Estados Nacionales de los países dependientes se asentarían sobre una fracción de la burguesía local que necesariamente está asociada o ligada con los intereses extranjeros.

Esto implica la existencia de una burguesía local -que puede presentar en algún momento históricas disputas entre sus fracciones, entre el ala nacionalista y la ligada a los intereses extranjeros- pero que por definición, en términos de los papeles de las burguesías locales de los países periféricos, no puede llevar a cabo ni la revolución social ni la democrática, ni en apariencia, quebrar o romper las ligazones imperialistas con los países centrales<sup>1</sup>.

En relación con esta discusión que influirá junto con otras circunstancias en la creación de la III Internacional, podemos destacar algunas de las tesis -de la revolución permanente- que expone Trotsky en su discusión con el Partido Comunista de la Unión Soviética -ya conducido por Stalin- en 1928:

“con respecto a los países de desarrollo burgués retrasado, y en particular de los coloniales y semicoloniales, la teoría de la revolución permanente significa que la resolución íntegra y efectiva de sus fines democráticos y de su emancipación nacional tan sólo puede concebirse por medio de la dictadura del proletariado, empuñando éste el poder como caudillo de la nación oprimida y, ante todo, de sus masas campesinas (...) Por cuanto esta consigna se opone a la dictadura del proletariado, políticamente contribuye a la disolución de este último en las masas pequeño burguesas y crea de este modo las condiciones más favorables para la hegemonía de la burguesía nacional, y por consiguiente, para el fracaso de la revolución democrática. La incorporación de esta consigna al Programa de la Internacional Comunista representa ya de suyo una traición directa contra el marxismo y las tradiciones bolchevistas de Octubre” (Trotsky, 2000: 108-9).

Es así que el desarrollo de este trabajo será el estudio de un caso concreto, que si bien no zanjará la discusión teórica sobre el concepto ni las potencialidades y posibilidades políticas de la burguesía nacional, se enmarca en esa discusión abstracta o teórica, pero a la vez política.

### **La formación de la CGE.**

---

<sup>1</sup> Ver esta concepción en O'Donnell, Guillermo, *El Estado Burocrático Autoritario*, Editorial de Belgrano, 1996.

En este sentido, parece conveniente comprender las motivaciones originales que instaron la creación de la CGE para dilucidar cuales serían sus ideas matrices, así José B. Gelbard el 27.05.65<sup>2</sup> expresaba:

“para desentrañar el porqué del surgimiento de esa expresión, de esa nueva expresión social argentina, hay que avanzar hacia atrás, hay que hundirse en la exploración del proceso de evolución económica argentina, de la deformación que se va cumpliendo lenta e implacablemente, a través del tiempo, sobre el cuerpo económico del país. El esquema tiene que ser rápido, porque es un proceso de todos conocidos. Pero hay que traerlo a la memoria, para poder ubicarnos (...) Bs. As. creció, como emporio comercial por el que transitaba toda la riqueza. La Argentina adquirió plena fisonomía del país agro importador. El interior argentino fue un territorio colonial, tributario de Buenos Aires”.

La descripción de Gelbard sobre la formación de esa nueva fuerza social parece corroborar una de las ideas que postuló James P. Brennan (1997) en relación con el papel que desempeñaron los hombres de negocios en el peronismo, en el sentido de que el papel jugado por la CGE habría estado más relacionado con la desarticulación de las economías provinciales y con un intento de federalizar los beneficios económicos y sociales<sup>3</sup>, que estrictamente con el proceso de sustitución de importaciones.

La otra idea del autor, que resulta complementaria, es que tanto los viejos como los nuevos industriales nacionales, en términos generales, apoyaron al peronismo

---

<sup>2</sup> Gelbard, José B.; “Quince años de una nueva expresión social argentina”.

<sup>3</sup> “El sentido de la actuación de las entidades empresarias, es consustancial con los motivos que arrancan desde sus orígenes: valorizar en lo económico, por la acción de carácter gremial, todas las regiones del país, sin excluyentes distinciones de zonas, de ramas específicas, de grupos influyentes (...) que el país sea pensado como unidad económica diversificada en zonas interdependientes y orientadas hacia fines comunes de engrandecimiento nacional, constituye una de las aspiraciones más notorias de la labor que despliega la CGE y ese norte es la norma orientadora que viene desde los orígenes de la organización, informa la acción presente y, no dudamos, es un legado inestimable que se confía a quienes prosigan al frente de las entidades empresarias” (Memoria y Balance General de la CGE 1954-5, p. 5).

entre 1943 y 1955, en una analogía a la teoría de Murmis y Portantiero sobre el apoyo recibido por Perón tanto por la vieja como la nueva guardia sindical.

Parece oportuno analizar el desarrollo del proceso que desembocará en la creación de la CGE, que incluye la intervención y disolución de la UIA. Al respecto cabe destacar que la decisión de la UIA de unirse a las fuerzas de oposición y de participar en el *lockout* patronal de comienzos de 1946, junto con las organizaciones que representaban la agricultura y el comercio (Cúneo, 1967), desencadenó una fuerte interna en la institución, que a pesar de su nombre, no representaba mayormente a los industriales del país, sino esencialmente a los de la Capital Federal y el Conurbano Bonaerense, o sea, a los intereses dominantes de la nación. No debe omitirse, por cierto, que además en sus primeros años estuvo dominada por la elite terrateniente (Schvarzer, 1991).

Como observa Basualdo (2006), la oligarquía diversificada no sólo tendrá una gran influencia dentro de las grandes firmas industriales en los años treinta, sino que además, será la fracción que impulsará ante el agotamiento del modelo agroexportador la alternativa industrial exportadora del Plan Pinedo (Baudino, 2012).

En realidad dentro de la UIA había mayor disenso del que se ha reconocido respecto de la participación en la Unión Democrática antiperonista. Algunos de los industriales ya establecidos, que deseaban una promoción más vigorosa de la industria y no simpatizaban demasiado con la elite agroexportadora, tenían grandes reservas respecto de plantear una acérrima oposición a Perón. Estos industriales se trenzaron con otros miembros de la UIA en una lucha de poder para controlar la organización, pero perdieron las elecciones del 29 de abril de 1946, en las cuales disputaban el control de la UIA con el sector más duramente antiperonista de la agrupación. Muchos de estos industriales más tarde participaron en la Asociación Argentina de la Producción, Industria y Comercio (AAPIC), auspiciada por el régimen peronista, y del Congreso Empresario Argentino (CEA). La considerable demora para disolver la UIA, algo que sucedería en 1953, evidencia un esfuerzo de Perón y de los industriales que permanecían en la organización para encontrar un terreno en común y cooperar mutuamente.

Intervenida la UIA, en 1946, el gobierno nacional promoverá con la participación de sus cámaras y de otras entidades de la Capital la creación de una central empresaria, la AAPIC: Asociación Argentina de la Producción, de la Industria y del Comercio. La AAPIC visitó el interior buscando adhesiones y estuvo en el Primer Congreso Económico del Norte Argentino en 1948. La imposibilidad de convertir a la AAPIC en una poderosa asociación de empresarios llevó a Perón a desarmarla y a establecer el CEA, Confederación Económica Argentina, en su lugar. Tal como la AAPIC, el CEA representaba primordialmente los intereses económicos de Buenos Aires, aunque se diferenció de aquélla porque tuvo la capacidad de convocar a algunas de las empresas más grandes que habían salido de la UIA, tales como la metalúrgica SIAM Di Tella, Pirelli, que fabricaba neumáticos, y la empresa cementera Loma Negra<sup>4</sup>. Su vinculación directa con la UIA quedaba demostrada por las incansables negociaciones que realizaba para que ésta recuperara su legalidad, por las propuestas de fusionar esa cámara con la UIA y porque la nueva asociación empresaria funcionaba en los que habían sido los cuarteles generales de la UIA. Tal como la AAPIC, estaba preocupada por establecer buenas relaciones con el gobierno, haciendo trabajo de lobby a favor de sus representantes y también buscaba redefinir las relaciones de las empresas con el Estado en la Argentina peronista. Una inquietud típica fue la realización de una encuesta entre los miembros para determinar la existencia de discriminación y obstáculos para la obtención de créditos de la banca, cuyos depósitos ya habían sido nacionalizados (Brennan, 1997; CGRA).

Mientras tanto, en mayo de 1950, la FENA (Federación Económica del Norte Argentino) organizó el Segundo Congreso Económico del Norte a realizarse en Catamarca. Se sumaron otras federaciones, como las de Santa Fe, Córdoba, San Juan, Mendoza y San Luis. Allí se firmaría el Acta de Catamarca, en la cual se establecía el apoyo para formar una organización nacional empresaria que se dedicara primordialmente al desarrollo regional y a la promoción del federalismo económico<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> En una solicitud al Gobierno Nacional, de 1952, en la cual le solicita la restitución de la personería jurídica a la UIA, para así lograr la conformación, junto a la misma, de una nueva Federación Industrial; son 279 empresas las firmantes, entre ellas se destacan: Corporación Cementera Argentina, Loma Negra S. A., Industrias Pirelli S. A., Compañía Anglo - Argentina, Vda de Canales e Hijos S. A., Philco Argentina S. A., General Electric S. A., Campomar S. A., etc. (Ver *Ibidem*, p. 189)

<sup>5</sup> "Propendemos -dice José B. Gelbard en esa asamblea que tiene el carácter de Segundo Congreso Económico del Norte Argentino-, al logro de la racionalización para conformar el progreso industrial a nuestras

Luego de fuertes discusiones con los miembros del CEA, sobre la orientación de la federación empresaria y sobre quién la conduciría, las repercusiones llegarían hasta el gobierno nacional, quien tenía la intención de que la CEA ocupase ese lugar.

Según los futuros cegeistas, el objetivo del CEA era usarlos para sus fines, es decir, hacerlos aceptar una estructura gremial empresaria nacional que ellos habrían de dirigir. En el banquete en el que se celebraba la clausura del Congreso, las autoridades provinciales catamarqueñas (en ese entonces la provincia tenía un interventor), que habían prometido asistir comunicaron que no lo harían y los funcionarios allí presentes se retiraron. Durante la cena se resolvió que había llegado el momento de constituir la confederación de empresarios del interior. A las tres de la madrugada del 26 de mayo de 1950, en el domicilio particular de Garriga, se redactaría un acta que firmaría José B. Gelbard como representante del FENA y que sostendría como puntos centrales los siguientes: a) redactar una nota invitación a las entidades federativas del país para que se incorporen a la comisión provisoria designada; b) redactar un anteproyecto de estatutos del organismo; c) convocar dentro de los noventa días de la fecha a los organismos adheridos a una reunión a efectuarse en la ciudad de Mendoza, con el objeto de considerar el proyecto de estatuto, elegir las autoridades definitivas y demás asuntos que la comisión en el orden del día incluya; d) fijase como sede permanente del organismo constituido la ciudad de Córdoba (CGRA). Nació lo que sería la Confederación Argentina de la Producción, la Industria y el Comercio (CAPIC).

Luego de esta experiencia en Catamarca la observación que realiza Brennan, en una de sus obras, cobra sentido: *“a comienzos de los años cincuenta ya estaba claro que las intenciones de Perón de crear una organización empresaria única basada en los intereses económicos dominantes del país, había fracasado”* (Brennan, 1997: 116), en este sentido, antes de los encuentros de Mendoza que se terminaron realizando los días 14 y 15 de octubre de 1950, Perón convocaría a los representantes de la FENA a una reunión el 3 de agosto de 1950.

---

necesidades, tendiendo a su descentralización, llevando las fabricas a las fuentes de materia prima (...) propendemos -agrega- a una racional organización de la distribución comercial, tomándose por base las zonas económicas y no las geográficas, que no responden a las verdaderas necesidades, y asegurar en tal forma un adecuado abastecimiento del país, lo que se traducirá en una elevación del nivel de vida de la población” Cúneo, Dardo, op. cit., p. 194.

Según los testimonios de la época y los acontecimientos posteriores queda claro que Perón había cambiado de estrategia. En el encuentro de Mendoza se fundaría la CAPIC, o Confederación Argentina de la Producción, de la Industria y del Comercio. En el tercer Congreso Económico del Norte llevado a cabo en Resistencia en 1951, en donde la CAPIC y el FENA convocaron nuevamente a la CEA, a pedido de Perón, supuestamente con la condición de actuar en absoluta “libertad” la misma no mandaría delegados y quedaría en claro este viraje.

Según Brennan:

“estos intereses económicos regionales fueron ganando espacio frente a la CEA y el sector económico que apoyaba a Perón adquirió un sesgo provinciano. La CAPIC misma se desarrolló hasta convertirse en algo más que una organización defensiva y pasó a ser un organismo imbuido de sentimientos federalistas genuinos. Esta organización encontró en ciertas políticas económicas peronistas, tales como la promoción del mercado interno y el papel activo del Estado en el desarrollo económico, principios con los cuales identificarse.” (Brennan, 1997: 117)

En el tercer Congreso quedará en evidencia la ofensiva de esta fuerza social y Gelbard manifestará que *“hay puertos en el interior donde los guinches van herrumbrándose por falta de movimiento, mientras que en el de la Capital Federal se trabaja en tercera andana”* (CGRA: 128), además en su discurso del 23 de octubre, ya en carácter de presidente de la CAPIC declarará *“la entidad deberá constituirse sobre bases federativas, con representación genuina y proporcional, donde el más modesto haga valer sus opiniones a la par del potentado, ya que cada uno en su esfera labora por la grandeza del país y como tal tiene el derecho de ser escuchado y ser tratado como par en el concierto económico de la Nación”* (CGRA).

Este desencuentro empresarial que se evidencia en el tercer congreso, al cual no concurre la CEA –la que con anterioridad había realizado una fuerte campaña contra la CAPIC-, generará una fuerte reacción de Perón, quién presionará fuertemente a la primera para que se sume al congreso a realizarse en la Facultad de Derecho de la UBA, en diciembre de 1951.

Roso, el presidente de la CEA declarará el 10 de agosto de 1951:

“fui llamado hace aproximadamente dos meses por el Ministerio de Industria y Comercio para intervenir en una conversación en la que debíamos participar hombres representativos de los distintos sectores de la economía nacional, que se habían reunido a efecto de cristalizar de una vez por todas ese gran organismo central patronal, reiteradamente solicitado por el excelentísimo señor Presidente de la Nación y pedido de manera especialísima en la reunión realizada en Olivos el 10 de agosto pasado (...) confeccionar estatutos, planificar su organización, etc. y es así como, en los momentos actuales, cada una de estas secciones se encuentra ya constituida por personas que integran los siguientes organismos gremiales patronales: Confederación Económica Argentina (CEA); Confederación de la Producción, Industria y Comercio (CAPIC); cámaras de la ex Unión industrial Argentina (UIA) y grupos independientes de hombres de empresa, que no se encuentran afiliados a ninguna de estas entidades” (CGRA: 129).

En la Asamblea de CAPIC en Rosario, el 31 de agosto de 1952, su secretario general Héctor Tortosa expondrá lo vivido en la Facultad de Derecho en diciembre del '51:

“llegamos al 15 de diciembre de 1951 en que, después de haber superado todos los obstáculos que nos pusieron en el camino, sufrimos (...) otra provocación que no tenía más objeto que la de hacernos aparecer ante el gobierno nacional como opositores y contrarios a la creación de la nueva entidad. Solamente bastó que al día siguiente pusiéramos en la Facultad de Derecho (...) a toda vuestra gente para que, asustados y a regañadientes, tuvieran que volver a aceptar lo que ya antes habíamos convenido” (CGRA: 137).

Las conferencias y el trabajo en comisiones en la Facultad de Derecho culminarían con la intención de crear tres confederaciones nacionales empresarias divididas por secciones (industria, comercio y agricultura), y con la intención explícita de crear la Confederación General Económica (CGE).

Todo ese proceso llevaría aproximadamente un año de idas y vueltas, donde los empresarios representados en la CAPIC se terminarían imponiendo a los de la CEA y lograrían, el 18 de diciembre de 1952 a las 16 horas en la sede de la UIA en Avenida de Mayo, cumplir con su objetivo.

Nació la CGE y se constituirían las tres federaciones, mediante las directivas de la segunda reunión de su comisión directiva, el 20 de enero de 1953.

A estas alturas es necesario considerar que *“la formación de la CGE no fue estrictamente obra de Perón. La movilización de los empresarios provincianos entre 1946 y 1950 se había producido independientemente de cualquier iniciativa de Perón. En realidad, inicialmente esto ocurrió en contra de sus deseos”*<sup>6</sup>. La consolidación de la CGE y su participación en forma orgánica de ciertas instancias de gobierno coincidirían con los últimos dos años de gobierno peronista.

Por otra parte, parece haber un cierto consenso en destacar que los primeros gobiernos peronistas, más allá de las diferencias importantes tanto respecto de los análisis e interpretaciones de los mismos -como así de las consecuencias y ramificaciones que de aquellas se derivan-, surgieron y se consolidaron sobre la organización y movilización de la clase trabajadora, que se enfrentó fuertemente -sobre todo en ese mes crucial para la historia argentina como lo fue el de octubre de 1945- a la vieja oligarquía, sus partidos políticos y al Estado Autoritario que habían sabido construir aquellos, para defender los derechos y beneficios alcanzados en

---

<sup>6</sup> Brennan, 1997: 118. En palabras del propio Gelbard “después de mucho bregar, después de hacer del insomnio y la vigilia dos compañeros, hemos logrado que nuestros principios se hayan impuesto, cuando en su origen pudimos pensar que toda la batería era pequeña frente a la muralla de la gran metrópoli, impermeable a los problemas del interior. Hemos dejado muchas, muchísimas veces, el rincón querido, nuestros intereses, todo cuanto constituye lo que estimamos y valoramos, para llegarnos a un ambiente a veces hostil, con el fin de traer nuestra modesta palabra provinciana, sencilla como nosotros mismos, pero expresión de firmes determinaciones. Nuestra lucha, la de tantos hombres que en CAPIC vivieron al Quijote que arremetía contra molinos de viento, ha llegado, si no a su fin, al punto que marca la etapa culminante (...) nuestro pensamiento, nuestro afán, debe encaminarse tan solo a arbitrar los medios para que todo el interior se vuelque en la Capital Federal, para que el espíritu de CAPIC, la mística de CAPIC flote en el ambiente y se inculque en el ánimo de todos y cada uno. La palabra sacrificio no cuenta en esta patriada, por que todos serán pocos frente al valor normal de lo que está en juego”, CGERA, op. cit., pp. 130.

los últimos dos años y para evitar que se recree un modelo agroexportador una vez finalizada la segunda guerra mundial.

Otra premisa, aceptada mayoritariamente, es la idea de que durante esos primeros gobiernos se formó una alianza de tipo policlasista, manifestada en los acuerdos gobierno, CGT y CGE<sup>7</sup>.

### **La postura de la CGE a mediados de los años 50**

Sirve repasar las conclusiones de Basualdo (2004), por la utilidad que reporta a los fines de este trabajo, y son observar que la política de los primeros gobiernos peronistas consideraron a la burguesía nacional como única, cuando en realidad se escondían dentro de ella la oligarquía diversificada, que a partir de la industrialización sustitutiva de importaciones se transformaría definitivamente en la conductora de toda la oligarquía- y apreciar que los montos remitidos en concepto de utilidades por las empresas extranjeras, que mantenían un lugar central en aquella economía, hubiesen bastado para llevar a cabo el segundo plan quinquenal. Por último, menciona que a partir de 1952 cuando la tasa de ganancia de los grupos industriales más importantes cae de un sorprendente 40% al 18% en promedio, comenzará una ofensiva creciente de la oligarquía diversificada y conglomerados extranjeros para responsabilizar a la intervención estatal como la razón de todos los males. La burguesía nacional, dice, se encontrará en la disyuntiva de subordi-

---

<sup>7</sup> Ver Arceo, 2003; Basualdo, 2004 y 2006; Brennan, 1997; Gaggero, Horacio, "El Estado, la economía y los actores sociales durante el gobierno peronista. Argentina 1946-1955", en *La Sociedad y El Estado en el desarrollo de la Argentina Moderna*, Comp.: Di Tella y Lucchini, Editorial Biblos, 1999; Lucchini, Cristina, "El proceso de industrialización por sustitución de importaciones en la Argentina", en *La Sociedad y El Estado en el desarrollo de la Argentina Moderna*, Comp.: Di Tella y Lucchini, Editorial Biblos, 1999; Murmis, Miguel y Portantiero, Juan Carlos, *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Siglo XXI, 1987; Peralta Ramos, Mónica; *La Economía Política Argentina: Poder y Clases Sociales (1930-2006)*, Fondo de Cultura Económica, 2007; Portantiero, Juan Carlos, "Economía y Política en la crisis Argentina: 1958-1973", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 39 No. 2, 1977. Sidicaro, Ricardo, *Los tres Peronismos*, Siglo XXI, 2002; Torre, Juan Carlos, "Interpretando (una vez más) los orígenes del Peronismo", en *Desarrollo Económico*, Vol. XXVIII N° 112, 1989.

narse a ese discurso, o, a mantener su alianza con la clase trabajadora sosteniendo al gobierno peronista<sup>8</sup>.

La evidencia parece demostrar que mayoritariamente los sectores que componían la CGE optaron por la primera alternativa, al omitir el hecho en sus análisis, planteos y proyectos de que en una muy fuerte medida su existencia y potencialidades eran viables -en esta primera etapa de la industrialización por sustitución de importaciones- solo con la existencia de una enérgica lucha de la clase trabajadora en contra de las fuerzas más reaccionarias del país -oligarquía y gran capital-; es así que sus planteos y sus postulaciones no iban más allá de reclamar un lugar en el concierto de las fracciones del capital que hacían reclamos sectoriales al Gobierno y al Estado<sup>9</sup>, mostrando al igual que las otras fracciones una aversión muy grande respecto de la intervención estatal en la economía, cuando ésta excedía el mero hecho de otorgar un beneficio o subsidio<sup>10</sup>; como es así también evidente que

---

<sup>8</sup> "En términos estructurales, al final del peronismo la industrialización quedó fortalecida, pero trunca como eje del proceso económico, y tres fracciones se disputaban la conducción del proceso económico, social y político: el capitalismo extranjero, predominante en el nivel estructural; la oligarquía diversificada, ya como conducción en su conjunto (que establecerá alianzas o distancias con el capital extranjero) y la burguesía nacional, que oscilará entre la subordinación a los sectores dominantes y la alianza con los trabajadores que intenta ocupar en la sociedad el lugar que les corresponde como creadores de riqueza social" (Basualdo, 2006: 52-3).

<sup>9</sup> Gramsci indica que existen tres grados o momentos en las correlaciones de fuerza: el primero ligado a la estructura, el segundo ligado a la política y el tercero ligado a lo militar. En el segundo, que está caracterizado por la estimación del grado de homogeneidad, de autoconsciencia y de organización alcanzada, a su vez pueden diferenciarse tres grados, de los que el más elevado es aquel por el cual "se llega a la consciencia de que los mismos intereses corporativos propios, en su desarrollo actual y futuro, superan el ambiente corporativo, de grupo meramente económico, y pueden y deben convertirse en los intereses de otros grupos subordinados. Esta es la fase más estrictamente política, la cual indica el paso claro de la estructura a la esfera de las sobreestructuras complejas; es la fase en la cual la ideologías antes germinadas se hacen partido, chocan y entran en lucha, hasta que sola una de ellas, o por lo menos una sola combinación de ellas, tiende a prevalecer, a imponerse, a difundirse por toda el área social, determinando, además de la unidad de los fines económicos y políticos, también la unidad intelectual y moral, planteando todas las cuestiones en tornos a las cuales hierve la lucha ya no en un plano corporativo, sino en un plano universal, y creando así la hegemonía de un grupo social fundamental sobre una serie de grupos subordinados", Gramsci, 2004: 414-5.

<sup>10</sup> Ver al respecto: Rougier, Marcelo, "Crédito e industria en tiempos de Perón, 1944-1955", en Revista de Historia Industrial, N° 35, Año XVI, 2007, Bellini, Claudio; La industria peronista, Edhasa, 2009, y Sidicaro, op. cit.

esta fracción del capital se muestra receptiva al influjo del capital extranjero; y por último, que se sumará a las otras fracciones del capital en el ataque cada vez más virulento al poder sindical que había generado el peronismo.

Para poder desarrollar estas ideas resulta conveniente hacer un repaso sobre la forma que tomará la estructuración organizativa de la CGE, durante sus primeros años de vida, las condiciones sociales y políticas a las cuales se enfrentaban, y vislumbrar algunas de sus intenciones y objetivos manifiestos en términos corporativos.

Su estructura que era de una relativa complejidad consistía de tres Confederaciones principales: Producción -sector agropecuario-, Industria y Comercio. Estas estaban organizadas desde sus bases tanto por cámaras de comercio locales como también de Asociaciones industriales, comerciales y agropecuarias, todas las cuales elegían a su vez Federaciones Provinciales. Estas Federaciones enviaban dos representantes por provincia, los cuales formaban parte del Comité Ejecutivo de la CGE, garantizándose así la predominancia del interior, o visto desde otra perspectiva, se cumplían los principios federalistas que eran parte constituyente de la filosofía de la Confederación. Además, existían algunas federaciones que nucleaban una actividad económica específica nacional (por ejemplo la zapatera, que era la más importante del país) y que también elegían representantes para el consejo ejecutivo. Por su parte, en las Asambleas Nacionales, llamadas de tanto en tanto, los votos se distribuían según el número de afiliados que cada bloque regional poseía. Dentro de cada uno de ellos el poder de voto de las compañías era igual, lo que implicaba en un principio que las pequeñas empresas dominaban o eran mayoritarias en la Confederación, aunque eran relativamente subsidiadas por las empresas de mayor tamaño, ya que cada una debía aportar con la décima parte del uno por ciento de sus ganancias anuales al tesoro de la CGE.

Hay que considerar también que luego de su constitución, importantes sectores que habían formado parte de la, primero intervenido luego disuelta, UIA -representante mayormente de los intereses de la oligarquía diversificada y del capital extranjero-, se integraron sin más a la Confederación, e incluso a solicitud del gobierno nacional, hasta la SRA se sumaría a fines de 1953.

En estos dos últimos años, aproximadamente, de los gobiernos peronistas Gelbard tendría la admisión a las reuniones de gabinete y el comité ejecutivo de la CGE participaría en los diversos subcomités de la Comisión de Asesoramiento Económico (forma en la que el gobierno trabajaba sobre los distintas secciones que componían la política gubernamental: precios, vivienda, comercio exterior, costo de vida, transporte, relaciones laborales y otros); a su vez, la CGE sería la única entidad empresaria que participaría en la elaboración del plan que le asignaba el papel que tendría que desempeñar el Banco Industrial (Rougier, 2007) durante el segundo plan quinquenal, y en 1954, el Banco Central comenzó a conceder licencias de importación para maquinaria industrial siguiendo las directivas de planes preparados conjuntamente por el gobierno y la CGE.

Respecto de la filosofía de la Confederación, por lo menos en sus primeros años de vida, acerca de la intervención o rol del Estado en la economía y sobre la vinculación de las entidades con el Estado se presentaba muy imbuida por la tradición liberal argentina, donde constantemente se intenta ponerle límites a la gestión del Estado en la economía -bajo las acusaciones y sospechas de la acción sovietizante del mismo-, y por lo contrario, se busca obtener beneficios sectoriales a través de la presión, el *lobby* o ser parte del gobierno, y de esta manera no puede crearse una política de industrialización sistémica y generalizada. Diamand (1972) sostiene que la política agropecuaria y sustitutiva, podría llevarse a cabo más eficaz y eficientemente, aliviando así el problema externo (la restricción externa sería la manifestación del límite que tiene la ISI en los países latinoamericanos), su principal causa es la falta de exportaciones industriales -originada en altos precios industriales-. Esto como producto de una menor productividad del sector industrial, respecto al agropecuario, pero sobre todo, porque este último sirve de base del tipo de cambio. Surgen así en estructuras productivas desequilibradas un espectro de paridades múltiples, no sólo entre lo agropecuario y lo industrial, sino también dentro esta última, en relación a cada rama industrial. Pero esta situación discrepa con las reglas de juego del comercio internacional y con la teoría económica vigente y se tiende a la existencia de un tipo de cambio único nominal, que coincide con una sola de las paridades que es tomada como referencia, y un sistema paralelo formado por vía de derechos de importación -cada uno de los cuales provee la adecuación a la paridad a la productividad del sector de actividad al que corresponde-

Pero dichos seudocambios constituyen una solución nada más que parcial o excepcional. Su grave defecto consiste en que la estructura que forman es asimétrica y funciona solamente para las importaciones, mientras que para las exportaciones industriales sigue vigente el cambio nominal basado en la paridad correspondiente al sector primario. Las consecuencias, entonces según el autor, son una fuerte incapacidad para desarrollar sostenidamente las exportaciones industriales que permitan el financiamiento de la industrialización, y una feroz disputa entre las distintas fracciones o ramas del capital instalado en el país, pero no para imponer desde sus intereses un plan industrializador, sino para obtener los beneficios reportados de ser los “protegidos” -en esta caso vía tipo de cambio y derechos de importación- por el parte del Estado.

En la Memoria 1954/55 la entidad exponía su concepción sobre la actividad privada y su relación con el Estado cuando afirmaba que:

**“la necesidad de estimular la iniciativa privada como base del progreso y de cohesión social (...) como vemos, una adecuada solución de los problemas de la empresa no sirve únicamente al mejor desarrollo de la economía de un país; también coopera a sus bases fundamentales de convivencia. Así pues, empresas prósperas, eficientes, animadas de un fuerte ritmo de progreso, son los mejores puntales de más altos niveles de vida de la población, y este nexo indestructible de lo económico y lo social, nos revela en qué medida la empresa es una institución representativa, en grado sumo, de la sociedad en que actúa.(...) consideramos necesario, en lo que se refiere a este asunto, determinar concretamente qué significan, desde el punto de vista de los intereses de nuestra organización, las relaciones con el Estado, con todas las discriminaciones de zona y de competencia que pudieran manifestarse, las cuales no pueden considerarse en ningún caso, y bajo ningún concepto, como relaciones de orden político, sino como relaciones de orden institucional.”<sup>11</sup>.**

Otras de las muestras de la falta de comprensión, por parte de la Confederación en ese momento histórico, del hecho de que su existencia y desarrollo estaba fuer-

---

<sup>11</sup> Memoria y Balance General de la CGE 1954-5, pp. 2-3-4. Subrayado mío.

temente ligado al tipo de “Estado Peronista”, que había nacido al calor de las luchas obreras contra el Estado Oligárquico del modelo agroexportador, se observa en la leve y fría respuesta ante los acontecimientos del 16 de junio de 1955, cuando la tranquilidad de Plaza de Mayo fue perforada, apenas pasado el mediodía, por el vuelo rasante de cerca de cuarenta aviones de la Aviación Naval y la Fuerza Aérea Argentina. El objetivo declamado asesinar a Perón. A través de un acto terrorista sin precedentes, se buscó quebrar la voluntad de resistencia de las mayorías populares que lo apoyaban, para iniciar la desperonización definitiva y el retroceso conservador de la sociedad argentina. Por cinco horas se extendió el bombardeo que dejó como saldo la muerte de alrededor de 400 personas y cerca de un millar de heridos y mutilados. Ante estos terribles sucesos la CGE reproducía en su Memoria de 1954-5 la carta enviada al Presidente Perón que finalizaba con estas palabras: “así, superados los distintos hechos que generaron la pasión y la violencia, los sectores que componen nuestro pueblo, mancomunados en sus más nobles esfuerzos, han de proseguir construyendo, con alto sentido de solidaridad, un destino de bienestar social y de progreso económico. Saludamos a VE con nuestra más alta y respetuosa consideración”<sup>12</sup>.

Respecto a la posición de la central ante el capital extranjero, observamos que cuando todavía resonaban los bombardeos de EUA a Corea del Norte y se percibía claramente los resultados de los casi 12.000 millones de dólares estadounidenses consumidos en el Plan Marshall, principalmente para que Europa adquiriera productos de consumo masivo y armas de origen norteamericano, podía percibirse que comenzaba una nueva etapa del capitalismo mundial<sup>13</sup>, en donde las empresas norteamericanas iniciarían una escalada mundial sobre la base de la instalación de subsidiarias por distintas partes del mundo. Uno de los destinos elegidos será obviamente la Argentina. En su Memoria 1954-5 la entidad manifestaba “nada tan necesario para nosotros que el mantener más y diversificadas conexiones con el exterior. El incremento del intercambio de nuestro país ha de tener -y tiene- en esa acción, el mejor y más sólido punto de apoyo, porque difícilmente se superará el

---

<sup>12</sup> Memoria y Balance General de la CGE 1954-5, pp. 6.

<sup>13</sup> Ver al respecto: Arrighi, Giovanni, *El largo siglo XX: Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*, Akal Colecciones, 1999, y, Hobsbawm, Eric, *Historia del Siglo XX, Crítica*, 2012.

buen entendimiento que logran empresarios que hablan un mismo lenguaje y establecen recíprocos lazos de amistad (...) casi resulta innecesario destacar que de un incremento del comercio exterior también se originan consecuencias beneficiosas para el comercio interno y, en general, para el costo de las actividades empresarias”<sup>14</sup>. Es decir, que su planteo sobre la problemática parece abrazar las dulces aguas del librecambio y las ventajas comparativas internacionales, no encontramos ningún planteo sobre regulación de la inversión extranjera, un plan exportador industrial, una referencia a la evolución y problemática de los términos de intercambio ni a la restricción externa que vivía el país. Además, mencionan que bajo este contexto habría sido exitosa una misión que se desarrolló en los Estados Unidos los días 7 al 28 de abril de 1954, donde participó el vicepresidente de la CGE.

Para finalizar este trabajo resta verificar cual era la concepción que irá desarrollando la CGE respecto del trabajo y del poder sindical, que la emparentará en su discurso con lo planteado por las otras fracciones del capital, como ya se mencionó.

En este sentido son significativas las palabras de Gelbard cuando inaugura el Primer Congreso de Organización y Relaciones del Trabajo en 1954 al sostener que *“partimos del concepto que la productividad no es el método científico aplicado a la explotación del prójimo, sino el concepto científico del trabajo aplicado a las mejores relaciones humanas, al mayor y mejor rendimiento de la producción, cuidando el menor desgaste físico y mental del hombre. Así, racionalizando maquinarias y tareas, se posibilita la obtención de buenos salarios y sueldos, y de una utilidad equitativa para el esfuerzo creador del empresariado y su responsabilidad de dirección y planeamiento”*<sup>15</sup> y en el Congreso Nacional de Productividad y Bienestar Social de 1955 llevado a cabo en el Congreso Nacional afirmará que *“al amparo de esta casa, en que tantas medidas legislativas trascendentales para el país han tenido origen, creemos que con franqueza, en un lenguaje sin ocultaciones, debemos atacar a los factores de improductividad y a la mentalidad improductiva misma, allí donde los encontramos y sin privilegios para ningún sector. Cuando se dirige la mirada a la posición que*

---

<sup>14</sup> Memoria de la CGE 1954-5, pp. 15.

<sup>15</sup> Primer Congreso de Organización y Relaciones del Trabajo, pp. 18.

*asumen en muchas empresas las comisiones internas sindicales, que alteran el concepto de que es misión del obrero ‘dar un día de trabajo honesto por una paga justa’, no resulta exagerado, dentro de los conceptos que hoy prevalecen, pedir que ellas contribuyan a consolidar el desenvolvimiento normal de la empresa y a la marcha de la productividad. Tampoco es aceptable que, por ningún motivo, el delegado obrero toque su silbato en una fábrica y la paralice<sup>16</sup> (...) otro factor negativo que no podemos silenciar es el del ausentismo. En todas las actividades económicas resulta oneroso, y en algunos sectores llega hasta el índice alarmante del 15%, originando serias alteraciones en el trabajo y constituyéndose en una de las causas principales de la baja productividad”<sup>17</sup>.*

Al respecto Brennan escribe que *“sin embargo, la conciliación de clases tenía sus límites. Aunque el discurso público de la CGE enfatizaba ideas tales como la “integración”, la “economía social” y un “sector empresario patriótico”, en lo que se refería a cuestiones laborales la organización era un poco más convencional (...) sus debates y publicaciones internas demuestran que los miembros eran muy críticos respecto de esta faceta de las políticas económicas del gobierno, que no conseguía mantener “equilibrio”, “orden” y “reciprocidad” en el progreso de negociación colectiva, para asociar las subas salariales con una mayor productividad” (1997: 123).*

En síntesis, y parece haber suficiente prueba al respecto, la burguesía agrupada en torno de la CGE, en vez de aprender que su existencia y potencia estaba fuertemente asociada con la lucha de la clase trabajadora, principalmente contra el poder oligárquico y secundariamente contra el gran capital industrial y que por ende, debía defender al gobierno que nacía de aquella situación: se mostró bastante pasiva respecto del destino del mismo; tampoco percibió que para alcanzar un predominio económico debía elaborar un programa político que le permitiese transformarse en hegemónica, subordinando y/o encolumnando, según fuese el caso, a las otras fracciones del capital y a la clase trabajadora atrás de aquél; como vimos, por lo contrario, rechazó una fuerte intervención estatal en la economía,

---

<sup>16</sup> Al respecto ver Gilly (1984, pp. 20-5) y Basualdo, Victoria (2010, pp. 95)

<sup>17</sup> Congreso Nacional de Productividad y Bienestar Social, pp. 42.

descartó la lucha política y todos sus planteos giraron en torno de reclamos sectoriales, saludó con buenos ojos al capital extranjero, no denunció el poder oligárquico que amenazaba al gobierno y atacó fuertemente al poder sindical.

Finalmente, en septiembre de 1955 Perón será derrocado y deberá exiliarse durante 18 años, se acababa una etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones y nacía otra, basada sobre el predominio del capital extranjero, centralmente estadounidense. Lonardi asumía el gobierno junto a su famosa frase de que “*no había ni vencedores ni vencidos*”. Rápidamente será reemplazado por Aramburu quién mandará a fusilar no sólo a algunos desconocidos descamisados en José León Suárez, sino también a un general de la Nación, Valle, entre otros militares. Nacía, también, la resistencia peronista.

## Reflexiones finales

Parecería haber abundante evidencia -aquí se mencionaron algunas citas documentales y bibliográficas-, que irían en contra del imaginario preponderante en las ciencias sociales: por un lado, podemos considerar que la CGE no fue constituida por un designio o mandato estratégico de Perón, sino que por lo contrario parece conformarse a pesar de aquél, expresando centralmente una nueva fuerza social que nacía de la conjunción del desarrollo de la ISI y de la disolución de los tradicionales mercados regionales del modelo agroexportador; durante los años treinta, y que encontraba en el gobierno peronista un interlocutor válido para sus demandas históricas; por otro lado, este acercamiento más estrecho con el Estado y gobierno peronista se concreta en los dos o tres últimos años de la gestión de gobierno, antes de su derrocamiento, pero mostrando ciertas similitudes con los planteos de las tradicionales organizaciones empresarias, tal es así que incluso la SRA termina en 1953 formando parte de la CGE, en torno de las limitaciones que debía tener el Estado en su funcionamiento, respetando siempre la libertad de empresa y de la propiedad privada, apoyando las versiones interesadas de las fracciones más concentradas sobre la desmedida intervención estatal, una vez que cayó la tasa de ganancia a mediados de los cincuenta, e insistiendo fuertemente en poner un límite, cómo surge claramente en el congreso de la productividad de 1954, al poder sindical que había originado el peronismo, y a la vez que alentaba la incorporación de capital extranjero, sin miramientos, en la economía nacional. Su ver-

sión posterior de los hechos, nunca reconoció que los límites al modelo agroexportador y al Estado que de él surgía provenía centralmente de la fuerte movilización, lucha y organización de la clase obrera.

Si reflexionamos sobre las posturas políticas o programáticas de la organización, en torno del concepto de la burguesía nacional, podríamos concluir que si nos atenemos a la definición de Torres Rivas (que sostiene que para que exista la burguesía nacional la fracción industrial de la burguesía local debería enfrentarse a los intereses antagónicos del capital extranjero reclamando la apropiación plena de la plusvalía en el ámbito interno si no la clase industrial nacional no existe), deberíamos descartar de lleno la denominación de “burguesía nacional” para caracterizar a la CGE a mediados del siglo XX, y quizás en cualquier etapa. Si nos atenemos a las definiciones de Peña que posiblemente sean de mayor utilidad para el caso argentino (quien considera que es teóricamente inadecuado restringir la burguesía nacional a la fracción industrial y la posibilidad del dominio total de la plusvalía en el ámbito interno, además que agrega una especificidad de cómo debe entenderse lo nacional de una burguesía, cuando defiende con el nacionalismo sus intereses locales contra la competencia externa y genera así una lucha inter burguesa contra la otra fracción del capital local que se encuentra ligada al exterior), tampoco parece pertinente plantearlo para la situación vivida en el país durante los gobiernos peronistas de los 40 y 50. Por último, en función a las consideraciones de Florestan Fernandes (quien considera que la propia lógica del capitalismo mundial lleva implícita la existencia de países centrales y periféricos ligados entre sí de una manera particular y concreta por el imperialismo, donde en los Estados Nacionales de los países dependientes se asientan sobre una fracción de la burguesía local que necesariamente está asociada o ligada con los intereses extranjeros), resultaría esperable que la propia existencia de la CGE, como agrupamiento gremial de un sector de pequeños y medianos empresarios, muchos de ellos del interior, no sea otra cosa que una fracción estructural y políticamente subordinada a aquella asociación que fomentó el imperialismo desde fines de siglo XIX. Si a mediados del siglo pasado la CGE no tiene planteos nacionalistas antiimperialistas, sus planteos de fines de los años sesenta, aunque no sea el tema de este artículo, no irán más allá de reclamar al Estado argentino, una participación mayor en las ganancias obtenidas bajo un modelo de ISI que no se cuestiona la subordinación a los países centrales.

## Bibliografía

Arrighi, Giovanni, (2012), *El largo siglo XX: Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*, Akal Colecciones.

Basualdo, Eduardo, (2004), *Los primeros gobiernos peronistas y la consolidación del país industrial: éxitos y fracasos*, Editorial La página S. A.

Basualdo, Eduardo, (2006), *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Siglo XXI.

Basualdo, Victoria, (2010), “Los delegados y las comisiones internas en la Historia argentina: 1943-2007”, en *La industria y el sindicalismo de base en la Argentina*, Azpiazu, Daniel, Schorr, Martín y Basualdo, Victoria, Editorial Atuel.

Baudino, Verónica Gabriela (2012), Tesis doctoral: “La estrategia de la Unión Industrial Argentina 1966-1976”. Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

Bellini, Claudio, (2009), *La industria peronista*, Edhasa.

Brennan, James P, (1997), “Industriales y bolicheros: la actividad económica y la alianza populista peronista, 1943-1976”, Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”.

CGE RA, *50 años de historia: 1950-2000*.

Congreso Nacional de Productividad y Bienestar Social.

Cúneo, Dardo, (1967), *Comportamiento y Crisis de la Clase Empresaria*, Ediciones Pleamar.

De La Peña, Sergio, (Enero – Junio 1976), “Burguesía Nacional y reproducción capitalista”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 38, Nro 1.

Fernandes, Florestan, (2008), “El modelo autocrático - burgués de transformación capitalista (1973)”, en Fernandes, Florestan, *Dominación y desigualdad. El dilema social latinoamericano*. Antología, CLACSO.

Gaggero, Horacio, (1999), "El Estado, la economía y los actores sociales durante el gobierno peronista. Argentina 1946-1955", en *La Sociedad y El Estado en el desarrollo de la Argentina Moderna*, Comp.: Di Tella y Lucchini, Editorial Biblos.

Gelbard, José B.: "Quince años de una nueva expresión social argentina", documento de la CGE.

Lucchini, Cristina, (1999) "El proceso de industrialización por sustitución de importaciones en la Argentina", en *La Sociedad y el Estado en el desarrollo de la Argentina Moderna*, Comp.: Di Tella y Lucchini, Editorial Biblos.

Memoria y Balance General de la CGE 1954-5

Murmis, Miguel y Portantiero, Juan Carlos, (1987), *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Siglo XXI.

O'Donnell, Guillermo, (1996), *El Estado Burocrático Autoritario*, Editorial de Belgrano.

Peralta Ramos, Mónica, (2007), *La Economía Política Argentina: Poder y Clases Sociales (1930-2006)*, Fondo de Cultura Económica.

Portantiero, Juan Carlos, (1977), "Economía y Política en la crisis argentina: 1958-1973", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 39 No 2.

Primer Congreso de Organización y Relaciones del Trabajo.

Rougier, Marcelo, (2007), "Crédito e industria en tiempos de Perón, 1944-1955", en *Revista de Historia Industrial*, N° 35, Año XVI, 2007.

Schvarzer, Jorge, (1991), *Empresarios del pasado. La Unión industrial Argentina*, CISEA, Imago Mundi, Buenos Aires.

Sidicaro, Ricardo, (2002), *Los tres Peronismos*, Siglo XXI.

Torre, Juan Carlos, (1989), "Interpretando (una vez más) los orígenes del Peronismo", en *Desarrollo Económico*, Vol. XXVIII N° 112.

La relación de Perón con la CGE durante los primeros gobiernos peronistas / Juan Pablo Marinelli

Torres Rivas, Edelberto, (1973), "Notas sobre la crisis de la dominación burguesa en América Latina", Seminario sobre clases sociales y crisis política en América Latina, 1973.

Trotsky, León, (2000), *La Revolución Permanente*, Proyecto Espartaco.

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

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



## **N° 13 – SEGUNDO SEMESTRE DE 2017**

### **ÍNDICE – Artículos**

-El neoliberalismo puesto en perspectiva. Para una revisión de nuestras concepciones críticas. **Pablo Martín Méndez.**

-Emprendedorismo y políticas públicas. Una introducción a la literatura. **Ignacio E. Carballo, Carlos M. Belloni, Martín López Amorós y Eduardo L. Fracchia.**

-El proceso de construcción de las necesidades en las políticas habitacionales. Un modelo teórico - metodológico para su análisis desde una perspectiva interpretativa. **Venetia Romagnoli.**

-El síntoma de la estatalidad: controles de precios y las capacidades estatales. El caso de Precios Cuidados en Argentina. **Juan Pablo Quiroga.**

-Políticas de empleo público en la provincia de Buenos Aires (1991-2016). **Magdalena Gil García.**

-El Instrumento Militar Argentino: reflexiones en torno a su despliegue. **Sol Gastaldi y Sergio G. Eissa.**

-Desigualdad de género y políticas públicas en áreas naturales protegidas. **Martha Cecilia Jaramillo Cardona y Salvador Adame Gómez.**

### **Reseñas**

-Estado: Perspectivas Posfundacionales. Emmanuel Biset y Roque Farrán (compiladores). **Sebastián Cruz Barbosa.**

-Mujeres en la Policía. Miradas feministas sobre su experiencia y su entorno laboral. Olivia Tena Guerrero y Jahel López Guerrero (coordinadoras). **Mauro Vivas.**

**Director: Dr. Carlos M. Vilas.**

ISSN 1853-9254  
(edición impresa)  
ISSN 2362-2105  
(edición digital)  
Dirección Postal: 29 de Septiembre 3901 1826  
Remedios de Escalada  
Pcia.de Buenos Aires,  
Argentina  
Tel: (+54 11) 5533-5600  
int. 5138  
Canjes: int. 5225  
perspectivas@unla.edu.ar  
www.unla.edu.ar





# realidad económica

Nº 314 • AÑO 47

16 de febrero al 31 de marzo de 2018

ISSN 0325-1926

Páginas 37 a 69

---

DISCUSIONES

## Cadenas Globales de Valor: la reinterpretación de los Organismos Internacionales

Pablo Wahren\* Diego Martín Cúneo \*\*

Ana Paula Di Giovambattista\*\*\* Ana Inés Gárriz\*\*\*\*

---

\* Lic. en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Becario Doctoral del Centro de Innovación de los Trabajadores (CITRA)/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Sarmiento 2058 (1044) CABA, Buenos Aires, Argentina. pablowahren@gmail.com / \*\* Lic. en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Becario Doctoral del Centro de Estudios para la Planificación del Desarrollo (CEPLAD)/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Córdoba 2122 (1113) CABA, Buenos Aires, Argentina. diegoc.cuneo@gmail.com / \*\*\* Lic. en Economía, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Becaria Doctoral del Centro de Innovación de los Trabajadores (CITRA)/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Sarmiento 2058 (1044) CABA, Buenos Aires, Argentina. anapauladigio@gmail.com / \*\*\*\* Lic. en Economía, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Doctoranda en Cs. Sociales en la Universidad de Buenos Aires (UBA) Sarmiento 2058 (1044) CABA, Buenos Aires, Argentina. garrizana@gmail.com

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: abril de 2017

ACEPTACIÓN: enero de 2018



## Resumen

En la última década los principales Organismos Internacionales (OOII) han adoptado el enfoque de Cadenas Globales de Valor (CGV) como una teoría del desarrollo de la cual se desprenden recomendaciones de política para los países en vías de desarrollo. El presente trabajo pretende discutir los aportes originales de los teóricos de la CGV contrastando la reinterpretación que los OOII han hecho de la misma: tener en cuenta esas diferencias pone en jaque las conclusiones y propuestas a las que arriban estos últimos.

**Palabras clave:** Organismos Internacionales – Cadenas Globales de Valor – Desarrollo Económico

## Abstract

### Global Value Chains: the re-interpretation of International Organizations

During the last decade, the main International Organizations (IO) have taken on the Global Value Chains (GVC) approach as a development theory from which policy recommendations for developing countries can be inferred. The present article aims to discuss the original contributions of GVC theorists while contrasting with the re-interpretation that International Organizations have made of said approach: taking these differences into account puts the conclusions and proposals that the latter get to in check.

**Keywords:** International Organizations - Global Value Chains - Economic Development

## I. Introducción

*“El Banco Mundial está ayudando a los países en desarrollo a incorporarse a la dinámica de CGV y a tomar conciencia de los beneficios que las CGV pueden ofrecer”* (Banco Mundial en su sitio web<sup>1</sup>; trad.prop.)

*“La integración en las CGV ha ido de la mano con una recuperación de los niveles de ingresos”* (FMI, 2016: 23; trad. prop.).

*“Todos pueden beneficiarse de las cadenas globales de valor, pero los beneficios serán mayores para todos si los gobiernos toman medidas para mejorar el nuevo ambiente empresarial”* (Declaraciones de Angel Gurría, Secretario General de la OCDE, 2013; trad. prop.).

El concepto de Cadena Global de Valor (CGV) surge en la década de los '90 para explicar el fenómeno de desintegración y deslocalización productiva que había experimentado el mundo en los treinta años anteriores (Gereffi, 1994, 1999 y 2001; Kaplinsky, 1998 y 2000; Humphrey y Schmitz, 2000; Gereffi et al, 2001). Este andamiaje interpretativo y descriptivo da cuenta de una nueva etapa histórica del capitalismo en la cual grandes empresas tendieron a desplazar etapas del proceso productivo hacia proveedores de menor costo en el extranjero (Gereffi, 2014).

Los orígenes de esta teoría se pueden rastrear en la Teoría del Sistema Mundo (TSM) y su concepto de Cadenas Globales de Mercancías. El mismo refiere a las redes de producción internacionales registradas, al menos, desde el siglo XVI (Hopkins y Wallerstein, 1977; Lee, 2010). Una preocupación fundamental de la TSM, que parece transferirse a la Teoría de Cadenas Globales de Valor (TCGV), es la existencia de un proceso de acumulación capitalista caracterizado por relaciones de poder asimétricas (Wallerstein, 1984; Gereffi et al, 2001). En última instancia esto implica la existencia de ciertos actores que poseen capacidades para imponer su voluntad y condiciones sobre otros.

---

<sup>1</sup> <http://www.worldbank.org/en/topic/global-value-chains>

Actualmente los conceptos de la TCGV se han erigido como marco de referencia para el análisis del comercio internacional, los procesos de desarrollo económico de los países emergentes y el diseño de políticas específicas para su promoción (Gereffi y Lee, 2012; Warner *et al*, 2014; Banco Mundial, 2014; FMI, 2015). En este sentido, los Organismos Internacionales (OOII) introdujeron categorías de la misma en su bagaje teórico y en sus recomendaciones, aunque dicha adopción eludió el carácter jerárquico de las relaciones internacionales antes aludida (Werner *et al*, 2014).

Basados sobre el cuerpo de conceptos creados al amparo de la tríada teórica conformada por las corrientes de CGV, neoinstitucionalismo y neoschumpeterianismo, los OOII complejizaron su tradicional *set* de recomendaciones incorporando nuevas categorías y extendiéndolas a nuevas problemáticas como la innovación y aspectos sectoriales<sup>2</sup>. De esta forma los OOII promueven la reducción de barreras comerciales, el trato favorable a la inversión extranjera directa y la participación del Estado en el proceso innovativo (como solucionador de fallas de mercado y proveedor de bienes públicos relacionados con la investigación y desarrollo) con el fin último de lograr una mayor y mejor inserción en las CGV. Se aduce que dicha orientación de la política económica conllevará a que mediante el proceso de upgrading los países puedan ubicarse en eslabones de mayor valor agregado y calidad de trabajo (Banco Mundial, 2014; FMI, 2015; OCDE 2015). De modo que la brecha entre el centro y la periferia tendería a reducirse en un esquema donde países centrales y periféricos se benefician simultáneamente.

Según lo expuesto, la hipótesis del presente trabajo radica en que los aportes de los autores originales de las CGV podrían ser incluidos en el grupo de Teorías del Desarrollo Económico (TDE) que identifican y estudian relaciones jerárquicas y desiguales entre naciones, para las que las políticas nacionales para el desarrollo están limitadas por el modo de inserción internacional, y resultan por tanto incompatibles con el set de recomendaciones sugerido por los OOII como estrategia de

---

<sup>2</sup> Como sostiene Gereffi (2014): "Las instituciones internacionales que han apoyado el Consenso de Washington, como el Banco Mundial, el FMI y la OMC, junto con importantes donantes bilaterales, como USAID y el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, han adoptado nuevos modelos heterodoxos del pensamiento del desarrollo" (Gereffi, 2014: 23; trad.

desarrollo. En contraposición, la reinterpretación de las agencias internacionales de la CGV la ubicaría junto a aquellas TDE que consideran que las causas del atraso relativo de las naciones se vinculan fundamentalmente con políticas locales y para las que el intercambio con el resto del mundo constituye más una oportunidad que un condicionante. Así, el cambio discursivo de los OOII parece una mera actualización conceptual, sin implicar una redefinición teórica que derive en recomendaciones de política radicalmente distintas de las efectuadas en el pasado.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. Luego de la presente introducción, en la sección II se presenta una descripción sucinta de las principales teorías del desarrollo económico conforme con las causas que explican el subdesarrollo de la periferia clasificándolas en los dos grupos mencionados. A partir de ello, en la sección III.1 se exponen los principales postulados de las CGV. En el III.2 se presenta la reinterpretación de los mismos por parte de los OOII, para luego poner en evidencia las diferencias centrales (Sección III.2). En la sección III.3 se desarrollan las recomendaciones de política de los OOII como resultado de la tríada teórica (CGV, neoinstitucionalismo y neoschumpeterianismo) y se analizan las similitudes y diferencias con los postulados originales. El trabajo concluye con la exposición de las reflexiones finales (Sección IV).

## **II. Las causas del subdesarrollo en la TDE: ¿factores locales o régimen de inserción internacional?**

### **II.1 Desde la Teoría de la Modernización al Neoinstitucionalismo**

El desarrollo económico y social de los países del tercer mundo no constituyó un tópico de la literatura económica hasta después de la Segunda Guerra Mundial (Dos Santos, 1998; Thorbecke, 2007). El surgimiento de la Teoría del Desarrollo Económico se ubica en la segunda posguerra, período en el cual se dieron tres condiciones que llevaron a las ciencias sociales a reflejar la nueva realidad:

- 1- El nacimiento de nuevos Estados independientes en Asia y África, otrora colonias, que buscaban políticas que promovieran su crecimiento y un mayor bienestar social (Thorbecke, 2007). En este marco América latina, a pesar de ser formalmente independiente desde el siglo XIX, se sintió identificada con las as-

piraciones de independencia económica de las nuevas naciones (Dos Santos, 1998).

- 2- La necesidad de políticas de planificación económica para la reconstrucción de las naciones devastadas por la guerra, que hasta ese momento habían sido propias de la Unión Soviética y contrarias al espíritu capitalista (Reyes, 2009).
- 3- La presencia de la Unión Soviética como modelo económico alternativo al capitalismo y la emergencia de movimientos revolucionarios y partidos de izquierda en distintas partes del globo (Hobsbawm, 1994). La doctrina de contención (Kennan, 1947) desarrollada por Estados Unidos apuntaba a limitar el avance del comunismo a partir de diversas acciones que incluían nuevos discursos y acciones en la esfera económica.

Por lo tanto, en el marco de la Guerra Fría emerge la Teoría del Desarrollo Económico como nuevo campo de estudio al interior de la Economía en tanto disciplina. Resulta ilustrativo en este sentido que la obra cumbre de la fase inaugural de la TDE se haya titulado "*Las etapas del desarrollo económico: un manifiesto anticomunista*" (Rostow, 1959). La idea rectora subyacente a los primeros aportes teóricos establecía que todos los países tenían la potencialidad de alcanzar el desarrollo económico, siempre que adscribieran a un recetario determinado de políticas (Dos Santos, 1998). En términos ideológicos se construía la imagen de un capitalismo bajo el cual era posible el bienestar de todas las naciones y donde la condición de atraso constituía meramente una fase temporal. En tanto, en términos económicos se habilitaba el empleo de ciertas políticas de planificación, antes criticadas por la academia, y se abría el juego para políticas de apoyo de Estados Unidos.

Rostow (1952), Rosenstein-Rodan (1957) y Nurkse (1952) compartían la visión de que el crecimiento económico y la modernización constituían el camino para remediar los bajos ingresos y la inequidad social. En efecto, los teóricos de la modernización entendían al problema del subdesarrollo como un círculo vicioso: una reducida escala de mercado no genera incentivos para la inversión, y a la vez los magros niveles de inversión condicionan la expansión del mercado. Por otro lado,

bajo este esquema, el bajo grado de desarrollo de un sector económico contribuía a limitar el crecimiento de sectores vinculados. Los procesos aludidos se retroalimentan infinitamente configurando una suerte de “trampa de pobreza”.

A los efectos de sortear dicha trampa, los autores sostuvieron que era necesario generar un crecimiento equilibrado entre los distintos sectores económicos, para evitar, así, las fricciones típicas del círculo de pobreza. Sin embargo, el crecimiento equilibrado implica la necesidad de movilizar niveles de ahorro e inversión que la misma economía nacional no es capaz de producir. Se vuelve central en la discusión, entonces, la aptitud para obtener recursos externos mediante el endeudamiento, la ayuda internacional y las inversiones extranjeras (Hidalgo, 1988).

En adición, una arista relevante en el marco de la noción de crecimiento equilibrado se liga a la capacidad de planificar la coordinación entre sectores económicos. Por ejemplo, Rosenstein-Rodan (1943) proponen la planificación del desarrollo a partir de un órgano central, encargado de dirigir la inversión. El Estado nacional surge entonces como aquel que debe asumir un rol planificador y coordinador de los diferentes sectores productivos en pos de lograr un crecimiento equilibrado y armónico, sin fricciones. Además, se hace hincapié en la generación de cambios institucionales tendientes a beneficiar y promover a sectores modernos, los cuales debían estar liderados por una élite modernizadora: “(...) *ninguna industrialización parecía posible, (...), en tanto ciertos formidables obstáculos institucionales (tales como la servidumbre del campesinado o la ausencia de gran alcance de la unificación política) se mantuvieran*”. (Gershenkron, 1962: 8; trad. prop.).

No obstante, en el seno de la Teoría de la Modernización, autores como Hirschman (1958) discutieron la centralidad del Estado y su rol planificador al entender que el desarrollo se alcanza mediante el encadenamiento de desequilibrios. A diferencia de los autores previamente aludidos, Hirschman consideraba al atraso relativo de sectores como una oportunidad y no como una limitación. De esta forma, al crecer un sector de manera más dinámica en términos relativos a otros sectores, la expansión del sector dinámico genera múltiples externalidades que terminan por inducir incentivos para la inversión por parte de los sectores vinculados. Esta “senda de desequilibrios” promovería la inversión por sí misma una vez que el pri-

mer sector lograra crecer y dinamizarse. En este marco, el Estado en su rol de coordinador y planificador pierde centralidad en relación con el papel asignado por los autores de la doctrina del crecimiento equilibrado.

El último posicionamiento, de cuestionamiento al rol del Estado en la planificación económica, se extiende y populariza en los espacios académicos y políticos de los países centrales a partir de la crisis del keynesianismo, y desde el declive y posterior caída de la Unión Soviética (Kanbur, 2013). La década de los '70 marcó un quiebre en el plano de las ideas y en las políticas económicas cristalizado en el surgimiento de la nueva hegemonía neoliberal. Ideológicamente la teoría neoliberal considera que el camino para promover el bienestar consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades humanas. En este sentido también constituye un conjunto de prácticas que implica, entre otras cosas, el fortalecimiento de los derechos de propiedad privada, el libre mercado y el libre comercio, es decir la defensa de la libertad en los ámbitos jurídico y económico (Harvey, 2005). El rol del Estado se subsume a constituirse garante de la propiedad privada y del desenvolvimiento sin trabas de las fuerzas de mercado.

En lo que a TDE refiere, adquiere relevancia el nuevo enfoque neoliberal, pudiendo estructurarse a partir de cinco principios básicos: la liberalización del comercio exterior; la liberación del sistema financiero; la reforma y achicamiento del Estado; la flexibilización laboral; y la atracción de capitales extranjeros (Hidalgo, 1988). Dichos principios fundan el set de recomendaciones de política, que encuentra su expresión más acabada en el Consenso de Washington (Williamson, 1991), un decálogo de medidas basadas sobre los principios neoliberales para la aplicación en los países en desarrollo. Es así cómo se tendió a abandonar los modelos que propiciaban la intervención estatal en materia de planificación económica y localización de recursos, cobrando fuerza, en su lugar, la idea de que el desarrollo sería alcanzado a través del libre mercado y el consecuente desmantelamiento de empresas y regulaciones estatales (Todaro y Smith, 2007).

Tales postulados respecto de qué tipo de prácticas económicas conducen al desarrollo de los países fueron difundidas y propagadas con el nivel mundial por los principales organismos internacionales: Fondo Monetario Internacional (FMI),

Banco Mundial, Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros (Todaro y Smith, 2007), instituciones que recomendaron enfáticamente a los países subdesarrollados la aplicación de medidas de estabilización económica y ajuste estructural (Hidalgo, 1988).

Con posterioridad, incluso sus propios defensores advirtieron que la falla inherente a las políticas del “Consenso de Washington” consistió en la no consideración del papel que las instituciones juegan como traba al desarrollo, explicando a partir de esa falencia el fracaso en el cumplimiento de los objetivos en materia de desarrollo (Ocampo, 2005).

El énfasis en las instituciones encuentra respaldo teórico en la corriente neoinstitucionalista, que destaca a la calidad de las mismas como el factor de discrepancia entre países en términos de desarrollo económico (North, 1990). A diferencia de la escuela neoclásica, que supone agentes racionales, el neoinstitucionalismo entiende que los comportamientos responden a hábitos basados sobre factores institucionales y culturales (Hodgson, 2003). Malas instituciones pueden dar lugar a fallas de mercado que tengan como resultado un comportamiento deficiente del mismo, por lo que su liberalización puede resultar insuficiente. Una economía con buen desempeño se caracteriza por altos niveles de capital humano, físico y tecnología, así como también por su capacidad de seguir expandiéndolos. Para ello es fundamental que las instituciones sean fuertes y, por ejemplo, velen por los derechos de propiedad.

*“Las instituciones económicas son importantes para el crecimiento económico porque configuran los incentivos de los actores económicos clave de la sociedad, en particular, influyen en las inversiones en capital y tecnología física y humana, y en la organización de la producción. Aunque los factores culturales y geográficos también pueden importar para el desempeño económico, las diferencias en las instituciones económicas son la principal fuente de diferencias de crecimiento económico y prosperidad entre países” (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2005: 389, trad. prop.).*

La presentación de las diversas corrientes de la Teoría de Desarrollo expuestas, pretende dar cuenta de los disímiles contextos históricos en los que surgen y que,

por consiguiente, no entienden de igual manera el problema del desarrollo, así como tampoco comparten las mismas aproximaciones teóricas. Sin embargo, sostenemos que estas escuelas presentan importantes puntos de contacto. En primer lugar, entienden que el subdesarrollo es consecuencia de un proceso histórico, pero que en éste el sujeto económico relevante es la nación. Esto no implica que no se asigne relevancia a la economía internacional, sino que se la presenta como un sector “externo” al nacional. De esta forma, este sector externo es visto como una oportunidad para el desarrollo nacional mediante el comercio internacional, la ayuda externa, la deuda, la inversión extranjera directa (IED), etc.

Un segundo punto en común surge al entender que el problema del desarrollo puede ser resuelto a partir de la acción política nacional. De forma muy general, podemos decir que la preocupación de estos autores es encontrar el rol que debe tener el Estado, ya sea como planificador o interventor, o como garante de instituciones de libre mercado. Lo importante se resume en encontrar la receta de políticas adecuadas y su correcta ejecución. Como veremos en el siguiente apartado, interpretamos que existe otro grupo de teorías que problematizan ambos puntos a partir de entender el desarrollo nacional como un proceso inserto en un contexto internacional más complejo.

## II.2 El Desarrollo Económico desde el Sistema Mundo

Desde sus orígenes la Teoría del Desarrollo Económico se nutrió de enfoques que entendían el problema del desarrollo económico desde perspectivas alternativas. En contraste con las teorías reseñadas en el apartado anterior, en estos análisis alternativos, se pone de manifiesto la existencia de conflictos de intereses entre países desarrollados y en desarrollo, asignando un papel central al vínculo establecido entre unos y otros para explicar las causas del atraso relativo.

A fines de la década de los '40 desde América latina Raúl Prebisch desarrolla las nociones de *centro* y *periferia* como categorías analíticas para comprender la dinámica del comercio internacional y el desarrollo económico de los países. En la visión del padre del estructuralismo latinoamericano los frutos del progreso técnico tienden a repartirse de manera desigual entre países centrales y periféricos, ya que los primeros se beneficiaban por ser economías exportadoras de bienes ma-

nufacturados y los segundos se perjudicaban por concentrarse en la exportación bienes primarios. En este marco, el libre juego del mercado, como regulador de la relación entre países centrales y periféricos, tiene como resultado profundizar las disparidades al reforzar los patrones de especialización. El comercio internacional se entiende como un juego de suma cero, en el que unos se benefician a costa del perjuicio de otros.

*“(...) el libre juego de las fuerzas de la economía en el plano internacional no asegura la mejor asignación de los recursos productivos desde el punto de vista de la periferia, aunque favorezca a los centros.” (Prebisch, 1983:1979).*

Para esta vertiente de la TDE la industrialización representa la vía para la superación del atraso relativo porque permite la modificación del patrón de apropiación de las ganancias a través del comercio y modifica la distribución del excedente entre países (Prebisch y Cabañas, 1949).

El estructuralismo fue criticado por la Teoría de la Dependencia (TD), que cuestionaba que tras 30 años de aplicación de sus recomendaciones América latina persistiera en su atraso (Dos Santos, 1998; Borón, 2008). Para esta corriente, el problema de la periferia no se centraba sobre una inserción productiva particular y estática en la división internacional del trabajo, sino que respondía a un tipo de relación general respecto de los países centrales, a los cuales quedaba sometida. Este diagnóstico es resumido en el concepto mismo de dependencia, que se entiende como *“(...) una relación de subordinación entre naciones formalmente independientes, en cuyo marco las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas o recreadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia” (Marini, 1977: 4).*

Derivado de lo anterior, los dependentistas destacan que la periferia alcanzó su mayor grado de desarrollo precisamente durante los períodos históricos signados por la debilitación de las relaciones comerciales y financieras con el centro (e.g. Gran Depresión y Segunda Guerra Mundial). Sin embargo, al restablecerse los lazos en el nivel global, la dependencia comercial y financiera se renovó a pesar de que las economías dependientes se habían convertido en semi-industrializadas (Reyes,

2009). En ese sentido desde la TD se cuestiona el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, por configurar una nueva división internacional del trabajo, en la que las desventajas para la periferia persistían. En dicho esquema, los países periféricos incipientemente comienzan a incorporar tareas industriales livianas y ciertas tareas pesadas, mientras el centro conserva el monopolio de la tecnología y las máquinas que hacen máquinas (Dos Santos, 1972).

La Teoría de la Dependencia (TD) puede entenderse como un avance conceptual cuyo andamiaje permite vincular el debate en torno del desarrollo económico con las discusiones respecto de la Teoría Sistema Mundo (Heintz, 1989; Dos Santos, 2002).

La Teoría Sistema Mundo (TSM) tiene su punto de partida en la década de los '70 con los trabajos seminales de Immanuel Wallerstein (1974, 1976). En ellos se le resta centralidad al Estado-Nación como determinante de los resultados económicos y sociales, al considerarlo como una institución más entre las diversas estructuras que interactúan en el ámbito de la organización económica y social del sistema capitalista (Skocpol, 1977).

*"(...) la realidad social en que vivimos y determina cuáles son nuestras opciones no ha sido la de los múltiples estados nacionales de los que somos ciudadanos sino algo mayor, que hemos llamado sistema-mundo. Hemos dicho que este sistema-mundo ha contado con muchas instituciones -estados y sistemas interestatales, compañías de producción, marcas, clases, grupos de identificación de todo tipo- y que estas instituciones forman una matriz que permite al sistema operar pero al mismo tiempo estimula tanto los conflictos como las contradicciones que calan en el sistema"* (Wallerstein, 2005:3).

Al igual que la TD, la TSM entiende al subdesarrollo como un fenómeno de carácter global e inducido por los países centrales, que establecieron un determinado orden económico mundial. Por tanto, asumen que el subdesarrollo es consecuencia del propio desarrollo capitalista mundial, siendo condición necesaria para su superación la modificación de las propias estructuras que sustentan las relaciones internacionales vigentes.

En estos términos, pensar a las “nuevas naciones” como reflejo de las “viejas naciones” que avanzaron en el proceso de desarrollo, tal como lo entiende la Teoría de la Modernización, implica sostener un paralelismo falaz entre la Europa del siglo XVI y el tercer mundo del siglo XX.

*“La tipología de Rostow ignoró los beneficios de los países occidentales derivados de sus colonias para su desarrollo y los efectos destructivos de esa colonización sobre las mismas colonias” (Chirot y Hall, 1982: 84; trad. prop.).*

El conflicto centro-periferia es relacional, se trata del modo en que se distribuyen la producción y las ganancias del proceso productivo entre ambos grupos de países. El centro ostenta una posición dominante en el intercambio por contar con procesos monopólicos o cuasimonopólicos (asociados con características tecnológicas de difícil imitación, patentes y la protección de Estados fuertes) mientras que la periferia se encuentra en una posición más débil porque allí predominan procesos competitivos y Estados débiles. Esta diferencia de poder relativo conduce a un flujo constante de plusvalía desde los países periféricos a los centrales, conocido como intercambio desigual (Wallerstein, 2005).

Dado que los cuasimonopolios dependen de la protección de Estados fuertes (i.e. Estados que imponen regulaciones internacionales y protegen e incentivan su producción local), tienden a ubicarse dentro de su área geográfica correspondiente. Por lo tanto este tipo de actividades se concentra y resulta predominante en los pocos Estados que reúnen estas características, mientras que los procesos periféricos se encuentran dispersos entre un gran conjunto de países.

Cabe agregar que la TSM incorpora una categoría de países adicional a las de las teorías latinoamericanas: la semiperiferia (Wallerstein, 1974), compuesta por aquellas naciones que establecen una relación de subordinación con el centro, pero de dominación con la periferia. Allí operan tanto procesos competitivos como cuasimonopólicos

*“(…) para abreviar, podemos hablar de estados centrales y estados periféricos, siempre y cuando recordemos que en verdad estamos hablando de una relación entre procesos*

*productivos. Algunos estados poseen una mezcla casi pareja de productos centrales y periféricos. Denominamos a estos, estados semiperiféricos. Tienen, como veremos, propiedades políticas específicas. No es sin embargo adecuado referirse a procesos productivos semiperiféricos". (Wallerstein, 2005: 20)*

Según la TSM los países periféricos y semiperiféricos, en lugar de seguir un camino trazado al desarrollo, como pensaba Rostow (1959), pasan a ser dependientes en el esquema de sistema-mundo capitalista. Desde esta perspectiva, las condiciones mundiales operan como fuerzas determinantes, especialmente para los países pequeños. Como corolario se deduce que existen factores que poseen una determinada dinámica a nivel mundial, y que luego adquieren una forma particular interna condicionando la dinámica nacional (Reyes, 2009).

En las tres teorías mencionadas se destaca que el tipo de vínculo que ejercen los países en desarrollo con los desarrollados es una de las variables fundamentales para explicar su atraso relativo. Incorporar esta dimensión supone quitarle centralidad a las políticas locales como motor del desarrollo, en tanto se hallan condicionadas por el tipo de inserción internacional y el lugar ocupado por el Estado en el orden global. Asimismo, especialmente en la TD y la TSM, se desestima al mercado mundial en tanto oportunidad y, por lo contrario, tiende a identificarse como una traba a superar. En este sentido, adquiere relevancia un aspecto minimizado por el primer grupo de teorías: la asimetría de poder entre naciones. Este factor sería el que tiende a perpetuar la condición de atraso relativo de la periferia en pos del desarrollo del centro.

### **III. La Teoría de Cadenas Globales de Valor (TCGV): un marco conceptual en disputa**

#### **III.1. Los postulados básicos de la TCGV**

La noción de Cadenas Globales de Valor (CGV) tiene como objeto dar cuenta de una nueva fase de la competencia capitalista caracterizada por un proceso de tercerización y deslocalización de las diferentes etapas del proceso productivo en empresas ubicadas en distintos países alrededor del mundo (Gibbon y Ponte, 2005). Tal fenómeno se define por dos cuestiones: "(...) *En primer lugar, las actividades de*

*producción realizadas anteriormente por empresas verticalmente integradas ahora se dividen en piezas y se dispersan en distintas locaciones, tanto a nivel nacional como mundial. En segundo lugar, estas actividades fragmentadas y dispersas se encuentran sujetas a una estrecha integración y coordinación por parte de las empresas multinacionales líderes a través de las cadenas globales de suministro” (Gereffi et al., 2008: 6; trad. prop.)*

Un aspecto novedoso de esta fase es que el proceso de producción social no puede entenderse como la coordinación mediada por el mercado entre firmas independientes, sino como un proceso coordinado y planificado a través de relaciones directas de poder. Por lo tanto la producción deslocalizada en escala global es vista como “*una coordinación de la actividad económica que no es de mercado*” (Gereffi, 2001: 4; trad. prop.).

La cadena global de valor se concibe como un sistema de empresas altamente jerarquizado, donde cada una asume diferentes etapas del proceso de producción componiendo así distintos eslabones. Podemos agrupar a los mismos en tres grandes categorías: (i) innovación y diseño, (ii) producción (e.g. logística, transformación de insumos, *packaging*) y (iii) *marketing* y comercialización (Humphrey y Shmitz, 2000; Gereffi et al., 2001).

Bajo este esquema, las firmas líderes de la CGV realizan aquellas actividades que producen mayor valor agregado dentro de la cadena, como la investigación y desarrollo, la producción de innovaciones, la comercialización y la posesión de las marcas, mientras que las empresas que realizan actividades menos dinámicas, como el ensamble o la manufactura de menor contenido tecnológico, ocupan la base de la pirámide. Kaplinsky (2000) destaca que a la jerarquía de empresas le corresponde como contracara un orden jerárquico de Estados. Aquellas naciones donde se localicen las empresas que ocupan posiciones de liderazgo tendrán un mayor poder relativo en la escala internacional. Caso contrario serán los Estados cuyas empresas ocupan los peldaños inferiores, aquellos que continuamente se encontrarán sujetos a relaciones de poder desde una posición de subordinación.

De esta forma, se desprende que la división internacional del trabajo se complejiza en comparación con la tradicional visión de centro-periferia (Prebisch, 1949) bajo la cual los países centrales producían bienes manufacturados mientras que los países periféricos se especializaban en materias primas. La nueva dinámica de producción deslocalizada de las CGV configura una red compleja de relaciones jerarquizadas entre empresas que se especializan en los distintos eslabones de la cadena, siendo secundaria la división sectorial.

En este marco de organización internacional de la producción, los teóricos de las CGV utilizan el concepto de *gobernanza* para definir la capacidad de la firma líder de planificar la cadena, determinando qué se va a producir, cómo y por quién será producido. Las firmas líderes entonces constituyen “(...) *actores clave en las cadenas que determinan la división del trabajo entre las empresas y moldean las capacidades de los participantes para mejorar sus actividades*” (Gereffi, 2001:67).

Este tipo de empresa tiene la capacidad de organizar su cadena de manera tal de conservar para sí aquellas etapas del proceso de producción de mayor valor agregado, terciarizando hacia países con ventajas comparativas las tareas que crean conveniente. Este escenario le permite a la firma líder apropiarse de rentas y obtener una tasa de ganancia extraordinaria, proceso que retroalimenta y perpetúa su posición dominante, permitiendo fijar barreras a la entrada de nuevos actores cada vez más sólidas (Kaplinsky, 1998; Gereffi *et al.*, 2001). En concreto, la gobernanza se expresa como la habilidad de la firma líder de imponer sus condiciones al resto de las empresas de la cadena y, consecuentemente, para reproducir y mantener su posición de poder. La influencia se puede dar tanto en los productos a los que se abocará cada empresa como en la especificación de procesos productivos y estándares. En algunos casos esto implica la transferencia de técnicas para que el proveedor pueda ajustarse al proceso decidido en la empresa líder (Gereffi *et al.* 2001). En adición, las cadenas de producción en escala global requieren de eficiencia sistémica como condición para la competitividad (Kaplinsky, 2000), exigencia que es demandada por la firma líder.

A efectos de identificar qué fase productiva concentra mayor valor se introduce el concepto de renta, entendida como la ganancia adicional a la ganancia normal

(Kaplinsky, 2000) que surge en bienes escasos, de dificultosa o nula reproducción (Ricardo, 2003 [1817]). Por ejemplo, Schumpeter (1912) plantea que estas rentas pueden ser buscadas a partir de innovaciones que se expresen en nuevos productos o procesos. En las CGV las rentas emergen a raíz del diferencial de productividad de los factores (e.g. innovación) o por barreras a la entrada (e.g. marcas y patentes), pudiendo ser naturales o consecuencia de la acción humana. Por esta razón, se constata una fuerte presencia de firmas líderes en eslabones de diseño, innovación y marcas.

*“(...) Los derechos de autor y la marca tienen una vida muy larga (más de 70 años y a perpetuidad, respectivamente), y representan formas “absolutas e inmutables” de renta económica” (Kaplinsky 2000: 122; trad. prop.).*

La producción de innovaciones además es un factor clave de la CGV ya que es uno de los elementos que dan lugar a la gobernanza. Esto se debe a que la firma líder es la que concentra la capacidad de planificar innovaciones y, a partir de ellas, reestructurar sistemáticamente la cadena global de valor dejando atrás a posibles competidores que disputen su posición de liderazgo. El monopolio de la innovación se constituye en uno de los factores más relevantes para asegurar el liderazgo. Por lo tanto, las empresas líderes poseen una doble fuente de ganancia extraordinaria: por un lado, producen una renta tecnológica por medio de la innovación, y, por el otro, al coordinar las relaciones al interior de su cadena pueden apropiarse de parte de la ganancia generada por otras empresas al imponer las condiciones del intercambio.

No obstante, se identifica en el andamiaje de CGV la potencialidad de cambios al interior de las relaciones entre firmas, a partir de lo que se denomina proceso de upgrading, que refiere a *“(...) varias modalidades de cambios que empresas o grupos de empresas podrían emprender para mejorar su posición competitiva en las cadenas globales de valor” (Gereffi et al., 2001: 6; trad. prop.)*. El upgrading se produce cuando las firmas introducen cambios en sus actividades que les permiten desarrollar nuevas capacidades o bien posicionarse en nichos de mercado específicos que den lugar a barreras a la entrada (Bianchi y Zpak 2015). En concreto existen

cuatro tipos de upgrading: de producto, de proceso, funcional e intracadena (Kaplinsky y Morris 2001; Humphrey y Schmitz 2000).

*“Estos diversos tipos de upgrading ofrecen un marco que no sólo es relevante para el análisis de las empresas, sino también para comprender cómo los países elaboran estrategias de desarrollo con el propósito de moverse hacia nichos sostenibles de relativamente alto valor en la economía global”. (Gereffi 2001).*

Luego de analizar las nociones básicas de la Teoría de las Cadenas Globales de Valor, podemos concluir que para estructurar la misma en una TDE es necesario responder a ciertas preguntas: ¿es el *upgrading* realmente posible? ¿Puede ser el *upgrading* un proceso generalizado, en el sentido de que toda empresa puede realizarlo al mismo tiempo? ¿O, por el contrario, el upgrading de ciertas empresas implica el downgrading de otras? ¿En qué medida la firma líder, a partir de su posición de poder, puede favorecer el upgrading de ciertas empresas? ¿En qué medida puede dificultarlo? Consideramos que estos interrogantes no se encuentran resueltos o que sus parciales respuestas no están estructuradas en un plan de acción o estrategia para el desarrollo. A partir de esto, entendemos que queda abierto el proyecto de estructurar una TDE a partir de la TCGV.

Consideramos, sin embargo, que de realizarse este proyecto, la TDE resultante estaría en los confines del segundo grupo propuesto de teorías. Esto se debe a que la TCGV trae como principal aporte a la discusión del desarrollo elementos como las relaciones asimétricas de poder, la aparición de grandes empresas capaces de planificar parte de la producción social global y, por ende, la posibilidad de disputar poder social a otras instituciones como el Estado nacional.

A pesar de ello, como se expondrá en el siguiente apartado, las nociones básicas de la TCGV fueron adoptadas por los principales organismos multilaterales para actualizar su propia TDE y sus recomendaciones tras el fracaso del Consenso de Washington (Werner *et al.*, 2014; Fernández y Trevignani, 2015). ¿Mantuvieron en este proceso los OOI coherencia con los desarrollos originales de la TCGV, o, en contraposición, reinterpretaron sus nociones básicas en pos de moldearlas a sus recomendaciones tradicionales?

### III.2. La reinterpretación de los OOII de la TCGV

Al igual que los autores de la TCGV, los OOII parten de reconocer que en los últimos treinta años se desarrolló una nueva forma de organizar la producción mundial, caracterizada por el creciente predominio de las Cadenas Globales de Valor, lo que implica la fragmentación y transnacionalización de la actividad productiva (UNCTAD, 2013; FMI, 2015; OMC, 2017)<sup>3</sup>.

Lo novedoso del enfoque de los OOII es que esta nueva realidad es vista como una gran oportunidad para los países en desarrollo. De acuerdo con el abordaje de los OOII, la división del trabajo basada sobre CGV trae consigo nuevas potencialidades. Al fragmentarse la producción y existir un mayor grado de especialización se abre una multiplicidad de nichos donde los países pueden desarrollar ventajas comparativas y alcanzar economías de escala al producir para el mercado mundial (Baldwin, 2012; FMI, 2015). Asimismo, al integrarse las firmas de países en desarrollo a complejas redes de producción el intercambio de bienes es acompañado de la transmisión de conocimientos tácitos (know-how). De esta manera, la inserción en cadenas no incrementa solo el flujo de bienes y servicios intercambiados con el resto del mundo, sino también el de información y conocimiento (Banco Mundial, 2016).

*“El nuevo flujo de conocimientos técnicos habilitados por CGV desde los países desarrollados a los países en desarrollo es un factor clave para determinar el papel de las cadenas de valor mundiales en el desarrollo industrial. Los países en desarrollo ahora pueden industrializarse uniéndose a las CGV” (Banco Mundial, 2014: 1).*

El *upgrading* es el concepto clave para entender el camino al desarrollo a partir de la inserción en CGV. Los OOII destacan la importancia de escalar al interior de

---

<sup>3</sup> En este sentido destacan como hecho estilizado del período que el comercio de bienes intermedios creció más rápido que el de bienes finales: *“El aumento de las cadenas de valor mundiales (GVC) -la desnacionalización de la producción- ha cambiado el comercio internacional, y el comercio de partes y componentes ha aumentado casi seis veces entre 1990 y 2015, más rápido que las 4,5 veces de otras formas de comercio”.* (OMC, 2017: 175).

la cadena hacía las tareas de mayor valor agregado (BID, 2013; FMI, 2015). Sin embargo, en esta visión el *upgrading* trasciende el enfoque empresarial propio de los orígenes de la CGV. En la clave de pensar el desarrollo se centran sobre cómo la propia inserción, y posteriormente mejores posicionamientos al interior de la cadena, se traducen en beneficios para toda la economía.

Se señala entonces la existencia de un “*upgrading económico*” dado por el hecho de que la incorporación en cadenas globales de valor ofrece la oportunidad de incorporar habilidades y tecnología que provocan externalidades positivas hacia el conjunto de la economía en términos de productividad y complejidad productiva (UNCTAD, 2013; FMI, 2015). Más concretamente, esta visión sostiene los siguientes mecanismos virtuosos: a) encadenamientos de demanda, dado que las firmas líderes tienden a requerir más y mejores insumos locales, por lo cual además de demandar pueden asistir a proveedores domésticos mediante apoyo financiero o transferencia tecnológica; b) incremento de la competencia entre firmas locales y extranjeras por los recursos disponibles en el país, contribuyendo al aumento de la productividad media; c) crecimiento de la escala de producción, que torna rentable inversiones en infraestructura que favorecen el desempeño de toda la economía; d) efecto demostración por parte de las empresas integrantes de la cadena hacia el resto de las empresas; y e) incentivos a la inversión en innovación y al vínculo entre el sector privado y el científico-tecnológico para escalar en la cadena (Banco Mundial, 2014; FMI, 2015; OCDE, 2015).

Asimismo, estas mejoras económicas se traducirían en un “*upgrading social*”, lo que significa una mejora de la calidad de vida de la población. Este escalonamiento se basa sobre: a) la mejora de la calidad de empleo, dado que insertarse en CGV requiere trabajos de mayor calificación y con ello incentiva al sector privado a destinar esfuerzos en la formación de la población (Banco Mundial, 2014); y b) la reducción de la pobreza, a partir de la creación de empleos de mayor calidad que desplacen a los trabajos en actividades infraproductivas (UNCTAD, 2011).

Los OOH también toman de la TCGV el concepto de gobernanza. Sin embargo, se tiende a focalizar en los aspectos virtuosos de la relación entre las empresas de los países en desarrollo y la firma líder (Werner *et al.*, 2014). Se considera que la

presencia de esta última genera sinergias positivas al demandar mayores niveles de inversión, imponer condiciones de eficiencia a sus proveedores y permitir incrementar la escala de producción. Asimismo las compañías locales se nutren de los conocimientos técnicos, las prácticas administrativas y el modelo organizacional de las grandes multinacionales, potenciando así su propio desarrollo (Banco Mundial, 2014).

En caso de existencia de asimetrías de poder, que puedan convertirse en obstáculos para la *upgrading*, se considera que dichas asimetrías constituyen fallas de mercado. En este escenario, la política pública que tendría la capacidad de resolver el problema social no puede entenderse como la coordinación mediada por el mercado entre firmas independientes, sino como generadora de incentivos para que las empresas líderes sean más transparentes, promoviendo contratos de largo plazo e impulsando programas de transferencia tecnológica (BID, 2013).

**Cuadro 1.**  
Conceptos según la TCGV y según la reinterpretación de los OOI

<b>Governance</b>	Capacidad de una firma líder de estructurar la CGV con el objetivo de obtener rentas y sostener su poder dominante	Capacidad de una firma líder de estructurar la cadena de valor para generar sinergias positivas entre las empresas donde la asimetría de poder constituye una falla de mercado corregible vía políticas públicas
<b>Upgrading</b>	Escalonamiento de una firma al interior de su CGV	Estrategia de desarrollo a través de la cual un país logre una mejora en el bienestar social por la incursión de sus empresas y posterior <i>upgrading</i> en CGV
<b>Innovación</b>	Mecanismo para la creación de rentas y capacidad de <i>governance</i> por las firmas líderes. En las firmas de los peldaños más bajos se da una adopción de técnicas que reproduce una dependencia hacia los capitales líderes	Oportunidad de <i>upgrading</i> para los países emergentes.
<b>División internacional del trabajo</b>	Es consecuencia del eslabón en el que se especializan las empresas del país en cuestión. En los países centrales se centralizan las tareas más dinámicas y con capacidad de crear monopolios (innovación y marcas) y en los periféricos las tareas de producción con distintos grados de complejidad	Comparten la visión de la división por eslabones de la cadena productiva pero sin que por ello existan relaciones asimétricas.
<b>Comercio Internacional</b>	No es mutuamente beneficioso para ambas partes ya que hay países que realizan actividades monopolísticas generadoras de rentas y otros tareas competitivas que no.	Debido a la falta de jerarquización el comercio internacional es beneficioso para ambas partes y contribuye al proceso de <i>upgrading</i> y por ende el bienestar social
<b>Reformas sugeridas</b>	No prescriben recetas para el desarrollo	Apertura comercial, liberalización financiera, inversión en infraestructura, política tecnológica horizontal y mejoramiento de las instituciones

Fuente: elaboración propia.

A modo de conclusión, podemos ver que los organismos internacionales adoptan las nociones de la TCGV de forma tal que se desprende de ésta un camino al desarrollo. De acuerdo con lo expuesto, no resulta factible identificar que del desarrollo conceptual de la TCGV realizado por los autores originales pueda desprenderse una interpretación tal que considere a la CGV como estrategia de desarrollo. En todo caso, al estudiar el concepto de *governance* y el rol que juegan las relaciones de poder en el posible (o no) *upgrading* de las empresas al interior de la cadena, resulta al menos cuestionable entender a la CGV como estrategia conducente y promotora del desarrollo nacional.

Como se especificará en el siguiente apartado, la interpretación de la CGV como virtuosa es externa (y por lo tanto ideológica) al desarrollo de los conceptos de la TCGV.

#### **IV. La TCGV como Post-Consenso de Washington: ¿cómo y por qué?**

Tal como se reflejó en el apartado anterior parece existir consenso en los Organismos Internacionales en torno de que la inserción en CGV resulta una estrategia deseable para el desarrollo. En términos de política esto implica tomar las medidas adecuadas para impulsar y facilitar la incorporación a las CGV.

*“Un desafío futuro para los responsables de la formulación de políticas, en particular en las economías emergentes y fronterizas, será promover la participación de las CGV y ampliar su cuota de participación en las CGV” (FMI, 2015: 74; trad. prop.)*

*“Para aprovechar los beneficios de la participación en las cadenas de valor, los países deben implementar el tipo adecuado de políticas comerciales y de inversión” (Banco Mundial, 2015: 1; trad. prop.)*

En este sentido, los OOII deducen un conjunto de recomendaciones en pos de lograr una inserción inteligente en Cadenas Globales de Valor:

*“(...) requerirá la reducción de las barreras comerciales, el fortalecimiento de la infraestructura, el aumento de la formación de capital humano, el apoyo a la investiga-*

*ción y desarrollo (I + D), el mejoramiento de las instituciones y el fortalecimiento de la adaptación ante shock” (FMI, 2015,74; trad. prop.).*

*“Se ha descubierto que la apertura de la IED aumenta la participación en más de 20 puntos porcentuales, mientras que en otros países que están menos abiertos a la IED entrante, la contribución es mucho menor. Se estima que otras políticas relacionadas con el comercio, incluida la facilitación del comercio y el desempeño logístico, la protección de la propiedad intelectual y la calidad de la infraestructura y las instituciones tienen un impacto importante en la integración de las CGV en los países en desarrollo” (OCDE, 2015, ; trad.prop.)*

Al analizar estas recomendaciones se pueden identificar aspectos del Consenso de Washington, del Neoinstitucionalismo y del Neoschumpeterianismo. La reducción de las barreras comerciales y el fortalecimiento de la adaptación a shocks se asocian a la primera corriente; el mejoramiento de las instituciones y la protección de la propiedad intelectual a la segunda y el fortalecimiento de la infraestructura, apoyo a la I+D y formación de capital humano, a la tercera.

Ha de marcarse que si bien la clave para el desarrollo es la mayor y mejor inserción en CGV, conseguir ese tipo de inserción dependerá de la aplicación de recomendaciones provenientes de otras teorías. En este sentido, al igual que ocurría por entonces con los postulados del Consenso de Washington, la interpretación de la TCGV por parte de los organismos internacionales invoca como vía al desarrollo la desregulación del comercio exterior y el mercado laboral, conjuntamente con una mayor laxitud para con la IED.

La novedad la constituye el mayor énfasis en intervenciones estatales específicas que solucionen fallas de mercado, tales como problemas de infraestructura o de competencias laborales, de manera de facilitar el desenvolvimiento empresarial. Las políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) también emergen como aspecto fuerte dentro de su estrategia. Según esta línea, el Estado debe proveer bienes públicos como la financiación de la investigación básica, laboratorios públicos, etc., crear instituciones que favorezcan la vinculación entre la investigación y el sector productivo, promover la actividad innovativa mediante políticas públicas horizon-

tales, y, en caso de tener un sesgo sectorial, dicho sesgo deberá orientarse hacia aquellos sectores que tienen mayor capacidad de insertarse en cadenas globales de valor (Lavarello y Sarabia, 2015).

Ahora bien, ¿es la visión de los OOII una representación fiel del andamiaje conceptual que sustenta a la TCGV?

Uno de los aportes más importantes de esta teoría es la existencia de relaciones asimétricas de poder, conceptualizado en la noción de gobernanza, que empieza en una relación interfirmas y que luego se complejiza en una jerarquía de Estados nacionales.

*“La gobernanza es la pieza central del análisis de CGV, muestra cómo el poder corporativo puede configurar activamente la distribución de beneficios y riesgos en una industria, y qué actores ejercen ese poder a través de sus actividades”* (Gereffi y Lee, 2012: 25; trad. prop.)

En cambio, las relaciones de poder asimétricas y la capacidad de reproducirlas en el tiempo no son contempladas por los OOII como un obstáculo para el desarrollo. Esta problemática se simplifica al focalizarse en las potencialidades virtuosas del vínculo inter-firmas y derivar en la política pública la solución de posibles fallas de mercado asociadas con la relación asimétrica. A modo de ejemplo, en el **cuadro 2** se puede observar cómo en las librerías digitales de los organismos internacionales la proporción de veces en que destaca el concepto de gobernanza (“Value Chain Governance”) en relación al concepto de cadenas globales de valor (“Global Value Chains”) se encuentra apenas en torno del 1%. En cambio, en el sitio “google scholar.com” (como referencia del mundo académico en general) y en el sitio “globalvaluechains.org” (donde se aglutinan textos específicos de la temática) la proporción asciende a 10,4% y 4,8%, respectivamente.

La distorsión del concepto de gobernanza en la reinterpretación de la TCGV por parte de los organismos internacionales no pareciera ser casual o ingenua. Es a partir de este concepto distorsionado que la asimetría de poder inherente a los vínculos entre países se desplaza del análisis. En efecto, un aspecto clave de la TCGV

**Cuadro 2.**  
TCGV y Gobernanza. Resultado de búsquedas en Google en librerías de OOI y académicas.

OOI	Librería digital	Concepto		
		“Global Value Chains”	“Value Chain Governance”	Proporción
FMI	site:imf.org	4.610	1	0,0%
OMC	site:wto.org	7.400	55	0,7%
OCDE	site:oced.org	10.700	47	0,4%
UNCTAD	site:unctad.org	26.700	78	0,3%
World Bank	site:worldbank.org	20.600	223	1,1%
-	google scholar	31.000	3.210	10,4%
-	site:globalvaluechains.org	8.960	431	4,8%

Fuente: Elaboración propia. Nota: Búsquedas al 05/12/2017 en google.com y googlescholar.com

es que los países avanzados albergan las empresas líderes<sup>4</sup> y se vinculan entre sí mediante relaciones de mercado o red, y con los países atrasados a partir de relaciones cuasi-jerárquicas (Humphrey y Shmitz, 2000), siendo estas últimas las que ofrecen menores posibilidades de upgrading, de capacitación tecnológica y de diferenciación.

Los teóricos de las CGV advierten el asunto, dejando una pregunta por responder: “¿Bajo qué condiciones las empresas líderes de las cadenas globales de valor facilitarán la mejora de los proveedores de niveles más bajos?” (Gereffi y Lee, 2012: 30). Tal preocupación se basa sobre que: (a) el esquema de gobernanza cuasi-jerárquico implica una dependencia tecnológica y organizacional, en tanto la firma líder pretende aprovechar los menores costos laborales de la periferia y busca perpetuar ese aprovechamiento, ya que al haber invertido en sus proveedores no está interesada en romper la relación de asimetría; y (b) las firmas locales enfrentan altos riesgos si inician un proyecto de reposicionamiento, dado que se exponen a perder su volumen de ventas existente (Humphrey y Schmitz, 2000). Por lo tanto,

<sup>4</sup> Según el ranking Financial Times Global 500, 395 de las 500 firmas más grandes del mundo pertenecen a países de alto desarrollo (según todas las principales calificaciones: ONU, CIA, FMI, OCDE y Banco Mundial).

la relación que establece la firma líder con las vinculadas es fundamental para comprender las capacidades y limitaciones para el upgrading de las mismas.

Aun cuando el upgrading sea posible esto no significa que directa y linealmente se traduzca en un upgrading social: *“Recientemente, tanto en países desarrollados como en desarrollo, existe una creciente preocupación en torno a que los beneficios económicos derivados de la participación en las cadenas globales de valor no se traducen necesariamente en buenos puestos de trabajo o empleo estable y, en el peor de los casos, el upgrading económico genera deterioro de las condiciones laborales o descenso social”* (Gereffi y Lee, 2012:28; trad. prop.).

En línea con lo sostenido en el apartado II, *“(...) hay una aguda división entre los teóricos que consideran a la globalización como una restricción de las perspectivas de desarrollo de las naciones no centrales y los que ven los vínculos que implica la globalización, la cual no sólo representa restricciones sino también oportunidades”* (Gereffi, 2001: 11). Mientras la interpretación de los OOII coloca a las TCGV dentro del grupo que se centra en las oportunidades, en los planteos originales se observan restricciones que según el contexto pueden poner en jaque los vínculos virtuosos.

Lo expuesto permite advertir que si se analiza de manera completa el corpus teórico de la TCGV, la interpretación *mainstream* pregonada desde los organismos internacionales lejos está de reflejar fehacientemente sus postulados. Sólo de esta manera se puede sostener la defensa del libre mercado y el rol del Estado como solucionador de fallas de mercado.

Al considerar las ideas subyacentes al set de políticas recomendado por los OOII, Werner, Bair y Fernandez (2014) denominan a la visión del desarrollo basada sobre las CGV como el “Post Consenso de Washington”.

*“(...) un Post Consenso de Washington que ve un papel más activo de las instituciones estatales y de desarrollo en “hacer que los mercados funcionen”, al tiempo que reafirma la participación en el mercado y la cadena de valor como los medios y fines del desarrollo”* (Werner et al., 2014: 42; trad. prop.).

## V. Reflexiones finales

El presente trabajo pretende poner de manifiesto que los OOII han realizado una reinterpretación de la TCGV original, en una dirección tal que la ubica dentro del primer grupo de las Teorías de Desarrollo, las cuales ignoran las asimetrías entre países a la hora de explicar el problema del subdesarrollo. La distorsión del concepto de gobernanza constituye el eje clave de esta adaptación.

En el curso de la investigación realizada se abren otras preguntas fértiles para esta línea de trabajo: ¿Por qué los OOII se apropian de las nociones de la TCGV? Al igual que la teoría neoschumpeteriana y la neoinstitucionalista ¿Qué características de la TCGV son las que posibilitan una reinterpretación que resulta significativamente disímil de los postulados inaugurales? ¿Con qué objetivo los OOII realizan este proceso? Aun cuando las respuestas acabadas a estos interrogantes no puedan ser definidas, se ha tratado de marcar ciertos indicios que promuevan la reflexión en torno de lo discutido.

En primer lugar encontramos que la TCGV no se construye originalmente como una Teoría de Desarrollo, sino como un marco descriptivo altamente categorizado del contexto actual de competencia/acumulación capitalista. Esto se debe a varias razones. Por un lado, la TCGV se encuentra aislada de un proceso histórico. Esta teoría no busca construir una explicación coherentemente integrada del génesis de las CGV, de dónde y por qué surgen, o por qué las empresas líderes se localizan en ciertos países. Su motivación principal consiste en hacer explícito el escenario de la producción global actual y describirlo a partir de un sistema de categorías. Por otro lado, no encontramos que exista incorporada una interpretación de hacia dónde se dirige la trayectoria de competencia capitalista a partir de la CGV.

Un aspecto relevante adicional, consecuencia del anterior, se vincula con la ausencia, dentro de la TCGV de una estrategia o plan de acción de desarrollo. Como se expuso, el desarrollo de los conceptos que conforman la TCGV no abre la posibilidad de una TDE, pero esto no implica que no tenga la potencialidad de serlo. Queda entonces abierto el proyecto de TCGV integrado a una Teoría del Desarrollo.

Sin embargo, consideramos que la perspectiva e interpretación de los OOII reconfigura significativamente la TCGV planteada por sus autores originales. Los OOII no se involucran en el desarrollo conceptual de la TCGV, sino que, contrariamente, su interés consiste en vaciar el contenido de ciertas categorías de análisis, para reinterpretarlas de forma coherente con sus objetivos. Es así como, desde la visión de los OOII, se entiende a la CGV como virtuosa para los países que participan en ella, y, dado el estadio actual del capitalismo, una condición necesaria para el desarrollo. Esta explicación es totalmente externa al desarrollo de la TCGV, y, por lo tanto, resulta eminentemente ideológica.

En todo caso, desde la perspectiva de los autores originales de la TCGV encontramos contraintuitivo pensar en la CGV como un mecanismo de efectos necesariamente virtuosos para los países involucrados. La forma en que la TCGV plantea las relaciones de poder -y cómo estas perduran y se reproducen en el tiempo- conlleva al cuestionamiento respecto de si realmente la CGV constituye, tal como lo plantean los OOII, un vehículo para el desarrollo.

La participación del sudeste asiático en CGV abrió nuevas oportunidades a los países en desarrollo y desembocó en un cambio del modelo basado sobre la Industrialización por Sustitución de Importaciones hacia un modelo orientado hacia la exportación (Gereffi y Lee, 2012). Si bien no negamos la interrelación entre la CGV y el “desarrollo” del sudeste asiático, estimamos que esta conexión no se encuentra lo suficientemente analizada. Consideramos, entonces, que extrapolar la experiencia del sudeste asiático para enunciar conclusiones generales, de la manera que los OOII realizan, no resulta satisfactorio como teoría del desarrollo.

Al fin de cuentas, para que los OOII pudieran incorporar exitosamente a la TCGV tuvieron que desembarazarse de aquellas categorías originales que contradicen su explicación del desarrollo. De esta forma, y como vimos, se genera una reinterpretación y una minimización del problema de la *governance* y se corre el eje principal al *upgrading*, como el efecto principal de la CGV, el cual tampoco es complejizado. Esto permite integrar a la TCGV con el objetivo de poder legitimar “teóricamente” la ideología de los OOII.

## Bibliografía

- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth. *Handbook of economic growth*, 1, 385-472.
- Baldwin, R. E. (2012), "Global supply chains: Why they emerged, why they matter, and where they are going". Centre for Economic Policy Research (CEPR), CEPR Discussion Paper No. DP9103.
- Bianchi, E. y Szpak, C. (2015), "Cadenas globales de valor, comercio internacional y actuación empresarial", *Revista Argentina de Investigación en Negocios*, 1(1), 11-27.
- Borón, A. (2008), "Teoría (s) de la dependencia", **Realidad Económica**, 238.
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1969), *Desarrollo y dependencia en América Latina*, Siglo XXI.
- Cheng, M. K. C., Rehman, S., Seneviratne, M., y Zhang, S. (2015), "Reaping the Benefits from Global Value Chains", International Monetary Fund, Working paper 15-204. FMI
- Chiot, D., y Hall, T. D. (1982), "World-system theory", *Annual Review of sociology*, 81-106.
- De Backer, K. y Miroudot, S. (2014), "Mapping global value chain", The competitiveness Research Network, Working Paper 1677.
- Dos Santos, T. (1972), Socialismo o fascismo. El nuevo carácter de la dependencia y el dilema latinoamericano.
- Dos Santos, T. (1998), La teoría de la dependencia: un balance histórico y teórico. Los retos de la globalización. Ensayo en homenaje a Theotonio Dos Santos. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/unesco/santos.rtf>
- Dos Santos, T. (2002), *Teoría de la Dependencia: balance y perspectivas*, México: Plaza & Janes.
- Feres, J. C., y Mancero, X. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura*, CEPAL.
- Fernández, V. R., y Trevignani, M. F. (2015), "Cadenas Globales de Valor y Desarrollo: Perspectivas Críticas desde el Sur Global", *Revista Dados*, 58(2), 250-281.
- Gereffi, G. (1994), "The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How US Retailers Shape Overseas Production Networks", *Commodity chains and global capitalism*, ABC-CLIO, 149.

- Gereffi, G. (1999), "International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain", *Journal of international economics*, 48(1), 37-70.
- Gereffi, G. (2001), "Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización", *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 32 (125).
- Gereffi, G. (2014), "Global value chains in a post-Washington Consensus world", *Review of International Political Economy*, 21(1), 9-37.
- Gereffi, G., Humphrey, J., y Kaplinsky, R. (2001), "Introduction: Globalisation, value chains and development", *IDS bulletin*, 32(3), 1-8.
- Gereffi, G., Lee, J., Christian, M., Fernandez-Stark, K., Hovsepian, M., Kindman, A., y Zhang, A. (2008), "The governance structures of US-based food and agriculture value chains and the irrelevance to healthy diets", *Healthy Eating Research Program*, Robert Wood Johnson Foundation, Princeton.
- Gerschenkron, A. (1962), *Economic backwardness in historical perspective: a book of essays*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Gómez, P., y Bustelo, P. (1992). *Economía del desarrollo. Un análisis histórico*. Editorial Complutense.
- Griffin, K. (2001), "Desarrollo humano: origen, evolución e impacto", *Ensayos sobre el desarrollo humano*, 25-40.
- Gandlgruber, B. (2003). La concepción de las instituciones en la economía contemporánea. *Análisis económico*, 18(38).
- Harrod, R. F. (1939), "An essay in dynamic theory", *The economic journal*, 49 (193), 14-33.
- Heintz R. (1989), *Duda/Certeza/Crisis, La Evolución de las Ciencias Sociales de América Latina*. Venezuela: UNESCO - Editorial Nueva Sociedad.
- Hernández, R., Martínez Piva, J. M., y Mulder, N. (2014), *Global value chains and world trade: Prospects and challenges for Latin America*. ECLAC.
- Hidalgo, A. (1998), "El pensamiento económico sobre desarrollo: de los mercantilistas al PNUD". Universidad de Huelva.
- Hirschman, A. O. (1958), *The strategy of economic development*.
- Hodgson, G. M. (2003). Darwinism and institutional economics. *Journal of Economic Issues*, 37(1), 85-97.
- Hopkins, T. K., y Wallerstein, I. (1977). Patterns of development of the modern world-system. *Review (Fernand Braudel Center)*, 111-145.

- Humphrey, J., y Schmitz, H. (2000), *Governance and upgrading: linking industrial cluster and global value chain research*, Brighton: Institute of Development Studies.
- Kanbur, R. (2003), "The economics of international aid", *Handbook of the Economics of Giving, Altruism and Reciprocity*, 2, 1559-1588.
- Kaplinsky, R. (2000), "Globalisation and unequalisation: What can be learned from value chain analysis?", *Journal of development studies*, 37(2), 117-146.
- Kaplinsky, R., y Morris, M. (2001), *A handbook for value chain research* (Vol. 113). Ottawa: IDRC.
- Kay, C., y Guadarrama, A. (1993), "Estudios del desarrollo, neoliberalismo y teorías latinoamericanas", *Revista Mexicana de Sociología*, 31-48.
- Kowalski, P., González, J. L., Ragoussis, A., & Ugarte, C. (2015). *Participation of Developing Countries in Global Value Chains*. OCDE
- Kriljenko, J. I. C., Chen, W., González-García, J., Kitsios, E., y Treviño, J (2016). *Trade Integration and Global Value Chains in Sub-Saharan Africa*. FMI
- Lavarello, P. J., y Sarabia, M. (2017). *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000. Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Santiago: CEPAL, 2017. pp. 157-199.
- Levín, P. (1997). *El capital tecnológico*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.
- Marini, R. M. (1977), *Dialéctica de la dependencia*, Era.
- Nicita, A., Ognitvsev, V., & Shirotori, M. (2013). *Global supply chains: trade and economic policies for developing countries*. United Nations Conference on Trade and Development.
- North, D. C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.
- Nurkse, R. (1952), "Some international aspects of the problem of economic development", *The American economic review*, 42(2), 571-583.
- Miroudot, S., Rouzet, D., y Spinelli, F. (2013). *Trade Policy Implications of Global Value Chains*. OCDE.
- Pietrobelli, C., & Staritz, C. (2013). *Challenges for global value chain interventions in Latin America*. Inter-American Development Bank.
- Prebisch, R. (1982), *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*.

- Prebisch, R. (1983), "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo", *El trimestre económico*, 198 (2), 1077-1096.
- Prebisch, R., y Cabañas, G. M. (1949), "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *El trimestre económico*, 16 (63), 347-431.
- Reyes, G. E. (2009), "Teorías de desarrollo económico y social: articulación con el planteamiento de desarrollo humano", *Tendencias*, 10(1), 117-142.
- Ricardo, D. (2003) [1817], *Principios de economía política y tributación*, Ediciones Pirámide.
- Rosenstein-Rodan, P. N. (1961), "Notes on the theory of the 'big push'", *Economic Development for Latin America*, 57-81, Palgrave Macmillan.
- Rostow, W. (1960), *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge: Cambridge University.
- Ruta, M. (2017). *Preferential Trade Agreements and Global Value Chains*. WTO.
- Schumpeter, J., y Backhaus, U. (2003), *The theory of economic development*, 61-116, Springer US.
- Skocpol, T., y Wallerstein, I. (1977), "Wallerstein's world capitalist system: a theoretical and historical critique", 1075-1090.
- Stiglitz, J. E. (2005), "More instruments and broader goals: moving toward the Post-Washington consensus", *Wider perspectives on global development*, 16-48, PalgraveMacmillan UK.
- Taglioni, D., y Winkler, D. (2014), "Making global value chains work for development", *Serie Economic Premise*, 143. World Bank.
- Thorbecke, E. (2007), "The evolution of the development doctrine, 1950-2005", *Advancing development*, 3-36, Palgrave Macmillan UK.
- Tipps, D. C. (1973), "Modernization theory and the comparative study of national societies: A critical perspective", *Comparative Studies in Society and History*, 15(02), 199-226.
- UNCTAD (2011), "Pro-poor Value Chain Development: 25 Guiding Questions for Designing and Implementing Agro-industry Projects". Vienna: United Nations Industrial Development Organization.
- UNCTAD, (2013), *World investment report 2013: global value chains: investment and trade for development*. UN.

- Wallerstein, I. (1974), *The modern world-system: Capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century*. Academic Press .
- Wallerstein, I. (1976), "A world-system perspective on the social sciences", *The British Journal of Sociology*, 27 (3), 343-352.
- Wallerstein, I. M. (2005). *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*. Siglo XXI.
- Werner, M., Bair, J., y Fernández, V. R. (2014), "Linking Up to Development? Global Value Chains and the Making of a Post-Washington Consensus", *Development and Change*, 45(6), 1219-1247.
- Williamson, J. (1991), *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, México: Gernika.





# realidad económica

Nº 314 · AÑO 47

16 de febrero al 31 de marzo de 2018

ISSN 0325-1926

Páginas 71 a 113

---

PROBLEMÁTICA AGRARIA

**VII Jornada Debate Cátedra Libre de Estudios  
Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti**

## Problemas actuales del agro argentino\*

Mercedes Marcó del Pont, Alejandro Rofman,  
Javier Rodríguez

---

\* La Jornada se llevó a cabo el 16 de agosto de 2017, organizada por la Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Agr. Horacio Giberti", la Facultad de Filosofía y Letras - UBA, el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) y Realidad Económica y fue auspiciada por el Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini". Las intervenciones continuarán publicándose en próximas entregas de Realidad Económica. Coordinadores de los paneles: Juan Carlos Amigo, Carlos León y Susana Soverna.



## Resumen

En la jornada se plantean los principales problemas en el marco de procesos de expansión de las formas sociales de capitalismo agrario y de concentración de la producción en la Argentina, a la vez que se busca identificar las decisiones que inciden en esos procesos y su relación con la pluralidad de actores que participan de los mismos. Se inicia con una revisión de las políticas macroeconómicas vigentes y continúa con el análisis de la política agropecuaria, en la que la reducción o eliminación de las retenciones a las exportaciones constituye su expresión más visible, pero donde otras medidas sectoriales pueden estar redefiniendo la suerte diferencial de los actores del sector.

Finalmente, en lo que también es ya una tradición de la cátedra, se aborda la situación de los actores más vulnerables del sector agropecuario: la producción familiar, la situación de los pueblos originarios y los problemas de estos actores vinculados con sus derechos a la tierra, al agua y al financiamiento.

**Palabras clave:** Agricultura – Política agropecuaria – Agricultura familiar – Economías regionales - Campesinado

## Abstract

**Seventh IADE Debate Conference - Open Professorship of Agrarian Studies "Agr. Horacio Giberti" Current problems of Argentine Agrobusiness**

At the conference, the main problems of the processes of expansion of the social models of agrarian capitalism and concentration of production in Argentina are laid out, as well as a search to identify the decisions which impact these processes and their relationship with the multiplicity of agents that participate in said processes. Initially, a revision of current macroeconomic policies is set out, to afterwards continue with the analysis of agrarian policy, where reduction or elimination of export taxes constitute its most visible expression, but where other sectorial measures might redefine the differential fate of the agents of the sector.

Finally, in what is also already a tradition at the Professorship, the situation of the most vulnerable agents of the agrarian sector is addressed: family production, the situation of aboriginal peoples and the issues of these agents in relation to their rights to land, water and financing.

**Keywords:** Agriculture - Agrarian Policy - Family Agriculture - Regional Economies - Farmer Population

## Apertura

Pedro Tsakoumagkos

**B**uenas tardes, señoras y señores, colegas, amigas y amigos, personas interesadas en la cuestión agropecuaria y agroindustrial en nuestro país. Les damos la bienvenida y les agradecemos la presencia esta tarde. Valoramos mucho la participación de todos ustedes en una actividad como esta, y nos parece realmente muy estimulante que nos demos estos espacios para el análisis, la discusión y la consideración proyectiva del futuro sectorial.

Agradecemos también a nuestro anfitrión, el Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, que año tras año, en esta y en otras actividades, nos recibe con mucha calidez. También agradecemos al conjunto de instituciones que coparticipan de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios “Ingeniero Agrónomo Horacio Giberti”, a cuya comisión directiva pertenezco y en nombre de la cual les estoy hablando. Quiero, antes de darles la palabra a la presidenta del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico y a la directora del Departamento de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, recordar que la Cátedra Giberti fue creada en el año 2010, en el seno de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, más específicamente, como corresponde a las cátedras libres, dentro del área de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil y ha trabajado estrechamente con el Departamento de Geografía y con el Instituto de Geografía de la Facultad, así como con el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico y la revista *Realidad Económica*, y con el Centro Cultural de la Cooperación.

En los años que han transcurrido desde 2010, hemos realizado ya seis de estas Jornadas. Esta es la séptima, y yo las llamaría nuestras “jornadas invernales”, dedicadas a convocar a los actores de la realidad agropecuaria o agroindustrial, o de ámbitos académicos o de diferentes instituciones de la sociedad civil, a sentarnos

un día o una tarde larga a considerar la situación coyuntural y los aspectos involucrados que dan lugar a esa situación en la cuestión agropecuaria y agroindustrial de la Argentina.

Además de estas reuniones, la Cátedra ha venido realizando otras actividades: jornadas, talleres, encuentros. No tuve la precaución de fijarme antes de venir la cantidad de ellas, pero todos los años realizamos, además de estas Jornadas, por lo menos tres o cuatro actividades más, ya sobre temas puntuales o más acotados. A veces son talleres intensivos en los que alguien que ha trabajado una temática la presenta y la discutimos; otras son jornadas en la propia Facultad o en otros ámbitos, pero en general entendemos que la Cátedra viene realizando una actividad interesante en el sentido de dar cuenta de temáticas que son de alto interés para los que trabajamos en estos asuntos en la Argentina.

Agrego una mención especial para el hecho de que en el segundo cuatrimestre de 2014 una de estas actividades tuvo una particular extensión y profundidad, en la medida en que fue un seminario organizado por el Departamento y el Instituto de Geografía, con la participación de toda la Cátedra, el IADE, *Realidad Económica*, el CCC, que se llamó “Problemas actuales del agro argentino”. Esa actividad, al mismo tiempo, fue un seminario de grado dentro de la carrera de Geografía y un encuentro de difusión en el que podían participar personas que fuesen de otras carreras o de otras Facultades y público en general. Su particularidad fue que invitamos a especialistas para cada tema, y una vez finalizado el seminario, tal como se lo habíamos planteado originalmente a los convocados, les pedimos que escribieran sus clases como capítulos de un libro.

Ese libro, ha salido publicado en una edición de la Facultad de Filosofía y Letras y del CCC con los auspicios del IADE y *Realidad Económica* y mantiene el nombre de aquel seminario: *Problemas actuales del agro argentino*, aunque alguien podría decirnos que desde el segundo cuatrimestre de 2014 al primer cuatrimestre de 2017 tal vez a la palabra “actuales” haya que ponerla entre signos de interrogación. Sin embargo, consideramos que no es así: todos los trabajos han sido hechos atendiendo a problemas coyunturales, pero desde una mirada estructural. Contienen una serie de ejes que mantienen plena vigencia, e incluso nos dan claves para en-

tender lo que está ocurriendo en este momento. Ahora les voy a ceder la palabra a nuestras colegas.

## Marisa Duarte

**G**racias, Pedro. Buenas tardes a todos y todas. Estamos otra vez en este encuentro que ya es una costumbre invernal, como dice Pedro. Hablo en nombre del IADE, el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico y de la revista *Realidad Económica*. Desde el Instituto, lo que hacemos es acompañar un trabajo de enorme importancia no solamente para las instituciones que están vinculadas con la Cátedra, sino para el país, por la relevancia que tiene la determinación de algunos rasgos que son estructurales del conjunto de la economía en la sociedad en la que vivimos. Es un orgullo para nosotros poder acompañar lo que se va haciendo, porque la Cátedra Giberti es un grupo de profesionales, de investigadores, pero también de relevantes maestros.

A nuestro Instituto constantemente llegan consultas, y siempre que se refieren al agro ya sabemos quiénes son los referentes, que además tienen una gran generosidad y capacidad de trabajo. Simplemente, desde el IADE acompañamos esas iniciativas y esperamos estar siempre a la altura. Confiamos en que este grupo se preserve: nos interesa muchísimo cuidarlo, quererlo e invitar a los jóvenes y a todos quienes estén interesados en la temática a que colaboren no solamente como invitados sino a que se acerquen al grupo. Es la manera que tenemos para que perdure el legado de una persona tan importante como ha sido Giberti para todos nosotros.

También dejo unas palabras, en nombre del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, la persona que habíamos invitado tuvo algunos problemas de agenda, ha transmitido su adhesión y felicitaciones por estar otra vez reunidos aquí. Que sea -como siempre- una buena jornada.

## Adriana Villa

**B**uenas tardes a todos. Yo represento al Departamento y al Instituto de Geografía de la Facultad en un acompañamiento a la Cátedra Giberti, con la que venimos trabajando, como decía Pedro, desde sus orígenes, compartiendo la organización y los proyectos, las aspiraciones y la difusión de estos eventos.

Para nosotros, la Cátedra Giberti es una institución muy querida y muy respetada. Las tareas que venimos haciendo en conjunto nos han demostrado la potencialidad del trabajo de la Cátedra para la formación de profesionales, pero también para la formación de nuestros estudiantes. Este seminario al que hizo referencia Pedro Tsakoumagkos ha sido realmente un hito que esperamos que se repita en alguna otra instancia como momento de debate de profesionales y de especialistas en una transferencia hacia quienes se están formando. En ese sentido, también la publicación del libro este año es la cristalización de un proyecto de trabajo conjunto.

Durante estos años nos hemos centrado mucho, además de todas las tareas administrativas que tenemos en el Departamento y en la carrera de Geografía, sobre el trabajo articulado del Departamento con el Instituto, con la Cátedra y con la Secretaría de Extensión y Bienestar Estudiantil, que ha desarrollado una tarea muy importante, que se ve en las distintas sedes de la Facultad de Filosofía y Letras, en Puán, en Tilcara, en 25 de Mayo y en el CIDAC de Barracas, que tiene también un proyecto que se está concretando, una escuela secundaria de enseñanza técnica en Lugano, que está avanzando con las prácticas socioeducativas territorializadas de los estudiantes. Este cuatrimestre hubo trece proyectos de inserción, que implican una estadía en el terreno, organizada y luego revisada desde los marcos teóricos que sostienen estos seminarios.

En resumen, es valioso estar acá y escuchar las conversaciones, las discusiones y las presentaciones que se hacen en estas Jornadas, que serán invernales, pero hoy es un día muy lindo y siempre que nos vamos de los talleres y de las Jornadas de la Cátedra nos llevamos inquietudes, preguntas y orientaciones para pensar y para seguir preguntándonos. Nos parece que esto es lo vívido del conocimiento,

porque hay conocimientos académicos, profesionales y técnicos, propios y subjetivos de cada uno, que recogemos para seguir pensando, no sólo desde la economía y la política sino también desde lo social y lo profundamente ideológico y cultural que está en la base de la Cátedra Giberti.

Que tengamos un buen trabajo, y nos quedamos desde el Departamento, esperando la próxima tarea, que es un trabajo de difusión con profesores de nivel secundario que también realiza la Cátedra y que nosotros acompañamos firmemente. Muchas gracias.

#### PRIMER PANEL

## La política económica vigente y sus efectos sobre la economía real

### Mercedes Marcó del Pont

Economista. Presidenta de la Fundación de Investigaciones para el Desarrollo (FIDE) y expresidenta del Banco Central de la República Argentina.

**B**uenas tardes. Muchas gracias, Juan Carlos, por la invitación: más oportuna, imposible. Es un placer estar de vuelta acá y es realmente un honor participar de este encuentro que organiza la Cátedra Giberti, porque creo que es un momento en el que tenemos que reforzar el trabajo conjunto, esta sinergia entre todas las instituciones que estamos en la misma vereda. La actual etapa de repliegue de proyectos nacionales y populares y de reinstauración neoliberal que se verifica en gran parte de América latina, descarnadamente en la Argentina y el Brasil, nos tiene que servir para repasar desapasionadamente la década larga del kirchnerismo, fortaleciéndonos en la reivindicación de un proyecto que fue a contrapelo de la lógica de valorización financiera predominante y que habilitó no solamente un proceso de redistribución progresiva del ingreso sino también el ensancha-

miento de los espacios de soberanía económica, política y cultural. Pero también tenemos la obligación de profundizar acerca de las rémoras del neoliberalismo que no pudimos remover y que condicionaron el avance de nuestro proyecto. Tenemos que tratar de abordar este debate con objetividad y poco voluntarismo, ejercicio que considero fundamental para poder pensar propuestas superadoras.

Cuando hablo de ausencia de voluntarismo me refiero a la necesidad de que todas las discusiones que nos demos sobre la realidad, sobre la agenda de propuestas a futuro, estén correctamente contextualizadas en el marco de condiciones que caracterizan el funcionamiento del capitalismo mundial. Ustedes están en una cátedra que estudia una de las realidades sectoriales más relevantes de la historia y del presente de la Argentina, que es el sector agropecuario, y también abordan esta problemática en el contexto de una lógica predominante en el nivel internacional en estos casi cuarenta años del capitalismo financiarizado. Para aquellos que hemos dedicado gran parte de nuestra vida a estudiar la problemática del desarrollo es cada vez más evidente que la actual fase de globalización financiera complejiza enormemente este debate. Medio siglo atrás la cuestión del subdesarrollo, de la incapacidad de nuestros países para avanzar en procesos sostenidos de crecimiento, de distribución de la riqueza, de inclusión social, estaba principalmente asociado con el perfil de especialización primario que llevaba a ciclos recurrentes de expansión, estrangulamiento externo y crisis al ritmo marcado por los precios de las commodities. El proceso de financiarización que se despliega a partir de fines de los 70's incorpora nuevos componentes al problema de la restricción externa, achicando notablemente los grados de libertad para las políticas de desarrollo. Es importante tener claridad acerca de cuáles son los resquicios disponibles pero además ser consciente de que no alcanza con delinear políticas consistentes sino que también es necesario garantizar los consensos políticos y sociales imprescindibles que hagan viable la implementación de esas propuestas. Cuando nosotros, hace muchos años, analizábamos las cuestiones del desarrollo, la discusión se centraba sobre la urgencia por transformar la estructura productiva de la Argentina, avanzar en un proceso moderno e integrado de industrialización necesario para romper con el proceso de este intercambio desigual inherente a las economías subdesarrolladas. Este objetivo mantiene plena vigencia, pero en el contexto de la globalización financiera han aparecido otros "problemillas" que condicionan adicionalmente a los países subdesarrollados.

Desde fines de la década de los setenta y principios de los ochenta comienzan a desplegarse un conjunto de fenómenos en escala global que van consolidando un proceso de globalización financiera que impacta profundamente en los procesos de acumulación y distribución de riqueza en el mundo. La Argentina fue pionera. Junto con otros países de la región las dictaduras militares desplegaron las denominadas experiencias de liberalización del Cono Sur que cambiaron el eje de la acumulación desde la producción hacia las finanzas. La lógica de la financiarización atraviesa a la gran mayoría de actividades económicas. El hecho de que la rentabilidad del capital, en forma creciente, se genere no en la producción de bienes y servicios sino en la generación de riqueza ficticia en el sector financiero es algo que involucra claramente al sector agropecuario. El comportamiento de los pools de siembra y las grandes exportadoras de cereales y oleaginosas está crecientemente impregnado de esa lógica de valorización financiera.

Mi experiencia en el Banco Central me sirvió mucho para ver de cerca el comportamiento de estos actores. Reconozco y valoro un dato distintivo de la etapa kirchnerista que fue la opción política por priorizar la acumulación productiva por sobre la financiera reduciendo sensiblemente los espacios para la especulación. Es bueno insistir acerca de que esto fue posible gracias a una decisión política ya que la inercia que dejó la implosión de la convertibilidad no conducía ni mucho menos a ese desenlace. Desde una perspectiva más larga cuando se estudia el proceso de financiarización, se puede identificar un conjunto de fenómenos que lo impulsan y lo retroalimentan: la internacionalización y la relocalización productiva de las grandes empresas multinacionales, el avance tecnológico fundamentalmente asociado con las comunicaciones, la duplicación de la fuerza de trabajo con el ingreso de los países asiáticos, principalmente China, y como elemento fundamental, la desregulación financiera.

No podemos entender la lógica y la hegemonía de la financiarización si no la enmarcamos en su funcionalidad con la liberalización absoluta de la cuenta capital y la desregulación financiera. Esto es algo en lo cual insisto mucho, porque desde el punto de vista de la Argentina es esencial que tengamos en claro la importancia de este componente estructural que hoy caracteriza al capitalismo en su versión neoliberal.

Como ya mencioné, un rasgo relevante del gobierno kirchnerista fue su apuesta por la acumulación productiva y el achicamiento de los espacios para que el capital se valorizara financieramente. Esta decisión se apoyó en varios ejes. Uno de ellos fue, claramente, controlar el ingreso y salida de capitales especulativos a la Argentina. Esto se materializó en regulaciones específicas. Otro de los ejes fue el endeudamiento, recortándose un terreno privilegiado para el negocio financiero y la fuga.

Otra decisión trascendente fue la modificación de la Carta Orgánica del Banco Central. Esta ley nos permitió a que el Banco Central, como autoridad monetaria, recuperara capacidad para decidir acerca de las condiciones del crédito, en términos de tasas y destinos fundamentalmente. Esas y otras modificaciones fueron habilitadas por la vuelta hacia un objetivo múltiple para el BCRA, dándole a la política monetaria el mismo estatus que la política fiscal o la política de ingresos, a la hora de plantearse estrategias de desarrollo.

No puedo dejar de mencionar la importancia que tuvo para el fenómeno que estamos analizando la recuperación del sistema de seguridad social, porque si hay algo que en el nivel mundial está atravesado por la lógica de la financiarización son los fondos de pensión. Algunos autores le asignan al proceso de privatización de la seguridad social un papel decisivo en el impulso a la valorización financiera del capital dadas las masas de liquidez que generan en escala global. El caso más concreto lo tenemos en Chile donde han constituido por décadas en un puntal del mercado de capitales (su contracara es la paupérrima cobertura previsional de la población). En la Argentina tuvimos la siniestra experiencia de las AFJP. Recuperar esos recursos fue una decisión enorme a la hora de romper con la lógica de la financiarización.

Si nosotros queremos discutir la cuestión del desarrollo no podemos ignorar que este fenómeno constituye una de las contradicciones principales que vamos a tener que volver a enfrentar dado el giro de política del gobierno nacional que nos ha reinstalado plenamente en esa lógica. Si no se remueven las reglas de juego que alientan la orientación del excedente económico hacia lo financiero por sobre lo productivo, olvidémonos de las otras discusiones que tenemos que dar en relación con la urgencia por transformar estructuralmente nuestro aparato productivo, avanzar en la industrialización, la diversificación del sector agropecuario, la bús-

queda de mayor homogeneidad y equidad hacia el interior del mismo, el desarrollo tecnológico, entre otros desafíos.

Uno podría mirar en perspectiva y advertir en relación con el problema de la restricción externa, que el kirchnerismo, fue removiendo muchas de esas rémoras de naturaleza estructural que había dejado el neoliberalismo, entre otras, el endeudamiento y la exposición a los movimientos globales de capital así como el jugoso negocio financiero generado con la privatización de la Seguridad Social, entre otras “pesadas herencias”. Pero reivindicar esos pasos enormes en la recuperación de soberanía y capacidad redistributiva en materia de ingresos, no debe llevarnos a ignorar que hubo temas estructurales que no se modificaron lo suficiente, y que se manifestaron como problema hacia 2011. Se volvió a corporizar la restricción externa, ya no vinculada con el endeudamiento ni la salida de capitales externos golondrina (que virtualmente no ingresaron), sino fundamentalmente porque, cuando cambiaron los precios internacionales de las materias primas, quedó en evidencia que nuestra inserción todavía era básicamente primaria. También volvió a revelarse la transformación estructural que el menemismo había hecho en materia petrolera; había alterado y abandonado cualquier posibilidad de autoabastecimiento fundamental, como se hizo, recuperar el control estratégico de los recursos energéticos.

Tampoco encaramos una institucionalidad en el manejo de los dólares provenientes del sector agropecuario, de forma tal de garantizar que esas divisas genuinas que genera la economía argentina estuvieran a disposición del proceso de acumulación interna y fundamentalmente que el flujo de esos dólares acompañara el ciclo de actividad del sector y no se constituyera en un mecanismo de presión especulativa en el mercados de cambios. La enorme concentración en la exportación agrícola de la Argentina realmente es un factor que condiciona muchísimo la gobernabilidad del mercado de cambios.

Si seguimos mirando en perspectiva ¿no es la idea autoflagelarnos permanentemente con la autocrítica, pero necesitamos tener en cuenta dónde nos apretó el zapato para estar en condiciones de recuperar todo lo virtuoso e ir por más?, tampoco les dimos mucha bolilla al tema de la formación de activos externos, como se

denomina a la “fuga” en la jerga del Banco Central. Es un fenómeno sui géneris que tiene la Argentina. En general cuando se habla de fuga de capitales en el nivel global se hace referencia a los capitales de cartera que ingresan a valorizarse financieramente, fuertemente volátiles y que cuando pegan la vuelta dejan el tendal. Ese tipo de fuga no tuvimos porque como mencione fue prácticamente inexistente el ingreso de fondos de cartera. Pero lo que sí existió durante gran parte de nuestro gobierno fue un enorme proceso de dolarización del excedente por parte de los propios argentinos (compra de dólares para atesoramiento) que no sólo salieron virtualmente de la acumulación interna sino que también tienen riesgosos comportamientos pro-cíclicos. Hasta que se pusieron regulaciones en 2011, se fugaron por esa vía (en cabeza de un segmento muy pequeño de personas y empresas) más de 90.000 millones de dólares, casi el 80 % de los saldos comerciales positivos que tuvo la Argentina.

Frente a la envergadura y la capacidad desestabilizadora que tenía este fenómeno la opción fue cerrar ese canal de fuga. La alternativa (circunstancial no permanente) era devaluar o salir a tomar deuda para financiar esa creciente demanda. Probablemente encaramos tardíamente este problema. Siempre es preferible tomar estas decisiones cuando sobran los dólares y no cuando faltan. Esta regulación del mercado de cambios, que tan efectivamente se definió como “cepo”, nos costó muchísimo políticamente, en términos de opinión pública. Pero nos debemos ese debate como sociedad. La característica de ahorrar en una moneda que no es la propia y que es estructuralmente escasa en un país como el nuestro. Volviendo al tema del voluntarismo, se me hace difícil concebir la posibilidad de avanzar en un proceso sostenido y consistente de desarrollo e inclusión con ese canal abierto de drenaje de excedente hacia el exterior. Como se constata claramente en la presente etapa de nuestro país, la apertura financiera y de la cuenta capital son dos prerrequisitos para garantizar el avance de la financiarización. Se trata de una realidad que ha sido reconocida y estudiada por los propios organismos internacionales, que reconocen que la desregulación de la cuenta capital condiciona la sostenibilidad de las economías emergentes. En el nivel internacional, sin embargo, no es fácil encontrar situaciones como la de la Argentina donde los residentes toman al dólar como un activo financiero. Y ello no ocurre porque ellos sean buenos y nosotros unos irresponsables, sino porque las reglas del juego en Brasil, que es

un país muy abierto financieramente, no habilitan esa operatoria. Al evaluar este tema que tiene raíces culturales fuertes, es necesario tener en cuenta la distorsión introducida por el régimen de convertibilidad que durante diez años mantuvo la ficción de que un peso era igual a un dólar. Esa experiencia no se dio en otros países en épocas contemporáneas. Nosotros sí tenemos ese sayo, que nos condiciona muchísimo a la hora de plantearnos hacia adelante una estrategia superadora.

Todos estos temas, desde discutir la re-regulación cambiaria o cómo se genera una institucionalidad moderna que garantice los dólares del comercio exterior del sector agropecuario pero que a la vez actúe protegiendo, promoviendo y diversificando la producción agropecuaria, se enmarcan en una necesidad de planificación de las fuentes de renta necesarias para sostener la industrialización. Es una gran discusión la que nos debemos acerca de cuáles serán las fuentes de excedente necesarias para viabilizar el desarrollo. Tuvimos una experiencia en la que no nos fue bien, en torno a la discusión de las retenciones móviles. En este caso también tenemos que repasar críticamente ese intento fallido por captar una cuota adicional de la renta agropecuaria en fases de fuerte aumento de las cotizaciones, con el objetivo de asignarla hacia la diversificación productiva y el impulso a los pequeños y medianos productores. A mi juicio en su concepción estaba bien orientada, pero en el debate hacia el interior de la sociedad, generación de las relaciones de fuerza y los consensos necesarios para viabilizarla, fallamos. Quizá no supimos reconocer el terreno, el rol de los diversos actores que participan en la producción y comercialización de la producción agrícola, identificar cuáles eran los sectores que se beneficiaban con esa política de retenciones móviles y diferenciadas. Entiendo que esta experiencia nos debería servir a la hora de pensar cómo se aborda la re-regulación (después del torbellino neoliberal) en otras esferas de la economía argentina.

Esta es, un poco, la foto de los desafíos que teníamos hacia adelante para quebrar un proceso de acumulación del sector privado que fue insuficiente. Particularmente en el sector industrial, que tuvo una mejora muy relevante de su rentabilidad, la tasa de reinversión fue baja (especialmente en el segmento de las grandes empresas). El crecimiento industrial fue muy importante pero no se desa-

rolló en términos de transformación, integración, innovación y homogeneización en los niveles de productividad.

Estos son los desafíos: ¿y ahora qué? Estas cosas que estoy diciendo parecen “Argentina año verde”, porque a la hora de definir lo que estamos viviendo desde hace más de un año y medio, alcanza con decir que estamos frente a la restauración plena de la lógica de la financiarización que no deja espacio al desarrollo productivo. Me quedó muy grabado un reportaje que le hizo Vargas Llosa a Macri a fines del año pasado, que es una de las entrevistas más ricas en términos de su concepción ideológica, en la que cuando le preguntan acerca de las medidas más importantes desde que había asumido menciona la eliminación del “cepo”. La eliminación del mal denominado “cepo”, insisto, no fue otra cosa que la desregulación plena de la cuenta capital, al ingreso y salida de dólares financieros. La liberalización unilateral del mercado de cambios que impulso desde inicios de su gestión el gobierno constituye una parte fundamental de la lógica de valorización financiera predominante. El BCRA es entonces el actor principal en el estímulo a la acumulación financiera, no sólo a través de la desregulación cambiaria y financiera sino también derivada de su política de esterilización y del manejo de la tasa de interés<sup>1</sup>. ¿Por qué existe esa idea de que a través de absorber dinero y aumentar la tasa de interés se va a domar la inflación? En realidad, con esa política lo único que se generó fue un fenomenal negocio para los bancos, que crecientemente canalizan su liquidez desde los créditos hacia las letras con riesgo cero y muy buenos rendimientos. Estamos viviendo una situación muy loca, porque es la propia autoridad monetaria la que está promoviendo la financiarización.

Yo creo que no hace falta abundar demasiado acerca de cuáles son las consecuencias sobre la economía real. No hay futuro para la economía productiva. Obviamente, ni hablar de los desafíos que estábamos planteando en cuanto a la transformación productiva, porque, por definición, esa autonomía del sector financiero respecto del sector productivo genera menos mercado interno, y eso lo advierte cualquier empresario con el que se hable. A muchos se les cayeron las ventas, pero no la rentabilidad, porque están aplicando parte de ese excedente al negocio

---

<sup>1</sup> Una digresión: recurrentemente los banqueros me venían a decir que con la inflación que había teníamos que subir las tasas de las LEBAC.

financiero o a transformarse en importadores. Esa es la reconversión que se está dando en la Argentina a partir de las reglas de juego predominantes. No es que los empresarios sean buenos o malos, sean nacionales y populares o cipayos. Esas son las reglas de juego que impone esta política económica, donde, como ocurrió en otras etapas de la Argentina, sabemos que hay sectores que, efectivamente, van a ser los ganadores, como ocurre con el sector financiero y otros a los que el gobierno les ha dado mucho en términos de rentabilidad, por ejemplo, los sectores eléctrico, gasífero y petrolero. Nadie puede estar en contra de la modificación de la matriz energética argentina o el impulso a las energías alternativas. Yo leía un informe de la CEPAL en el que caracterizan la inversión en energías alternativas como la “estrella”, de la inversión en la región. Sin embargo, los nichos de rentabilidad que se les están otorgando en nuestro país lamentablemente esta desacoplado de un proyecto industrial: ¿acaso los impactos industrializantes que puede tener un proceso de inversión en energías renovables se están aprovechando? No. Alcanza como ejemplo con mirar los datos sobre maquinaria agrícola: es brutal cómo en poco tiempo uno de los pocos sectores ganadores, como el sector agrícola más concentrado, está reemplazando la maquinaria agrícola nacional por maquinaria importada, y no es que no tengan capacidad ociosa. Así como ocurrió en la primera etapa de los noventa, en la etapa expansiva del menemismo, cuando hubo ganadores, acá el gran perdedor es la industria. No hay espacio para la industrialización en un contexto de esta naturaleza.

Lo que yo advierto es que tenemos que ser más cuidadosos en cómo encarar la campaña política. Nosotros nos sorprendemos de que la gente no votó con el bolsillo, pero aun los que están sufriendo el ajuste volvieron a votar al gobierno, y la percepción en general es que la economía venía con un colchón, *a contrario sensu* de lo que dice Macri, no solamente porque tenía poca deuda y entonces hay espacio para endeudarse a lo loco, sino porque la economía venía funcionando a partir de una capacidad de consumo con relativa densidad. Lo peor de la actual política no se vio. Lo que advierto es que hay una creciente dicotomía entre lo que ocurre en la esfera de la restricción externa, que nos va a llevar a una crisis del sector externo más temprano que tarde, y lo que pasa con la economía real, con la economía productiva, y el empleo, donde los cambios se producen más lentamente. Todavía no hemos pasado la peor situación en materia de empleo. Eso se va a sentir más ade-

lante. En términos de actividad económica efectivamente se está viendo un rebrote; no es que haya brotes verdes difundidos, pero ese rebrote se está viendo en comparación con 2016 y se están retomando los niveles de 2015, salvo en algunos sectores que están más complicados.

Esta es la realidad que percibe gran parte de la sociedad, porque a veces escucho hablar de la pobreza extrema y la recesión histórica, pero todavía no se está viendo eso. La percepción social acerca de la crisis que se avecina en la economía productiva no es la que a veces planteamos en el discurso. Lo tiro para la discusión política. Lo que sí se advierte es que este deterioro se va produciendo lentamente, pero para los sectores postergados es muy fuerte, y ahí estuvo el núcleo duro de la Tercera Sección en el voto a Cristina. Para el resto, el deterioro es más lento, y con el estímulo que le están dando a la obra pública en el período preelectoral, es probable que lo mantengan. Después de octubre, van a acelerar el ajuste.

No se los voy a decir a ustedes, porque creo que lo saben mejor que yo, pero la dinámica que me preocupa mucho es la del sector externo, porque este gobierno se abrió al mundo en el peor de los mundos. Menem también se abrió al mundo, pero era un mundo distinto. Los precios internacionales eran otros, las tasas también, Brasil crecía de manera sensible. Ahora el país se abrió al mundo en un contexto de relocalización de la inversión externa de riesgo. Llevamos dos años de caída de la inversión externa en América latina, y lo que se plantea es que eso va a seguir por un tiempo. Se acabó la etapa fantástica de los precios internacionales. La rentabilidad de las inversiones externas directas en América latina es la más baja de los últimos quince años. Hay capital especulativo, por supuesto, pero hay que ver qué pasa con la tasa de interés, porque estamos cerca de algún shock. El acceso a financiamiento especulativo barato está atado con alambre. También está el tema del endeudamiento, porque no llovieron los dólares de la inversión externa directa, pero está regresando algo de capital especulativo y mucho de deuda externa, nacional, provincial. En contrapartida se ha acelerado la fuga de capitales domésticos. La dolarización bruta de activos por parte de los residentes es más alta que en la peor etapa del gobierno anterior. Este fenómeno es, en el contexto de la liberalización plena del mercado de cambios, el principal talón de Aquiles de la estrategia oficial.

El último dato que da el Banco Central, del primer semestre de 2017, señala que hay 750.000 personas que compraron dólares para atesoramiento, por más de 20.000 millones de dólares. ¿Por qué no se reflejó esa presión de demanda en el mercado de cambios? Porque nos endeudamos y porque simultáneamente hay otro segmento de empresas y personas locales que están desdolarizando cartera para hacer *carry trade*. Estamos en un momento donde hay quienes venden sus dólares y abastecen el mercado de cambios para hacer la bicicleta financiera con las LEBAC, y otros que los compran para hacer arbitraje financiero, y esto es lo que ha mantenido y disimulado la situación, no solamente el endeudamiento sino la oferta de divisas proveniente de la desdolarización doméstica y los capitales golondrina del exterior. Esto funciona hasta que en algún momento el corrimiento se hace hacia el dólar. No estamos advirtiendo una situación que converge hacia un equilibrio, no estamos viviendo un momento en el que nos estamos endeudando, para la inversión o para ampliar la capacidad de repago, o donde se esté recuperando Brasil y la situación absolutamente deficitaria de nuestro intercambio se pueda recomponer. No es que las proyecciones del Fondo, el Banco Mundial o la OMC indiquen que el comercio va a repuntar y del 2,5 % anual va a crecer al 5 %. De ninguna manera: se están dando todas las manifestaciones estructurales de restricción externa, como el déficit comercial más alto de los últimos veinticuatro años, uno de los más altos déficit históricos en materia de turismo y un déficit que se viene acelerando fuertemente por el pago de intereses de la deuda. El envío de utilidades y dividendos está creciendo casi tanto como la inversión que ingresa, o sea que las multinacionales no están aportando demasiado. Todos esos factores de cuenta corriente se vienen profundizando enormemente, y lo que es grave es que por la cuenta capital tenemos esta dolarización, que es, en última instancia, fuga de capitales.

¿Hasta cuándo se sostiene la situación? Creo que sería un error pensar que estas “corriditas” que tuvimos en las semanas previas a las elecciones son simplemente porque le tienen miedo a Cristina. Es cierto que le tienen miedo a Cristina, pero la tendencia de fondo -no sé si ustedes vieron una calificación de Reuters, que dice que la Argentina es uno de los países más vulnerables en términos de exposición de deuda, y hace unos meses fue un sacudón para el gobierno que no subieran de categoría al país, de “economía de frontera” a “economía emergente”- es que todas

son señales de que se toma nota de la fuerte vulnerabilidad que muestra el sector externo argentino.

Esto no cierra. ¿Hasta cuándo la supertasa? ¿Hasta cuándo esta alegría de porque les fue bien -el empate técnico-, los mercados están más tranquilos y vuelven a la bicicleta? Esto no termina bien. Me preguntan hasta cuándo. Yo no me dedico a hacer esos pronósticos, pero entiendo que esta dinámica es insostenible, y entiendo además que el gobierno, con esta “pertenencia” al mundo de las finanzas que caracteriza al gabinete económico, tiende a pensar que los mercados son sus amigos, y mantenga una mirada optimista. Pero el capital se mueve únicamente por perspectiva de ganancias, y van a resistir cualquier intento del BCRA para bajar las tasas de interés.

La variable determinante ya no es tanto el desequilibrio comercial, que podrá ser de 3.000 o 4.000 millones, sino la fuga. Estamos en un esquema perverso que ya se vio en otras etapas; por ejemplo, hacia fines de la convertibilidad, cuando el país se endeuda para compensar el efecto de la fuga. Simultáneamente se advierte que el Banco Central con su política de esterilización monetaria y de altas tasas por un lado exacerba las fuentes de vulnerabilidad y por otro se muestra estéril para resolver el problema de la inflación. Lo que se ha vuelto a constatar es que la inflación en nuestro país no obedece fundamentalmente a problemas de exceso de demanda o de liquidez sino a shocks de oferta, como la devaluación o el tarifazo o las pujas distributivas, y por eso su afán de disciplinar a la fuerza de trabajo. La baja del costo laboral es un componente fundamental de su política antiinflacionaria y de disciplinamiento social.

La verdad es que soy absolutamente pesimista acerca de la sostenibilidad de la lógica que se ha reinstaurado en la Argentina. Sabemos que las situaciones de crisis externa las sufren siempre los que menos tienen, o sea que uno hasta estaría deseando que se resolvieran de otra manera, pero en el contexto ideológico de intereses que hoy rige en las políticas públicas es muy difícil pensar que va a volverse atrás en algunas de estas orientaciones que llevan hacia la crisis del sector externo.

Entonces, yo creo que esta crisis del sector externo va a ocurrir. En el “mientras tanto” tenemos que lograr políticamente que nos dejen sembradas la menor cantidad de bombas de tiempo activadas, como dejó el menemismo. De allí la importancia de las elecciones de medio término. Muchas de las cosas que necesita este gobierno para perfeccionar su modelo tienen que pasar por el Congreso. Yo soy de las que piensan que con las leyes no se hace política económica, sino con decisiones del Ejecutivo que plantea las grandes orientaciones, pero este gobierno necesita desandar las políticas reparadoras en materia de recuperación de derechos laborales de los doce últimos años. También necesita que le autoricen el endeudamiento externo. Hay razones de sobra para plantear: “Muchachos, la deuda en moneda extranjera la queremos discutir en el Congreso”.

Otra cuestión que el gobierno tiene en agenda es rever el sistema de seguridad social heredado y las reformas que no les está imponiendo el Fondo; ellos piensan como el Fondo, que es distinto en materia de las condiciones de funcionamiento del régimen público y solidario. Figura además el tema de los acuerdos de libre comercio. Están desesperados por firmar un acuerdo entre Mercosur y la Unión Europea y tienen como socio a Temer.

El panorama económico, más allá de la alegría que parecen mostrar los mercados estos días, no se presenta tan claro. Esa alegría tiene patas cortas. Creo que las tensiones cambiarias y la supertasa de interés están para quedarse en el escenario económico argentino. Después de octubre va a venir un ajuste, que no descarto que sea devaluatorio. Si son inteligentes, tendrían que parar y disciplinar el tipo de cambio de aquí a octubre para bajar el ritmo de la inflación. Tienen espaldas y reservas para hacerlo.

Pero ciertamente la discusión no es económica. Yo no voy a convencer acá a ninguno, porque creo que estamos pensando más o menos lo mismo. El desafío que tenemos por delante es netamente político. Reconstruir un proyecto político en condiciones de disputarle el poder a esta nueva Alianza neoliberal que aspira a echar raíces. Muchas gracias.

## Alejandro Rofman

Investigador principal del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET)

**E**sta intervención tiene como antecedente fundamental un trabajo de investigación que realizamos en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales, unidad funcional del CONICET, desde octubre del año 2016 hasta marzo de 2017. Para su concreción conté con la muy estrecha y valiosa colaboración de la licenciada en Sociología y Técnica Superior del CONICET Inés Liliana García. Una versión reducida del texto se publicó recientemente en *Realidad Económica*, en su número 310.

El trabajo apunta básicamente a reconocer los efectos directos y, eventualmente, indirectos que, sobre la evolución de la producción agraria en diferentes regiones argentinas tuvieron las políticas instauradas por el nuevo gobierno instalado a fines del año 2015. Se escogieron, al respecto, varios productos altamente representativos de la estructura económica de diversas regiones. El análisis de esas políticas tuvo en cuenta, principalmente, el cambio de paradigma del emergente proyecto político, imbuido de un definido basamento ideológico que responde a una concepción neoliberal de la gestión económica del país, altamente contrapuesta al vigente hasta el cierre del gobierno anterior.

La Cátedra Giberti es muy conducente en sus sucesivas producciones para cumplimentar el objetivo que nos propusimos porque es un foro amplio de discusión y reflexión y un espacio abierto a la participación de los interesados en la problemática agropecuaria y agroindustrial en la Argentina.

El trabajo se desarrolló en alrededor de seis meses. Recogió, al inicio, evidencias que habían sido analizadas a mediados de 2016 por el Centro de Estudios de los Problemas Argentinos (CEPA), y luego avanzamos con una búsqueda propia y exhaustiva de todo tipo de materiales publicados en documentos académicos y de difusión masiva. El aporte de la Lic. García fue en ese sentido muy importante, porque había que rastrear esa información vía Internet en el periodismo en general y en

el especializado en particular, y esa búsqueda no tenía límites precisos ni ofrecía certeza la información que se recogía. Los datos precisos sobre algunos desempeños específicos provinieron de publicaciones oficiales y muchos otros de relatos de sujetos sociales en cada actividad o testimonios de agrupaciones de productores instaladas en las diferentes regiones del país.

Partimos de dos hipótesis básicas, y después cerramos el estudio con una explicación de por qué esas hipótesis nos parecían válidas, agregando varias consideraciones sobre las sustanciales modificaciones que se deberían realizar a la política económica actual habida cuenta de los efectos regresivos que la misma tuvo sobre las producciones regionales en el primer año de la nueva gestión. Los resultados finalmente alcanzados nos alientan a repetir esta experiencia a fin de analizar el segundo año de las transformaciones en las estructuras productivas regionales más salientes a partir de las decisiones oficiales y para ello ya estamos recolectando información pertinente.

Trabajamos sobre tres cadenas productivas o circuitos de acumulación que nos parecieron altamente representativos de actividades productivas muy diferenciadas. Dos de ellos situados en áreas donde la provisión de agua es necesaria implementarla por medios artificiales. La tercera donde el recurso hídrico proviene de las precipitaciones pluviales.

El análisis inicial, basado sobre agricultura bajo riego, consiste en la producción de frutas de pepitas (peras y manzanas) en el valle de Río Negro. El otro también sostenido en función de riego, es la vitivinicultura, a partir de la producción de uva en la región cuyana, principalmente Mendoza y San Juan. Finalmente, estudiamos el sector de la lechería que depende para la alimentación del ganado vacuno de insumos agrícolas obtenidos en explotaciones bajo secano

El estudio estuvo básicamente destinado a determinar el comportamiento de los sujetos sociales incorporados a etapas o eslabones centrales de las tres cadenas, que poseen una inserción claramente subordinada al gran capital. Nuestro particular interés fue el amplio arco de la pequeña producción agrícola o pecuaria, cuyo porvenir dependen de decisiones que, en su gran mayoría escapan totalmente a su

capacidad autónoma, porque están comprendidas en los proyectos de generación de ganancias de los grandes grupos económicos que controlan las tres actividades.

Partimos de dos hipótesis: la primera, evaluar el supuesto beneficio que para el conjunto de las actividades desarrolladas por las economías regionales iba a producir la devaluación de diciembre de 2015 y la desaparición de las retenciones a la exportación de ciertos productos agropecuarios.

Cuestionamos, que el posible beneficio para la producción regional debido a la adopción de las medidas citadas iba a favorecer a todos los sujetos sociales integrantes de las respectivas cadenas productivas, sin excepción. La hipótesis planteaba que postular, como lo hacía el gobierno que ese beneficio iba a ser recibido en forma equitativa por todos los participantes de los procesos productivos incluidos en cada circuito de acumulación era una ilusión de imposible concreción. Afirmamos, en cambio, que quienes adoptaron esas decisiones sabían perfectamente que tal resultado iba a impactar entre los actores sociales de los circuitos en forma desigual dado el modo como está organizado el sistema productivo en cada una de esas cadenas y la ausencia de acciones que tuvieran en cuenta enfrentar las profundas desigualdades de poder que están, desde siempre, inscriptas al interior de las respectivas cadenas productivas.

La segunda hipótesis, que completa la que acabamos de expresar, afirmaba que la heterogeneidad estructural que exhiben los procesos de acumulación en cada circuito conduce irremediamente a una forma perversa de distribución del ingreso hacia el interior de la cadena, y cualquiera sea el desenvolvimiento global de la actividad, los que tienen menos poder, los que son más débiles, los que trabajan al amparo de las decisiones que toman los que controlan las respectivas cadenas, lejos están de obtener ingresos justos y equitativos a partir de las decisiones políticas o económicas adoptadas por el gobierno de turno. Sólo removiendo las barreras de tipo estructural que definen relaciones de poder desiguales será factible aspirar a un resultado final que suponga la participación equitativa de todos los sujetos sociales en los correspondientes procesos de acumulación.

En el trabajo hacemos una extensa consideración sobre los perfiles de la restauración neoliberal, en aquellos aspectos relevantes a partir de las estrategias de

crecimiento adoptadas por el gobierno nacional que asumió el 10 de diciembre de 2015. En primer lugar, como uno de los componentes centrales del nuevo proyecto de acumulación, se citó al que postula la reducción del costo laboral, representado por la baja del salario real de la fuerza de trabajo, a fin de elevar la tasa de ganancia de los sectores propietarios de los medios de producción, en particular en el segmento de las unidades productivas de mayor tamaño y capacidad de control de los mercados. La premisa impuesta desde la nueva administración -achicar el costo laboral para fortalecer el beneficio empresarial y, por ende, estimular la inversión privada y favorecer la competitividad internacional por la correspondiente baja de costos- supuso un debilitamiento de la capacidad de consumo de la gran mayoría de la población de ingresos bajos y medios, desalentando así la demanda de los bienes esenciales que componen la oferta productiva necesaria para la reproducción de la fuerza de trabajo. Así, la caída del salario real de los trabajadores activos y pasivos en 2016 fue aproximadamente de ocho a diez puntos del porcentual respectivo del salario real promedio del año 2015. Es decir que el conjunto de los asalariados argentinos, tanto los formales como los informales, y los jubilados y pensionados que constituyen la base del consumo popular vieron disminuidos sus recursos, lo cual debilitó irremediabilmente dicho consumo afectando, por ende, la producción global. La caída del PIB en el año bajo análisis, como efecto del proceso antedicho, superó el 2 % sobre los niveles del año anterior.

Los pequeños productores agrarios, que son aproximadamente un 70 % de la masa de los productores del sector en la Argentina son responsables de ofrecer a la mesa de consumo diario de la población urbana de todo el país lo necesario para cubrir su dieta alimenticia en poco más del 50 %. Constituyen la trama social y económica que integra a la mayoría de los dueños y/u ocupantes de predios agropecuarios de tamaño medio o pequeño dispersos por todo el país. Y es del destino de estos productores, englobados en la llamada "agricultura familiar", que se desenvuelven en notoria inferioridad de condiciones para defender los precios de sus productos si no cuentan con apoyo estatal (y que es lo que ocurrió) de cuyo desempeño, en el primer año de la Restauración Neoliberal que nos queremos ocupar. Estos productores producen en sus fincas con ayuda familiar y residen en el predio rural donde trabajan. Allí cultivan arroz, algodón y tabaco (cultivos industriales), alimentos de todo tipo, a saber: frutas, verduras, hortalizas, legumbres, yerba mate, té y aceitunas, además de criar ganado porcino, aviar, caprino, obtener huevos y

leche y recoger miel. Sus tareas para producir bienes a comercializar en el mercado se complementan en no pocas ocasiones con la venta de su fuerza de trabajo a fin de completar el ingreso para el sostenimiento de la unidad familiar. El otro 30 % de los productores agrarios no reside en las fincas y en ellos la actividad se suele llevar adelante con contratistas que alquilan la tierra al propietario, generalmente dueño de predios de tamaño mediano o grande, con el apoyo de capital financiero para la producción y comercialización respectiva. Los dueños de estas fincas dedicadas en forma preferencial a ganadería extensiva, soja y cereales con gran participación exportadora vive de renta en su domicilio urbano cercano o distante de su finca. Estos 60 o 70.000 propietarios de fincas de mediano y gran tamaño actúan, entonces como empresarios rentistas, con baja o nula participación en el proceso de producción propiamente dicho. Constituyen la llamada “agricultura de negocios” y sus intereses distan sustancialmente de los que defienden los agricultores familiares y han sido los principales beneficiados por la política económica actual por la fuerte alza de la cotización del dólar y la reducción o supresión de las retenciones a las exportaciones. Nuestra preocupación no los incluye dado que han recibido beneficios muy significativos del proyecto dominante, que apoyan e integran en forma decidida. No es casual que los dos ministros de Agroindustria del nuevo gobierno hayan sido directivos prominentes de Confederaciones Rurales Argentinas y de la Sociedad Rural Argentina.

Nuestro análisis se centró, entonces, en el comportamiento del “campo” que contiene a los agricultores con agricultura y que, en su gran mayoría poseen serias dificultades de capitalización y subsistencia.

El estudio que comentamos claramente individualiza como el segmento fuertemente castigado por las políticas públicas a partir de fines de 2015 al englobado en la que se conoce como “agricultura familiar”. Los pequeños productores resultaron afectados no sólo por esta caída de la demanda sino porque hubo cambios e impactos directos e indirectos dentro de sus actividades, producto de la profunda modificación de la política económica. Tanto en la vitivinicultura como en la fruticultura, a partir del aumento de las tarifas eléctricas en el sistema de riego, y en la lechería por el singular aumento de los insumos alimenticios del ganado lechero, fruto de la devaluación y de la quita de retenciones al maíz, se produjeron fuertes

incrementos de los costos en general. Por otra parte dada la prescindencia del Estado en la defensa de los valores de comercialización, en las transacciones de la pequeña producción con los eslabones con mucho más poder negociador dentro de la cadenas productivas, los segmentos más débiles no pudieron exigir precios compensatorios y los valores de tales transacciones no alcanzaron a cubrir las erogaciones afectadas por la inflación. Además el aumento inusitado de los precios de los bienes de primera necesidad, frente a caídas en los niveles de ingreso que se experimentaron y afectaron a los sujetos sociales subordinados en las respectivas cadenas productivas, implicó un deterioro de la calidad de vida de las familias asentadas sobre los predios de menor tamaño y ello acentuó el perjuicio a decenas de miles de agricultores y sus familias.

¿Cuáles son los problemas de tipo estructural más relevantes en el nivel de la actividad de esos y otros circuitos productivos regionales, que al no formar parte de la agenda de la política económica oficial acentuaron los daños a la estructura socio-productiva de los agricultores familiares? Donde más se observa la presencia de procesos críticos es en el fenómeno de la propiedad de la tierra. Hay aproximadamente, como nos informa nuestro estudio, una cuarta parte de la superficie agropecuaria al momento del censo del año 2002 a cargo de productores que viven en sus fincas pero que no tienen el estatus legal reconocido como legítimos propietarios. También citamos en nuestro trabajo otro que realizamos en el año 2005, que nos permitió llevar adelante una encuesta estadísticamente representativa sobre el estatus legal de pequeños productores de azúcar y algodón en el norte argentino. Encontramos porcentajes de ocupación de hecho pero no de derecho mucho más altos En el padrón de los inscriptos en los registros provinciales, ubicamos porcentuales de casi el 40 % en el Chaco, y el 35 % en Tucumán en condiciones de ausencia de constancias de propiedad por sus ocupantes. Esta primera cuestión estructural es una notoria debilidad institucional, dado que los productores al carecer del título de propiedad no sólo no pueden aspirar a un crédito formal sino que están fuertemente dificultados en su capacidad de invertir o modificar sus procesos tecnológicos dada la inestabilidad en la tenencia de la tierra y carecen de poder suficiente para negociar la colocación de sus productos sin el apoyo estatal, que es imprescindible y que no estuvo presente en el año 2016. Un segundo fenómeno es el de la comercialización y la intermediación que media entre el precio que se le paga al

productor y lo que debe abonar el consumidor en el mercado final. Es bien sabido, por muy numerosos testimonios de investigaciones exhaustivas, que en las relaciones de intercambio, quien ejerce el rol de vendedor de su producción, si no tiene respaldo estatal que lo secunde en sus vínculos con el intermediario o el industrial, carece de poder negociador para defender la cotización de su producción en el mercado. Esa desigualdad estructural se acrecienta sensiblemente si se proclama como paradigma la plena libertad de mercado y el Estado se abstiene de intervenir para compensar, aunque sea en parte, las elevadas diferencias en las relaciones de poder entre un pequeño agricultor y un gran intermediario o un industrial de singular magnitud.

En momentos de grandes variaciones en los precios relativos, esta circunstancia es aprovechada por dichos intermediarios para no reconocer al solitario vendedor el monto real de sus costos y el beneficio que debería obtener. La desaparición de todas las políticas que llevaba adelante la Secretaria de Comercio de la Nación para defender los precios de los alimentos de la agricultura familiar supuso, desde diciembre de 2015, el regreso sin restricciones a las relaciones desiguales entre gran intermediario o industrializador y pequeño vendedor con muy reducido poder negociador. Por otra parte, la política desplegada por el entonces Ministerio de Agricultura, en los años previos al cambio de gobierno en 2015, que suponía un apoyo decidido a la conformación de ferias y mercados populares en todo el país, se abandonó -por lo que dejó de tener presencia- una estrategia muy valiosa para defender el valor de mercado de los bienes producidos dentro de la Agricultura Familiar.

Otra cuestión que resaltaba en el panorama que tuvieron que afrontar los pequeños productores es el insuficiente tamaño de la unidad familiar en general y la baja capacidad de acumulación de capital que eso supone para la producción lo que les impide producir saltos importantes en sus niveles de productividad y en su inserción en el mercado. Este fenómeno tiene como característica fundamental que condena a un segmento no menor del 50 % de los pequeños productores a una situación de notoria incapacidad de subsistencia que los obliga a vender su fuerza de trabajo fuera del predio para completar un ingreso mínimo indispensable para reproducirse con su familia. Solo un porcentaje muy pequeño, una cuarta parte, tiene capacidad de capitalizarse. El fenómeno del minifundio y de la baja diversifi-

cación de la producción reduce o elimina la capacidad de acumulación en forma singular, y condena a muchos de estos productores a permanecer estancados en sus niveles de ingresos, sin la tecnología ni el cambio de perfil productivo que permita el crecimiento de sus ingresos y la mejora de su nivel de vida. Precisamente la sancionada ley de Agricultura Familiar a fines del año 2014 junto con el accionar de la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación permitía abrir una serie de acciones enderezadas a avanzar en el proceso de fortalecimiento de la producción en pequeña escala. La Secretaría fue drásticamente disminuida en su accionar y la ley ni siquiera se reglamentó por el PEN por lo que a cuatro años de su sanción sigue sin estar en vigencia y el Estado careció de instrumentos para actuar en auxilio de este desbalance perjudicial para el agricultor sin recursos.

Recientes estudios realizados en el Ministerio de Hacienda y Finanzas durante el año 2016 sobre los tres procesos analizados explican los agudos problemas de distribución inequitativa de la tierra para la producción de alimentos e insumos vitales para la Agricultura Familiar, con una gran concentración de las superficies en producción en pocas manos y un conjunto muy numeroso de pequeños agricultores con escasa dimensión de sus predios. Las políticas que ya se habían iniciado por medio de la citada Secretaría y las perspectivas abiertas por los variados mecanismos de empoderamiento del pequeño productor en la ley sancionada en el año 2014 o fueron suprimidos o no estuvieron disponibles para acompañar el fuerte cambio de la situación objetiva de los circuitos productivos más relevantes. Cuando la nueva política económica supuso potenciales descensos en los ingresos de la pequeña producción familiar el Estado no se hizo presente y dejó librado al mercado -controlado por los sujetos sociales con mayor poder- que se premiase a algunos en detrimento de las mayorías claramente relegadas. Ello se advirtió plenamente en el circuito lácteo, donde el cierre de tambos (en particular los de tamaño reducido) se duplicó en 2016 la relación con el año anterior por notorios quebrantos en la rentabilidad alcanzada, fenómeno al que escaparon los grandes establecimientos dedicados a la obtención de la materia prima, que contaron con perfiles productivos de alta eficiencia que les permitió la acumulación de beneficios en su desarrollo histórico. Este fenómeno se advirtió claramente a partir de informes preparados por el nuevo Ministerio de Agroindustria, citados con amplitud en nuestro trabajo Otro caso destacado fue el de aquellos productores de uva,

que solamente tienen viñedos en superficies de hasta cinco hectáreas y que son el 60 % de los productores con sólo el 14 % de los viñedos, frente a los grandes productores, que invierten constantemente. El 1% de ellos tienen el 13% de los viñedos en actividad. Esto supone un proceso que se agrega al ya conocido de modernización tecnológica y productiva de la actividad vitivinícola argentina del último cuarto de siglo. En lo fundamental, ese 60 % se dedica a la uva criolla, uva destinada al vino a granel o al vino común de mesa, cuya declinación fue muy significativa. En los últimos treinta años: el consumo de vino -en especial el común de mesa- bajó de 90 litros a 30 litros en nuestro país, y se estancó después en ese nivel, frente a los productores medianos y grandes, que ahora no sólo son productores de uva de calidad (uva varietal) sino que las mismas bodegas modernas tienen sus propios predios de producción de dicha calidad de uva. Los pequeños productores, sin respaldo estatal que les permita obtener ingresos suficientes para encarar planes de reconversión, no pueden modificar su perfil productivo porque los magros y declinantes ingresos que perciben les impiden acumular.

Si vamos a la última de las tres actividades, la de la producción de frutas de pepita, el esquema de funcionamiento de la respectiva cadena productiva no difirió del expuesto para la vitivinicultura. Con un agravante: en el año 2016 se acentuó, ante la ausencia total de políticas públicas de respaldo, la desaparición no deseada de pequeños productores, sometidos a la reducción de la demanda interna, el no traslado hacia ellos de los incrementos de valor de comercialización tanto ante mercados externos como al interno de la producción fruto de la devaluación y del significativo incrementos de costos, tanto para el proceso productivo como para la reproducción de las unidades familiares. La lectura del texto que estamos comentando contiene todas las evidencias estadísticas y conceptuales que permiten formular estas consideraciones. En síntesis, precios de venta de la producción por parte de los mayoritarios segmentos de pequeños productores que no siguieron el ritmo de la inflación desmedida del año 2016, suba de costos (tarifas de energía, de combustible, fletes, etc.) con especial impacto negativo en la pequeña producción y la ausencia total del Estado para regular el valor de las transacciones entre el pequeño productor y el gran exportador o industrializador de modo permanente y estable concluyeron en un notorio quebranto en los resultados de la actividad. Este panorama repetido en todas las cadenas productivas, como lo

denunciaron en numerosas oportunidades los dirigentes gremiales de los agricultores familiares citados en nuestro documento, explica el creciente abandono de fincas por parte de tales productores.

Solamente se dispusieron subsidios parciales y temporarios que nunca alcanzaron a compensar las brechas entre costos e ingresos, producto del salto inflacionario y del no reconocimiento por parte del mercado (o sea de la intermediación y la industria) de los resultados negativos derivados de la ausencia de necesarias adecuaciones de los precios de los productos que vende el conjunto de la Agricultura Familiar.

Para cerrar este análisis es muy importante volver a remarcar que no es que el gobierno careciera de estructuras institucionales adecuadas para desarrollar políticas que excediesen el mero uso del subsidio como paliativo para evitar revueltas populares. Existían desde tiempo atrás políticas muy expresas. Hubo, en el gobierno anterior, en el nivel global y para cada experiencia sectorial planes de desarrollo integrales que atacaban los problemas estructurales y que podrían haber sido adecuadamente utilizados a fin de distribuir con equidad costos y beneficios de los cambios de los precios relativos. Pero no se los tuvo en cuenta y ninguno de ellos fue empleado con el fin arriba apuntado. El caso más evidente es el de la Ley de Promoción de la Agricultura Familiar que ya hemos comentado, y que le hubiera posibilitado intervenir al Estado en el juego tan desigual de las relaciones sociales entre los diferentes eslabones de las cadenas productivas. Esta opción de política pública no se puso en marcha porque en su esencia se contradecía de raíz con el proyecto político iniciado en 2015, de dejar libradas a las fuerzas del mercado las decisiones sobre precios y fomento de las inversiones. Es prácticamente una ley de reforma agraria. Tiene toda la normativa para que el Estado intervenga, compre y fraccione tierras, instituya un Banco de Tierras y reanude experiencias de colonización que revierta el éxodo obligado de muchos agricultores incapaces de sostenerse con sus propios recursos. La ley proclama que la tierra es un bien social. En la normativa a que aludimos se encuentra todo el aparato institucional disponible para una política realmente transformadora, que por supuesto reemplazase la muy limitada e inefectiva estrategia de repartir magros subsidios por tiempo determinado.

Hay entonces una sola conclusión. No habrá política de reparación de las numerosas deudas pendientes que tiene el sistema político nacional en relación con el segmento de los sujetos sociales más desfavorecidos de las tramas productivas agroindustriales regionales sin un cambio sustancial en el paradigma central de la política económica nacional. No es un problema de ausencia de instrumentos adecuados ni de impericia en la gestión. A los hacedores de las iniciativas destinadas al sector agrario argentino, por ideología y por los intereses que representan no les interesa ninguna experiencia donde el Estado tome participación activa en las fuertes desigualdades que genera el funcionamiento del mercado, descartando toda regulación de los precios internos, ayuda integral a quien la necesita y cooperación decidida con los que requieren soluciones de fondo y no meros paliativos. Esta afirmación sirve como validación expresa de las hipótesis inicialmente planteadas.

Nuestra tarea futura como investigadores de las Ciencias Sociales comprometidos con el porvenir de quienes nos proveen de alimentos frescos cotidianamente en condiciones tan críticas como las que tuvimos oportunidad de comprobar en el año inicial de la actual gestión estatal radicará en verificar si algo cambió en el segundo año de dicha gestión. Este será nuestro desafío a futuro.

## Javier Rodríguez

Licenciado en Economía. Profesor UBA e investigador del CESET. Fue Subsecretario de Planificación Económica del Ministerio de Economía y luego Secretario de Coordinación Política Institucional del Ministerio de Agricultura de la Nación hasta diciembre de 2015.

**H**ola, buenas tardes. En primer lugar les agradezco a los integrantes de la Cátedra Giberti por la invitación. Desde ya que para mí es un gusto estar acá, conversando y debatiendo sobre el sector agropecuario y sobre las políticas destinadas a él.

Voy a presentar un conjunto de ideas y en algunos casos de datos, que fuimos organizando con el equipo de trabajo, donde están entre otros Carla Seain, Fernando García y Paula Rodríguez. Vale la pena retomar algunos de los temas que señaló Mercedes Marcó del Pont. La verdad es que cuando uno mira el esquema general de la política de este gobierno, observa que tiende a favorecer la financiación, y en ese sentido esto va en detrimento del sector productivo. Me parece que dentro de esa disyuntiva es interesante señalar algo más sobre este hecho. Específicamente hay que dejar en claro que se trata de una desindustrialización y que muchas veces ese proceso de desindustrialización se da a la par de otro de primarización, donde una parte de la producción primaria crece. Por eso, si bien en conjunto uno tiene que decir que es un esquema macroeconómico que tiende a ir contra el sector productivo, la verdad que hay que entrar un poco más en detalle, es decir que es un modelo que va a favor de la primarización y cuya característica es la desindustrialización.

Algunos de esos datos ya los presentó Alejandro Rofman, que mostraba muy claramente la caída en la producción industrial, que no es una consecuencia casual del esquema. La verdad es que ha ocurrido siempre que se han aplicado este tipo de políticas de una manera integral, tal como están siendo aplicadas ahora. Por eso es una réplica de mucho de lo que se dio en la segunda mitad de los setenta, de la mano del programa económico desarrollado y ejecutado por Martínez de Hoz.

Dentro de esa visión general, creo que vale la pena hacer hincapié, mirar con un poco más de detalle cuáles fueron las medidas específicas destinadas al sector agropecuario. Podemos decir algo más generalizado sobre el sector agropecuario y agroindustrial y cuáles son los impactos que esas medidas han tenido sobre el conjunto de los productores y el conjunto de la producción. La idea de mi presentación es precisamente comentar las políticas que se empiezan a dar a partir de diciembre de 2015 y el impacto que tienen. Presentarlas nos va a servir también para comparar muchas de las políticas que se estuvieron desarrollando e implementando hasta diciembre de 2015.

Cuando comenzamos a hablar de las medidas adoptadas, está claro que la primera tiene que ver con la desregulación del mercado cambiario, pero esencialmente con una muy fuerte devaluación, cuyas consecuencias eran absolutamente sabidas, pero vale la pena señalarlo porque en su momento, cuando se discutía en la campaña electoral, había dos o tres razonamientos; el primero que decía el marcrismo era que la devaluación ya se había dado, porque todos operaban con el dólar blue. Después, cuando reconocieron que eso no era correcto, comenzaron a decir que la devaluación no se iba a trasladar a los precios. Cuando vieron que eso tampoco sucedió, mucho más no pudieron inventar. Lo cierto es que se generó una significativa devaluación y una fuerte inflación como consecuencia de esa devaluación y eso estuvo acompañado de un duro ataque a las organizaciones sindicales en general, a la estabilidad del empleo, en particular el empleo público, y era lógico que como consecuencia de esas medidas iba a haber una caída del salario real, y consecuentemente, como también señalaba Alejandro, hubo una caída de aproximadamente el 8 % en el salario real y por lo tanto una caída del consumo interno.

Esa devaluación inicial estuvo acompañada, para el sector agropecuario, de una quita o una reducción de los derechos a la exportación, que en el caso de la soja o sus derivados fue del 5 %. Más que en eso, me voy a detener en el punto siguiente, porque la quita o reducción de los derechos de exportación implicó en los hechos el abandono de las políticas diferenciadas en general, pero en particular de un tipo de políticas diferenciadas hacia el sector. Como decía antes, el contexto general ha priorizado la financiarización y por lo tanto el abandono de una política productiva en general, pero eso se dio también en particular en el sector agropecuario, aban-

donando una de las políticas clave que se habían desarrollado durante el último año y medio de la gestión, que tenía que ver, precisamente, con algo que, de hecho, se mencionó un poco antes, que era la implementación de derechos de exportación, en los hechos, diferenciados, sobre todo a partir de 2015, cuando comenzaron a devolverse los derechos de exportación para los cuatro cultivos principales, según la escala de producción; primero, para aquellos que producían menos de 700 toneladas; después, en algunos casos, se pasó hasta 1.000 toneladas, dependiendo del cultivo, porque en el caso del maíz el límite alcanzaba hasta 1.400 toneladas.

Cabe destacar, por los valores que estoy señalando, que no son agricultores familiares en el sentido que señalaba Alejandro, los productores hortícolas más pequeños, sino que es un estrato relativamente mediano de productores de la región pampeana y también de las extrapampeanas, que se vieron alcanzados. De hecho, para mencionar el costado político, hay que recordar que cuando se implementó, contó con el aval explícito de la Federación Agraria, lo que constituyó un cambio político trascendental respecto de la situación que se había planteado a partir de 2008, con la resolución 125. Ese esquema de una política diferenciada está expresando, de un modo más generalizado, una concepción clara de que hay que pensar el sector agropecuario de manera diferenciada, que no puede pensarse de la misma manera al productor de una hectárea que al de cinco, o al de doscientas, y con relación a ellos al de mil o diez mil hectáreas, porque cada uno tiene características distintas. El núcleo está en cómo la política pública se desarrolla frente a esas diferencias. Por otro lado, si se impulsan alternativas productivas para esa diferenciación y cómo se adoptan las herramientas políticas que lo permitan.

Cuando hablo de alternativas productivas, me parece que es un punto central para pensar en el desarrollo real del sector agropecuario, y es también, una lección que muchos hemos aprendido a partir de los noventa. En esa época se le decía al productor que tenía 100 hectáreas que tenía que hacer exactamente lo mismo que el que tenía 1.000 o 2.000, y ese hacer lo mismo significaba hacer siembra directa o soja, pero en una escala de 50 o 100 hectáreas, las cuentas son absolutamente distintas que en una escala de 1.000 o 10.000 hectáreas. Como consecuencia de eso, hubo un abandono generalizado de la producción. Muchos productores que se habían endeudado para adquirir una maquinaria que correspondía a otra escala

de producción, cuando los precios internacionales comenzaron a caer a fines de los noventa, no pudieron sostener ni el nivel de crédito ni el de producción ni el de ingresos, y por lo tanto abandonaron la producción, vale la pena decirlo, fundidos y quebrados, con la consecuencia del remate de los campos, que generó enfrentamientos para evitarlos.

Por eso me parece que los pequeños y los medianos productores tienen que tratar de encontrar la forma de ser sustentables por otra vía que claramente no es replicar la que utilizan los que tienen 1.000 o 10.000 hectáreas. No es que uno sea mejor o peor que el otro, sino que se trata de generar caminos diferenciados, y que la política pública tiene que impulsar de alguna manera esos caminos diferenciados.

Yo mencionaba la quita o reducción de los derechos de exportación (del gobierno de Macri), que sin duda estuvo en los titulares de los diarios, pero en esos títulos o subtítulos no se decía que esto significó un abandono de las políticas diferenciadas más significativas en el nivel macro, que además se dio en paralelo al abandono de ese tipo de políticas en un nivel más micro, de programas, -como antes decía Alejandro- en paralelo se fueron abandonando los distintos programas que impulsaban la pequeña y la mediana producción. En estos días se habló del cierre de unos 900 proyectos de los Programas de Cambio Rural, lo cual, claramente, es una política en otro nivel, más micro, pero tener el Cambio Rural hace también a tener una política diferenciada.

Insisto en el abandono de las políticas diferenciadas, y la lista de esa reducción se suma a la desatención de las políticas macro de agregado de valor. Así como podemos hablar del abandono generalizado de una política macro, también lo hay de una política micro, de proyectos. No hay ninguna duda de que la producción agropecuaria tiene que ir consiguiendo, sobre todo como una solución hacia los pequeños y medianos productores, etapas de mayor agregación de valor. En su conjunto, como proceso de impulso a la producción nacional, está claro que la política pública tiene que fomentar la industrialización de esa producción primaria en sus distintas etapas.

Con la reducción o eliminación de los derechos de exportación se eliminaron los diferenciales. Entonces, en cada una de las etapas en que había un diferencial

entre el producto primario y su primera o su segunda industrialización, esto fue eliminado. Como consecuencia, hoy podemos decir que el resultado de estas medidas es que la producción de trigo aumentó, pero la de harina se mantuvo o cayó. También es cierto que el balance comercial de los panificados con Brasil es negativo, porque nosotros exportamos el trigo pero compramos productos elaborados. Ese es el esquema general y por eso me parece importante hablar de primarización y de cómo esa política general incide en las diferentes producciones. Hablo de un caso en particular, pero esto se replica en las distintas producciones.

Por otro lado, hay un abandono de la administración del comercio exterior y del comercio interior. Me parece claro que, como expresaba Mercedes al principio, hay una lógica, y que este sistema o modelo de financiarización está muy fuertemente atado a una ideología claramente liberal y por lo tanto librecambista, en el sentido de que todas las resoluciones tienen que ser por vía del mercado, lo cual se aplica tanto para el mercado externo como para el mercado interno. En el caso del mercado externo, desde ya que hay muchos defensores en el propio sector agropecuario, porque piensan en la posibilidad de exportación. Lo que estamos viendo en el último año y medio es que hay un aumento muy grande de la importación de alimentos, producto de dos cosas: por un lado, de un abandono de estas medidas acotadas que tienen los países para incidir en el comercio exterior. Porque es cierto que en términos de la OMC es difícil a veces poner una barrera objetiva y clara al comercio, pero también es cierto que todos los países aplican de alguna manera un proteccionismo a través de distintos tipos de barreras o a través de los aranceles. Además, y esto es lo importante, más allá de que la OMC plantea claramente restricciones, la Argentina había encontrado distintas herramientas que le permitían dentro de la OMC hacer políticas de desarrollo industrial. Esas políticas de desarrollo industrial, que son compatibles con la OMC, son las que se eliminaron. Una de ellas es la que mencionaba antes del diferencial de impuestos.

Vale la pena señalar que este diferencial significa cobrarle menos al producto industrializado, y constituye una política de desarrollo industrial perfectamente compatible con la OMC. De hecho, la Argentina tuvo un litigio en términos de esta situación, y se pudo defender perfectamente. Pudo ganar ese litigio porque el hecho de cobrar menos impuestos no puede ser considerado nunca un subsidio. La OMC

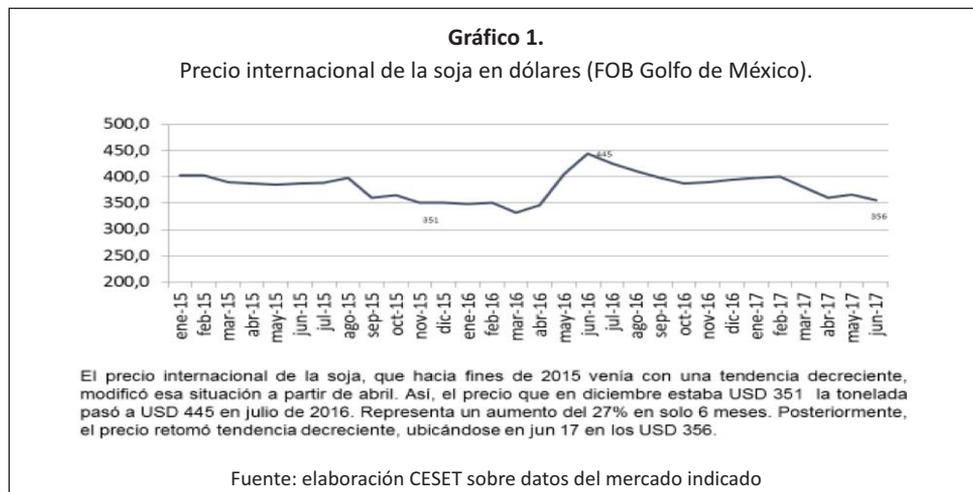
se opone a aquello que pueda ser considerado un subsidio, pero cobrar menos impuestos no es un subsidio sino que genera una modificación de los precios relativos y por lo tanto les da más competitividad a determinadas producciones. Esto es un esquema absolutamente compatible con la OMC.

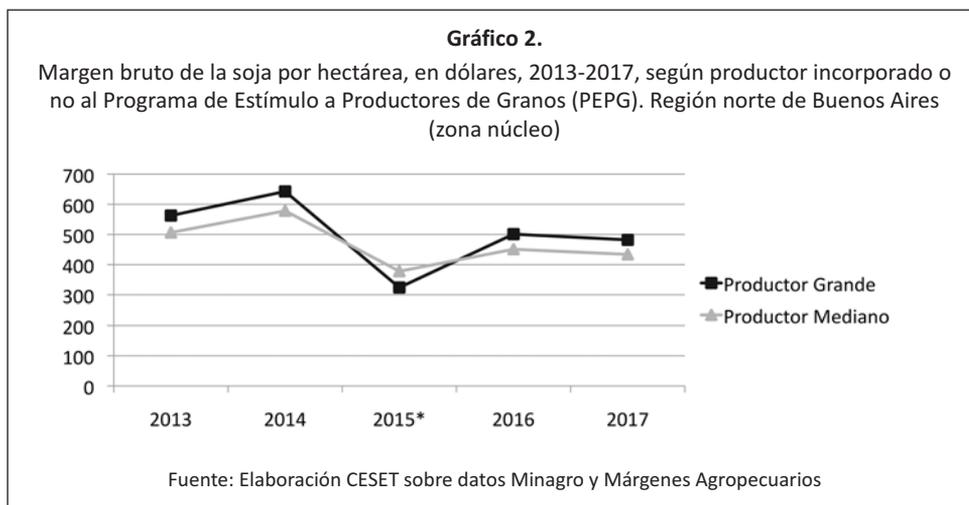
Por otro lado, en este esquema general dentro de las políticas neoliberales, también para modificar los subsidios se produjeron fuertes aumentos de las tarifas, del gasoil y del transporte. En gran medida, esas eran herramientas de modificación de los precios relativos, porque modificaban los costos y por lo tanto eran medidas que en definitiva protegían algunas producciones. Una cosa es competir con el precio del gasoil más bajo y otra cosa es competir cuando el gasoil se encarece. Por lo tanto, está claro que para las distintas producciones no sólo tenía lugar la protección por una cuestión de medidas explícitas del comercio exterior sino que estaba dada, entre otros factores, por esta modificación de los precios relativos. Voy a poner un ejemplo más claro: cuando hablamos de los precios relativos y de la agregación de valor, un caso claro en este sentido es el de la cadena de la lechería. La lechería contaba con la posibilidad de competir y tenía determinadas características porque obtenía el maíz abaratado. Cuando el maíz deja de estar abaratado la producción se encarece, y si a esto se le agrega que no se pone ningún tipo de restricción al comercio exterior, vamos a estar invadidos por la importación de manteca. Esto es una consecuencia lógica de la combinación de factores: una desregulación completa del mercado exterior desde el lado argentino y una modificación de los precios relativos, que arrojan este tipo de resultados.

Un anteúltimo punto: además del abandono de la administración del comercio exterior, también se desatendió la administración del comercio interior. Alejandro hizo una referencia a la modificación de los precios al consumidor y al productor, y Mercedes hablaba de las herramientas inflacionarias. La realidad es que el gobierno actual tiene una concepción del problema inflacionario que es claramente monetarista, que la inflación y los precios de los alimentos es un problema de cuánto dinero hay disponible, circulando en el mercado. Por eso trata de absorber todos los pesos, cuando, desde una concepción keynesiana, la absorción del dinero tiende a generar un efecto contractivo. A partir de las medidas tomadas por el Gobierno, en todo caso, sólo como resultado de esa contracción y de esa caída del con-

sumo los precios pueden amainar su ritmo de crecimiento. Pero entonces la solución no es monetarista, porque hay un problema en la economía real que está haciendo caer el consumo, y por lo tanto eso está incidiendo sobre los precios. Si la idea es que no caiga el consumo, porque en definitiva estamos hablando del acceso a los alimentos, un bien absolutamente necesario y fundamental para las condiciones de vida de toda la población, hay que pensar cómo sostener el consumo y a la vez que no haya un aumento de precios. Eso se hace incidiendo en la cadena de precios, con precios de referencia al productor y en las distintas instancias posteriores, como el empaque, y finalmente el precio al consumidor. El programa de “Precios Cuidados”, en definitiva, era eso: se fue extendiendo e impulsando, porque servía no sólo para los bienes incluidos en ese mecanismo sino como referencia para los otros precios. Además, cada uno de los productos incluidos tenía una trazabilidad en el precio prácticamente hasta el origen, por lo cual se conocían los precios en cada una de las etapas.

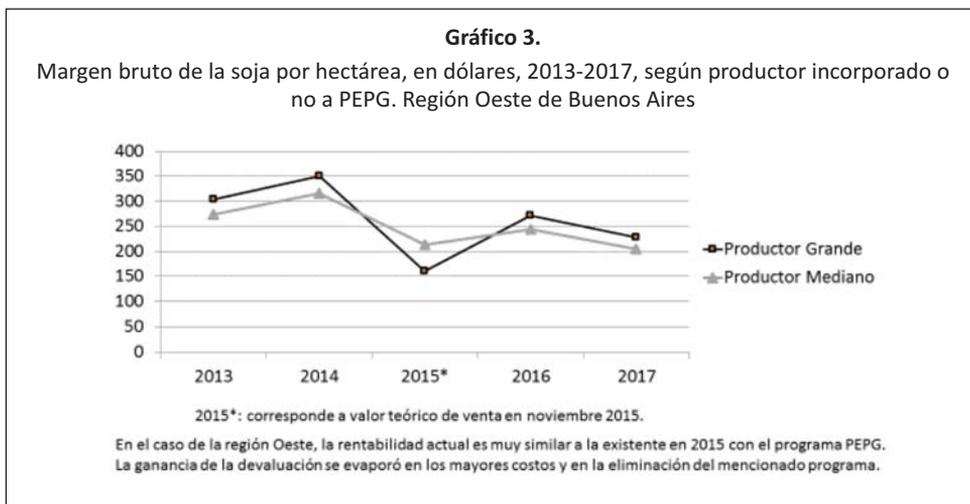
Estas fueron las modificaciones en la política, y como tengo poco tiempo voy a pasar a las filminas: lo que quería mostrar son las consecuencias lógicas. Lo único que cabe aclarar es algo que tiene que ver con el precio internacional de la soja y de otros productos primarios típicamente pampeanos en general: el gobierno de Macri tuvo la suerte de una fuerte alza de los precios internacionales de los productos primarios (**gráfico 1**).





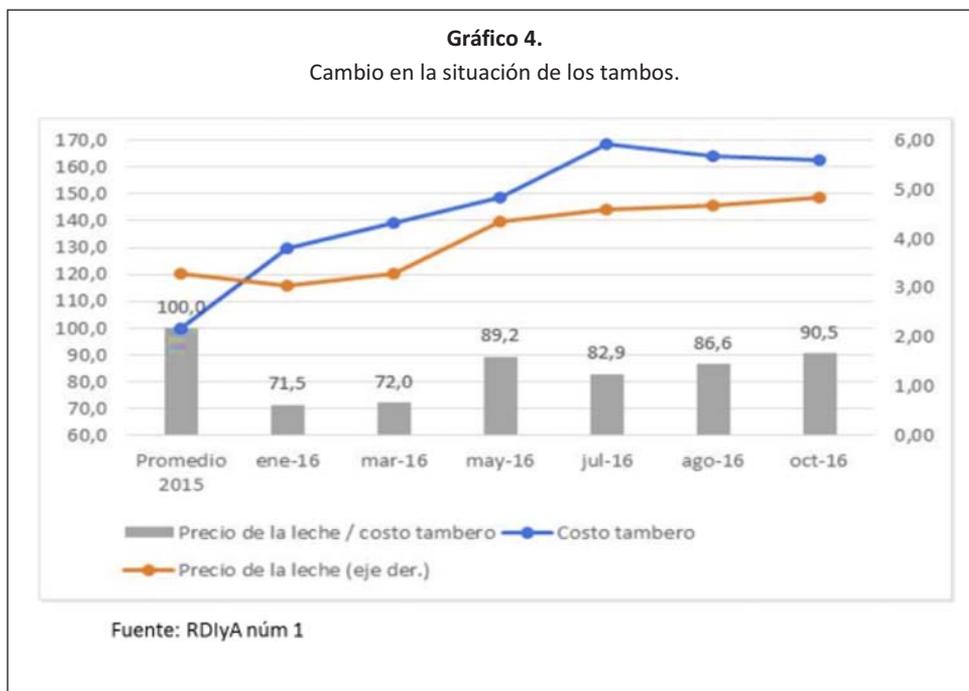
Esto a veces no se lo dice tan claramente, pero hay que entender que en 2015 veníamos de una caída tendencial y generalizada, que, sin embargo, en 2016 se modifica abruptamente, y lo único que ocurre es que después de esa modificación los precios se mantienen relativamente estables. En 2017 comienzan a caer un poco, pero de todas maneras son superiores a los valores de 2015. Digo esto porque ese cambio en los precios internacionales modificó la rentabilidad de muchas de las producciones. Cuando miramos la producción y la rentabilidad, aquí estamos calculando la rentabilidad para productores grandes y medianos de la zona núcleo (**gráfico 2**). En la zona núcleo, efectivamente, los productores grandes están teniendo una rentabilidad mayor a la que tenían antes de 2015, pero no mayor a la de 2013 o 2014. A eso se le puede agregar que si efectivamente vendieron en los primeros meses de 2016, la ganancia fue mucho mayor por los efectos de la devaluación, que luego se fueron diluyendo con la inflación.

Quando miramos otras regiones (**gráfico 3**) que no son la zona núcleo y vemos la línea del productor mediano, comienza a suceder algo particular: en 2017, con la caída de los precios internacionales y la eliminación del sistema de retenciones diferenciadas, la rentabilidad es igual o incluso menor que la que tenían a fines de 2015, no así para los productores grandes, que es lo que está marcando la fuerte



diferenciación que señalábamos antes entre el gran productor y el mediano o pequeño. Hoy los productores medianos y pequeños tienen una rentabilidad más baja, no así los grandes.

Cuando hablamos de otras realidades, como la de los tambos (**gráfico 4**), el precio de la leche que se le paga al productor creció muy por debajo de la modificación de sus costos, en particular por el tema del maíz. El precio del maíz aumentó mucho, producto de las medidas adoptadas y ello se conjugó también con el aumento de los precios internacionales que antes mencionaba. También se sumaron aumentos en otros costos, como el gasoil. Nosotros observamos que los costos de los tambos aumentaron hasta un 28 % más que sus ingresos y que de manera sostenida cambió la relación de precios, por lo cual, los costos se incrementaron sostenidamente más que los ingresos. Obviamente, eso es una caída muy fuerte de rentabilidad. Como consecuencia de eso, la lechería en general entra en crisis, pero debe enfatizarse siempre que son los tambos medianos y pequeños los más afectados por las medidas de política económica.



En este escenario hay un dato que vale la pena destacar y es que hay una reducción general en la cantidad de tambos. Un estudio de 2015 de la fundación FADA, dice que la cantidad de tambos se redujo a lo largo de los últimos veinte años. Pero, más que mirar los veinte años, analicemos qué pasó en cada uno de los períodos. Incluso si se toman los mismos datos, se observa algo muy interesante: entre 1995 y 1998, la reducción anual de tambos fue de 3.000 por año. Si hablamos de porcentajes, es un 10% de la cantidad de tambos. En el período 2008-2015 hubo una reducción de 29 tambos por año, apenas un 0,2 % (gráfico 5). Podemos discutir mucho sobre las tendencias generales en la economía y la concentración, pero me parece que vale la pena señalar que los ritmos son sustancialmente distintos. Por lo tanto, esa diferencia cuantitativa es una diferencia cualitativa en el proceso que se estaba dando. Lo que ocurrió en el último año, 2016, fue una disminución de 780 tambos, una caída del 7,2 %, incluso superior a la del período 2000-2003.

**Gráfico 5.**

Reducción de la cantidad de tambos.

	Producción (millones de litros)	Cantidad de tambos	Reducción anual en la cantidad de tambos	Reducción % anual en la cantidad de tambos
1995	6.061	30.141	3.020	10,0
1998	8.507	21.080	2.540	12,0
2000	9.817	16.000	1.000	6,3
2003	7.951	13.000	239	1,8
2008	10.100	11.805	29	0,2
2015	11.215	11.600	780	7,2
2016		10.820		

Fuente: RDyA núm 1

Esa es la situación de la lechería, que es muy parecida a la de los productores porcinos, pero los datos sobre la producción porcina son mucho más escasos, y por lo tanto no pueden palparse, como ocurre con la lechería. Sin embargo, no hay ninguna duda de que la situación es similar. Se estima que en la provincia de Buenos Aires hay un 20 % menos de productores porcinos.

Por último, algo que ya mencionó Alejandro: cuando hablamos de las economías regionales, la devaluación y la quita de retenciones generaron un aumento en el precio pagado al exportador: obsérvese la línea oscura (**gráfico 6**). Ahí estamos hablando de un aumento del 24 % del precio recibido por el exportador para el caso de las manzanas, pero cuando vamos al precio recibido por el productor, apenas creció un 4 o 5 %, es decir un aumento apenas de un sexto del precio recibido por el exportador, con el problema de que hay que considerar los costos. Estos cos-



tos subieron mucho más que el 4 o 5%, por lo que los productores agropecuarios de las economías regionales tuvieron mayor aumento de costos que de ingresos; por lo tanto, en términos de rentabilidad, las consecuencias son evidentes y Alejandro ya las señaló. La pérdida de rentabilidad está haciendo que numerosos productores abandonen la producción.

Como consecuencia de esta peor situación de los productores agropecuarios, en los últimos años, con cualquier indicador que tomemos, está teniendo peores resultados la producción de manzanas, de peras, la de caña de azúcar, incluso la de yerba. La producción vitivinícola también está mostrando estos resultados, que en términos de cantidades, también son negativos y compatibles con este proceso de concentración. Los volúmenes de producción están cayendo.

Siempre que hablamos de un proceso de concentración, hay productores grandes que seguramente están creciendo y que proyectan a futuro una mayor expansión y por otro lado productores medianos y chicos que abandonan la producción; por lo tanto, esto no significa que la tendencia en cuanto a disminución de la pro-

ducción vaya a continuar siendo de esta manera. Puede que transcurrida una instancia inicial se dé una etapa de crecimiento, empujada por los grandes productores. Pero la tendencia a la concentración no habrá cambiado. A veces se dice que lo que sucede es la consecuencia de un profundo proceso de reconversión que se está dando en cada uno de los sectores, pero hablar de “reconversión” es usar una palabra demasiado gentil para definir este proceso. Creo que tenemos que hablar de un proceso de concentración, tanto productiva como de la riqueza, donde los más grandes están ganando en detrimento de vastos sectores mayoritarios de los productores rurales de la Argentina. Como sabemos, incluso un crecimiento, si es así conformado, no impulsa en empleo, no mejora las condiciones de vida, en definitiva, no constituye un desarrollo económico y social ni del sector, ni del país.

Muchas gracias.





# realidad económica

Nº 314 · AÑO 47

16 de febrero al 31 de marzo de 2018

ISSN 0325-1926

Páginas 115 a 143

---

AGRICULTURA FAMILIAR

## Hábitos de consumo: el caso de la Feria de Productores de la Universidad Nacional de La Matanza

Mariano Jäger\*, María Carolina Feito\*\*,  
Cecilia Pelizzari\*\*\*, Silvana Mateu\*\*\*\*,  
Susana Battista\*\*\*\*\* y Camila Solari\*\*\*\*\*

---

\* Director. Coordinador Maestría en Gestión Ambiental. Secretaría de Extensión Universitaria - Instituto de Medio Ambiente, Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) Florencio Varela 1903, (B1754JEC), San Justo, Pcia. de Buenos Aires [mariano@jager.com.ar](mailto:mariano@jager.com.ar) / \*\* Investigadora Independiente CONICET. Secretaría de Extensión Universitaria UNLaM, [caroifeito@gmail.com](mailto:caroifeito@gmail.com) / \*\*\* Investigadora. Secretaría de Extensión Universitaria - Instituto de Medio Ambiente UNLaM. [lpelizzari@unlam.edu.ar](mailto:lpelizzari@unlam.edu.ar) / \*\*\*\* Investigadora. Secretaría de Extensión Universitaria - Instituto de Medio Ambiente, UNLaM [smateu@unlam.edu.ar](mailto:smateu@unlam.edu.ar) / \*\*\*\*\* Investigadora. Secretaría de Extensión Universitaria - UNLaM. [sbattista@unlam.edu.ar](mailto:sbattista@unlam.edu.ar) /\*\*\*\*\* Asistente. Secretaría de Extensión Universitaria - Instituto de Medio Ambiente UNLaM [casolari@unlam.edu.ar](mailto:casolari@unlam.edu.ar)

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: septiembre de 2017

ACEPTACIÓN: enero de 2018



## Resumen

El Instituto de Medio Ambiente de la Universidad Nacional de la Matanza organiza, con el apoyo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, desde el año 2015 ferias de agricultura familiar en su campus. Los objetivos de la Feria cuyo lema es "Del Productor al Consumidor", que en cada evento cuenta con unos 40 feriantes, son sensibilizar a la comunidad educativa y a la población local en relación con la agricultura familiar y a la Economía Social y Solidaria y dar a conocer formas de producción más amigables con el ambiente dentro de un modelo de producción socialmente inclusivo.

El artículo enmarca la feria en la realidad nacional en relación con la seguridad alimentaria y resume los resultados de dos tomas de opinión que se han realizado a los consumidores para relevar sus hábitos de consumo y expectativas de alimentos adquiridos en una feria de agricultura familiar.

**Palabras clave:** Agricultura familiar - Feria - Encuestas - Consumo de alimentos

## Abstract

### Consumption habits: the case of the Producers' Fair of the National University of La Matanza

The Environment Institute of the National University of La Matanza organizes, with the support from the National Institute of Agrarian Technology and since 2015, family agriculture fairs on its campus. The aims of the fair, whose slogan is "From the producer to the consumer" and which counts with some forty participants in each event, are raising awareness in the educational community and the local population about family agriculture and Social, Solidary Economy and publicizing the most environment-friendly ways of production within a socially inclusive production model.

The article frames the fair within the national reality in regards to food safety and it summarizes the results of two opinion surveys from consumers carried out to gather information about their consumption habits and their expectations about food acquired at a family agriculture fair.

**Keywords:** Family agriculture - Fair - Surveys - Food consumption

## Introducción

El Instituto de Medio Ambiente (en adelante, IMA) de la Secretaría de Extensión Universitaria, de la Universidad Nacional de La Matanza (en adelante, UNLaM) realizó entre noviembre del año 2015 y junio del año 2017, siete eventos de la Feria del Productor al Consumidor, bajo el lema: “La soberanía alimentaria entra a las aulas”. En su organización contó con el apoyo de la Estación Experimental Agropecuaria Área Metropolitana de Buenos Aires, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (EEA AMBA INTA) y la experiencia obtenida de los Proyectos de Investigación “Las ferias y mercados de la Agricultura familiar y su aporte al desarrollo territorial con inclusión social en el Periurbano Oeste Bonaerense”<sup>1</sup> y “Políticas Públicas, Ruralidades y Medio Ambiente en el Periurbano Bonaerense en el Partido de La Matanza”<sup>2</sup>. Es en el marco de estos proyectos que se ha realizado el presente trabajo.

La feria se desarrolla en un contexto en el que se considera necesario promover la agricultura familiar (en adelante, AF), generar nuevos espacios de participación ciudadana y, por sobre todo, de concientizar ambientalmente en aquellos aspectos que hacen a un consumo y alimentación saludables.

La Feria surgió con la finalidad de integrar las problemáticas de la AF a los objetivos educativos de la universidad, considerando que los espacios de comercialización para esta agricultura pueden constituir una oportunidad de intercambio de saberes entre productores de alimentos, técnicos de apoyo, docentes, no docentes, estudiantes y comunidad local, en el marco del planteo de un modelo de desarrollo rural más inclusivo, ambientalmente sustentable y atendiendo la soberanía y seguridad alimentaria (Feito, 2017).

---

<sup>1</sup> Proyecto PROINCE B 197 radicado en el Departamento de Ciencias Económicas de la UNLaM.

<sup>2</sup> Proyecto PICT 2015- 1389 de dependencia compartida Depto. Ciencias Económicas y el IMA de la UNLaM.

Los objetivos de la Feria “*Del Productor al Consumidor*” son generar un espacio para sensibilizar a la comunidad educativa y a la población local en relación con la agricultura familiar y a la Economía Social y Solidaria y dar a conocer formas de producción más amigables con el ambiente dentro de un modelo de producción socialmente inclusivo.

No es menos importante el hecho de que ha aumentado la preocupación por el uso casi descontrolado de agroquímicos en varios puntos del país, especialmente en la provincia de Buenos Aires. Esta preocupación, ha ido tomando forma de reclamo y, ante la falta de respuesta por parte de las autoridades, ha llegado a transformarse en un conflicto social que adquiere día a día más legitimidad y representatividad en la comunidad pero que carece de respuestas institucionales (Jäger et al, 2017).

El creciente grado de conciencia de la necesidad de una vida más sana y una sociedad más solidaria y democrática, hace que incorporar la AF a los objetivos educativos de las universidades, cree una nueva oportunidad para el “intercambio de saberes” entre productores de alimentos, técnicos de apoyo, docentes, no docentes, estudiantes y la comunidad local en general.

La vivencia de la producción por sus actores, contribuye a la discusión impulsada por la FONAF<sup>3</sup> y el Foro de Universidades para la Agricultura Familiar del IPAF<sup>4</sup> - Región Pampeana, organismo dependiente del INTA<sup>5</sup>, sobre el aspecto estratégico de la AF en el planteo de un modelo de desarrollo más inclusivo, ambientalmente sustentable y atendiendo a la soberanía y seguridad alimentaria (Feito, 2017).

El contexto al que se hace mención en el párrafo anterior también ha llamado a la reflexión a las instituciones científico-académicas sobre cuál es el papel de la ciencia y la tecnología en la resolución de algunos problemas estructurales de la

---

<sup>3</sup> Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar

<sup>4</sup> Instituto de Investigación para la Agricultura Familiar

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

sociedad argentina. Ante estos nuevos planteos, algunas universidades nacionales<sup>6</sup> expresaron su apoyo ofreciendo espacios para la organización y desarrollo de ferias que promuevan la agricultura y producción familiar y el consumo responsable y saludable.

Una vez tomada la decisión de “tener una feria” los miembros de la UNLaM han mantenido reuniones con algunos productores que participaron posteriormente como feriantes y con miembros del INTA para acordar cuestiones organizativas.

Producida la primera feria se identificó la necesidad de capacitar a los productores en temas específicos. Es así que durante el año 2016 se capacitó, en dos encuentros, a más de 90 productores en *Manipulación de Alimentos y Formación de Costos*.

En el marco de las actividades de investigación del Instituto, después de la primera Feria, se decidió realizar encuestas, tanto a los productores como al público que visitó la feria.

Para dar una idea del contexto, se debe destacar que la UNLaM tiene alrededor de 70.000 estudiantes, unos 3.000 trabajadores y cuenta con un comedor universitario, un buffet y un kiosco “tradicional” en el que se venden golosinas, sándwiches y bebidas envasadas. En los últimos meses de 2016, un grupo de alumnos de la carrera Nutrición una vez por semana instaló un “kiosco saludable” (frutas, cereales, semillas, frutos secos y panificados). Dado que el “kiosco saludable” es una iniciativa afín a la Feria, el IMA ha convocado a los alumnos impulsores de la idea, a participar de la misma.

## Objetivo

Si bien se han realizado encuestas a los productores y a los consumidores, el trabajo presentado se remite al análisis de la demanda de alimentos en la Feria de

---

<sup>6</sup> Entre ellas, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Gral Sarmiento, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional de Córdoba.

productores de la UNLaM, consecuentemente, su objetivo es conocer algunos aspectos referentes al nivel de conciencia ambiental y hábitos, en relación con el consumo de alimentos de los estudiantes y visitantes a la feria, como alternativa al mercado actual. Este objetivo se da sobre una oferta acotada en tiempo y variedad.

## Acceso a la alimentación

El acceso a una alimentación saludable es un aspecto decisivo para el bienestar de una sociedad. Sin embargo, muchas veces se dificulta por diversas cuestiones. La principal y que a su vez en gran parte determina casi todas las demás, es la incidencia de la gran industria sobre la producción de alimentos. La lógica de este sector es lograr el máximo beneficio al mínimo costo.

La formación de precios está en gran parte determinada por la incidencia de las cadenas concentradas de comercialización.

También influye en la formación de los precios la aceleración del proceso inflacionario argentino, responsabilidad en parte de estos actores mencionados y de sus expectativas inflacionarias. Considerando las nuevas líneas orientadoras de la economía y particularmente de la producción y distribución de alimentos que está llevando a cabo el gobierno nacional, a favor de esta concentración<sup>7</sup>, el acceso a los alimentos es hoy en la Argentina un tema de preocupación generalizada en la sociedad de consumo y debería formar parte de manera urgente en la agenda pública.

La agricultura familiar es la base de la provisión de productos hortícolas del AMBA. La proximidad de los establecimientos productivos a los mercados ahorra costos de flete y logística de traslado, bajando consecuentemente el costo final de los alimentos. Estos productores son tomadores de precios y tienen una pequeña capacidad de negociación. Los menores precios y la multiplicidad de sus puntos de

---

<sup>7</sup> Prueba de ello es el intento de desmantelamiento progresivo de organismos públicos directa o indirectamente relacionados con la alimentación, como la Secretaría de Agricultura Familiar del Ministerio de Agroindustria de la Nación, cuyo Secretario fue reemplazado provisoriamente durante varios meses por el Jefe de Gabinete del Ministerio, hasta que finalmente fue unificada con las Secretarías de Desarrollo Rural y Coordinación.

venta hacen más accesibles los alimentos a un importante porcentaje de la población.

Poder consumir alimentos de buena calidad, si puede llamárselos así aunque no sean libres de agroquímicos, es problemática para un importante porcentaje de la población urbana. Mucho más difícil aun es el acceso a los alimentos libres de químicos. Mejorar las posibilidades de acceso a una alimentación sana debería ser una política de Estado privilegiada y de primer orden.

La población urbana está preocupada por su subsistencia y desconoce quiénes producen los alimentos que consumen y el rol que juegan las agroindustrias y el “supermercadismo”.

Si bien en las últimas décadas creció la demanda de “alimentos sanos”, este sector sigue siendo marginal respecto del total. Es así que el modelo hegemónico de consumo y vida impulsado mundialmente a través de las grandes cadenas de comercialización impone el consumo de alimentos industrializados estandarizados. Esta situación causa la pérdida de diversidad cultural. Los impactos de los patrones de consumo impuestos sobre la forma de vivir la vida, la salud y la transformación del ambiente son claras expresiones de dependencia.

Las grandes cadenas internacionales que desembarcaron desde los años '90 en Latinoamérica, no sólo armadas de capitales, sino también de tecnologías de información, de logística y de nuevas ideas de la relación con los proveedores, transformaron notablemente el negocio de las ventas de alimentos minoristas o al detalle. Todas estas cadenas manejan un formato que mezcla el supermercado con la tienda de descuentos y para ellas, el manejo de información es un elemento clave, siendo precisamente, su punto más débil. Las cadenas internacionales trajeron una fuerte tendencia a compartir información entre los proveedores y las empresas de venta al por menor. Este nuevo modelo de relaciones entre fabricantes y distribuidores, basado sobre información compartida y en la reducción de los costos totales en la cadena de distribución, desde los años 90 es una realidad (Feito, 1999).

## Algo sobre la Agricultura Familiar

Si bien en este trabajo no entramos en el intenso debate sobre la definición de AF, este concepto, articulando diferentes autores, lo definimos como un tipo de producción en la cual la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas. La agricultura es la principal ocupación y fuente de ingresos del grupo familiar y la familia aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo.

El productor familiar tiene como finalidad la reproducción de las unidades domésticas, distinguidas por el perfil familiar de la unidad, la fuerza del trabajo familiar, la mercantilización parcial de la producción, la indivisibilidad del ingreso familiar, la preferencia por tecnologías intensivas en mano de obra y la pertenencia a un grupo territorial; en su interior se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias (Schejtman, 1983; Schiavoni, 2010; Feito, 2014; Obstchatko, Foti y Roman, 2007; FONAF, 2007).

Los agricultores familiares están preparados para ofrecer a los mercados de todas las regiones de la Argentina, alimentos frescos, con menor incorporación de conservantes y aditivos, con baja o nula exposición a agroquímicos, con mejor calidad y variedad en todas las estaciones del año.

La acción de Estado es irremplazable para la promoción de mejoras en los sistemas de producción y en asistencia para el desarrollo de producciones que permitan el agregado de valor en origen y una comercialización cercana a los lugares de producción. Sin embargo, los agricultores familiares deben enfrentar múltiples problemas que condicionan su actividad en lo referente a la producción, la circulación y la distribución de sus producciones (Foro de Universidades, 2011).

## Economía social, solidaria o popular

Una mirada alternativa a estas problemáticas de los productores familiares mencionadas recae sobre el capital social y la llamada economía social, solidaria o popular<sup>8</sup>, que se basa sobre relaciones no salariales e igualitarias entre los traba-

<sup>8</sup> Cabe mencionar que algunos autores distinguen que la economía popular no es economía social porque la primera es la economía de los trabajadores que en una sociedad capitalista están presionados a la su-

jadores, quienes, como propietarios del capital, del producto que realizan y de los beneficios que obtienen de su trabajo, establecen en el interior de la organización mecanismos participativos para la toma de decisiones. Focalizar en las vinculaciones entre organizaciones que actúan en la esfera de la producción, la distribución o el intercambio de bienes y servicios, con el objetivo de promover alternativas sustentables de trabajo y de generación de ingresos, es una condición de la construcción de este capital social (Caracciolo Basco et al, 2003).

El fortalecimiento o la creación de capital social resultan indispensables para la sustentabilidad de emprendimientos familiares y asociativos, en el marco de una gestión asociada entre el Estado y las organizaciones de la economía solidaria. Cámaras de microemprendedores, redes de comedores comunitarios, movimientos de empresas recuperadas por y para los trabajadores, movimientos de desocupados, clubes de trueque, ferias francas, federaciones de cooperativas de trabajo, constituyen el testimonio de la búsqueda colectiva de estrategias para pasar de una respuesta defensiva frente a la emergencia social a la construcción de una nueva economía. En este marco, podemos incluir las ferias promovidas por universidades públicas.

La Economía Social<sup>9</sup> se presenta como una crítica de la economía y las políticas sociales neoliberales, como una teoría en construcción que requiere de instituciones económicas racionales, no autodestructivas y voluntad política transformadora, acompañada de una estrategia definida democráticamente. La necesidad de un orden económico donde lo local y lo global se estimulen sinérgicamente, surge en

---

pervivencia. Esta no es una “economía de pobres” ni “economía para los pobres”, sino incluye la totalidad de la sociedad; tampoco es “solidaria” porque sus agentes poseen los valores individualistas del sistema de mercado capitalista. La Economía Social no propone ampliar la economía popular, porque ésta es parte del sistema capitalista, sino superarla, constituirse en una economía solidaria, del trabajo. Ver: Coraggio, J.L. (2010): “Pensar desde la perspectiva de la economía social”, en: Cittadini, R; Caballero, L.; Moricz, M y Mainella, F. (comps.) “Economía Social y Agricultura Familiar. Hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención”. Ediciones INTA, Buenos Aires.

<sup>9</sup> Definimos la Economía Social como “formas de producción y circulación que se orientan a la satisfacción de las necesidades, más que a la obtención de las ganancias” (Coraggio, J.L., 2008: “Economía social, acción pública y política. (Hay vida después del neoliberalismo)”. Segunda Edición actualizada. Ed Ciccus, Buenos Aires.

la resistencia y la lucha de los movimientos sociales por una nueva economía, acompañados por gobiernos locales, universidades y ONGs, en calidad de interlocutores.

Este perfil teórico y conceptual es significado como un Estado democrático radical y plural, con la posibilidad de un espacio real para “otra” opción. Lo local se presenta como base de acción colectiva para avanzar hacia otro desarrollo. El proceso de globalización forma parte de un amplio conjunto de reestructuraciones neoeconómicas y reacomodos geopolíticos que tienen lugar en diferentes niveles (global, nacional, local), asumiendo sus propias peculiaridades en cada país o localidad. En este marco, rescatamos la crítica hacia la teoría de la globalización, en sentido que enfatiza efectos homogeneizadores de estos procesos, sin atender a sus efectos diferenciadores, minimizando o desconociendo a la vez, vínculos entre localidades y sus entornos nacionales y supranacionales. Por otra parte, existe en este enfoque cierta tendencia a enfatizar el papel de las fuerzas y agentes globales, en detrimento del análisis de la capacidad de iniciativa de los agentes locales. Sin embargo, también el enfoque de lo local puede viciarse por el contrario, privilegiando las especificidades locales sin considerar su inserción en los procesos globales, así como exagerar en la capacidad de actuación de los agentes locales (Llambí, 1994), olvidando sus reducidos márgenes de maniobra (Booth, 1994).

De allí nuestra necesidad de conocer los hábitos de consumo de los asistentes a la Feria UNLaM, a fin de tener una herramienta que sirva de insumo para futuros análisis más profundos sobre la capacidad de actuación así como sus márgenes de maniobra, de los consumidores de productos de la agricultura familiar.

Por otra parte, el carácter político de la propuesta de una economía social y solidaria implica una lucha por un futuro mejor, el deseo de una sociedad más justa, la convicción de que “otro mundo es posible”. Recuperar la posibilidad de pensar el cambio, desafía a renovar la teoría y reinventar el sentido de la emancipación social (Cittadini et al, 2010), a pensar “contra el desperdicio de la experiencia” (Sousa Santos, 2003).

## Las ferias de la AF

Los mercados locales han constituido históricamente una de las estrategias de comercialización más efectivas para los pequeños productores. Con el surgimiento del modelo supermercadista, en un primer momento, los mercados locales y las ferias sufrieron un duro impacto reduciéndose a su mínima expresión en las zonas urbanas de clase media y alta. Como ya se dijo, el patrón de consumo y su canal de distribución fue el supermercado.

Desde los años '80, la expansión de los supermercados impacta en la estructura general de circulación y distribución de productos frutihortícolas, desde el productor hasta el consumidor final, desplazando el poder de negociación hacia las etapas finales y convirtiendo al supermercado en un eje articulador del sistema (Viteri y Ghezán 2006<sup>10</sup>, citado en Caracciolo, 2017). En esta situación los mercados de venta de los productos de la AF aparecen como canales alternativos de comercialización dentro del mercado interno, aportando a la diversificación de la comercialización, a la soberanía y seguridad alimentaria y contribuyen al desarrollo rural y de los territorios. A través de las ferias y mercados de la AF se promueven mejoras en los sistemas productivos y alternativas para el agregado de valor en origen. Los intercambios que se generan a partir del funcionamiento de ferias y mercados también constituyen una oportunidad para el mejoramiento de las producciones al facilitar el intercambio de saberes entre los feriantes (Feito, 2017).

Las ferias y mercados populares surgieron en el país como consecuencia de las políticas neoliberales y la desindustrialización iniciada a partir del proceso militar de 1976. El impacto de estos sucesos en el aumento de los índices de precarización, vulnerabilidad social y pobreza, se agudizaron con los procesos de Reforma del estado de la década del '90. Los procesos de privatización, la transnacionalización monopólica y la concentración latifundista, agravaron la crisis productiva y social (Alcoba/Dumrauf, 2011, citado en Battista, 2016).

---

<sup>10</sup> Viteri, M. L., y Ghezán, G. (2006) El impacto de la gran distribución minorista en la comercialización de frutas y hortalizas. Disponible en: [http://www.infofrut.com.ar/index.php?option=com\\_content&task=view&id=218&Itemid=9](http://www.infofrut.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=218&Itemid=9)

A partir de los años 90 se desarrolló el fenómeno y resurgimiento de las Ferias Francas en la Argentina, como creación de un espacio alternativo propio por parte de los AF, para responder a sus problemas de comercialización de sus productos. Surgió así un espacio útil y con marcada identidad (Goldberg y Dumrauf, 2010). Uno de sus principales objetivos fue lograr niveles de consumo directo del consumidor en contacto con el pequeño productor, pero sobre todo, contribuir al desarrollo y mejora de la calidad de vida del agricultor familiar argentino.

Las ferias y mercados populares facilitan la comercialización de los productos de la agricultura familiar a un precio justo para el productor y a un precio más accesible para los consumidores (Caracciolo, 2012). La circulación, distribución y comercialización de las producciones condicionan el avance del sector de la AF, de allí que estas otras experiencias de comercialización alternativas a los circuitos masivos poseen un potencial democratizador y distributivo que en tramos de comercialización convencionales no se producen. Las ferias francas, también llamadas “de la AF” constituyen una modalidad de comercialización directa entre el productor y el consumidor (Caracciolo, 2015). Estas experiencias también posibilitaron aprendizajes organizativos de intercambio y comercialización, así como fortalecimiento de las organizaciones (Alcoba y Dumrauf, 2011).

En síntesis podemos decir que las distintas crisis económicas vividas, los mayores precios y la incapacidad de la compra a crédito o compra de pequeñas cantidades, sumada a la diferencia de calidad y la atención personalizada han hecho que las ferias y mercados informales hayan recuperado cuota de mercado para todos los estratos sociales.

### **Caracterización de la Feria del Productor al Consumidor en la UNLaM**

En las distintas ediciones de la feria, participaron casi cuarenta feriantes, ofreciendo verduras, plantas, yerba mate, hongos frescos y secos, blends de té, pastas caseras, frutas, jugos, tubérculos, huevos de gallina y de pato, mermeladas y dulces, miel y derivados, panificados, patio de comidas, tartas, empanadas, quiosco saludable, hilados, velas y sahumeros artesanales, artesanías de objetos naturales, plantas aromáticas y medicinales y aceites esenciales. No se ofrecieron lácteos y

derivados, carnes, embutidos o bebidas alcohólicas cuya comercialización está prohibida en la Universidad<sup>11</sup>.

La cantidad y variedad de productos ofrecidos en la Feria UNLAM fue en aumento a medida que mejoró la comunicación y divulgación de la misma, además del éxito reconocido por los feriantes en sus ventas y la conformidad de los participantes. Los feriantes mismos fueron invitando a otros productores a participar del proyecto.

Para recabar información sobre los productores y sus producciones se confeccionó una Ficha de Inscripción que debieron completar obligatoriamente<sup>12</sup>. La misma incluye información sobre sus datos personales (documento, nombre, domicilio, teléfono, correo electrónico o red social); sus productos y firma de elaboración (rubro general, domicilio de elaboración, si es elaboración familiar o no, si el producto está inscripto o registrado y en cuál institución) y si participa en alguna organización y/o en otras ferias. Exclusivamente a los productores regionales se les pregunta quién es la organización o feriante que se hace cargo de la venta en la Feria. (Feito, 2017).

La participación en la feria está condicionada, de acuerdo con lo determinado en las reuniones generales con los feriantes, en primer lugar, a ser productor local del distrito; segundo: si no se es del distrito, se deben ofrecer productos que no se producen localmente; tercero: si no es del distrito y los productos que ofrece ya son producidos localmente, debe esperar en lista de acuerdo con la cantidad de productores locales que se presenten, para no competir con ellos directamente. Este “orden” de incorporación permite privilegiar las producciones locales, con el objeto de, en el mediano plazo, ir incorporando otros productos y también productos de otras regiones del país (en este caso, la condición para ingresar como feriante es producir uno mismo el producto y viajar a venderlo en la feria, o enviar a otra

---

<sup>11</sup> En ninguna feria nacional se venden ni ofrecen “servicios”.

<sup>12</sup> La inscripción a la feria se realiza en forma personal. La persona que complete esta ficha deberá estar presente en la feria y estará a cargo del puesto que se le ha otorgado en forma gratuita. Excepto Productos regionales.

persona, familiar o no, en su representación; es decir, que no se aceptan productos de reventa).

Alcoba y Dumrauf (2011) aseguran que estas experiencias también posibilitaron aprendizajes organizativos de intercambio y comercialización, así como fortalecimiento de las organizaciones. En el caso analizado, se conformó una entidad colectiva superadora de las diferencias entre organizaciones participantes: “Productores en la UNLAM”.

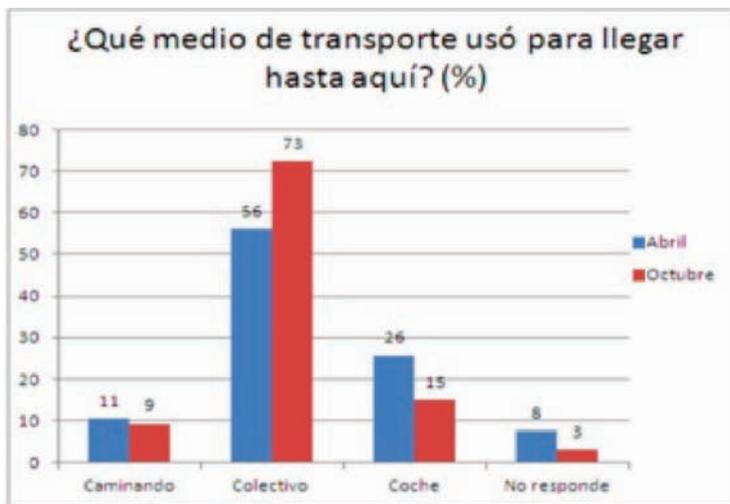
### **Hábitos de consumo de los visitantes de la Feria “Del Productor al Consumidor”**

La información para la elaboración del presente apartado fue recabada a través de un formulario desarrollado *ad hoc*. El mismo cuenta con 19 preguntas, divididas en bloques temáticos para recabar información socioeconómica y hábitos de consumo alimentario. El formulario se aplicó como una toma de opinión. No es una muestra estratificada ni balanceada. El número de casos fue acotado a la capacidad de los investigadores del Proyecto PICT 2015-1389 de realizar las encuestas. Los encuestados han sido los visitantes a la Feria, tanto alumnos como trabajadores de la UNLaM y vecinos. El procesamiento de los datos fue realizado por uno de los investigadores del Grupo Responsable del Proyecto PICT.

En este apartado se presentan y comparan los resultados de dos tomas de opinión realizadas a los visitantes de la Feria. La primera toma fue realizada en el mes de abril de 2016. En esa ocasión se hicieron 66 encuestas válidas, Solo una debió ser anulada por inconsistente. En la feria de octubre del 2016 se hicieron 155 encuestas válidas sobre 157 realizadas.

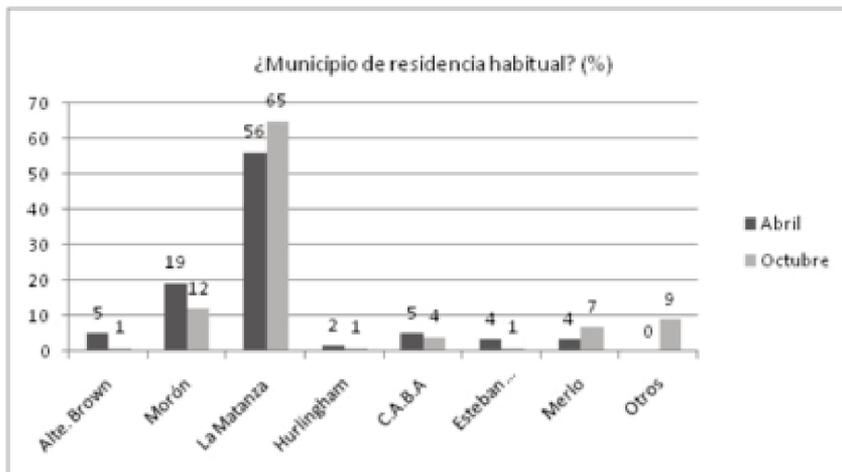
### **Medios de transporte**

Se observa que es mayoritario el uso del transporte público de pasajeros en ambas fechas. El desplazamiento en vehículo privado representa la segunda opción, con porcentajes notablemente menores. Asimismo, es importante destacar que en algunos casos se han señalado combinaciones entre una y otra forma de desplazamiento.



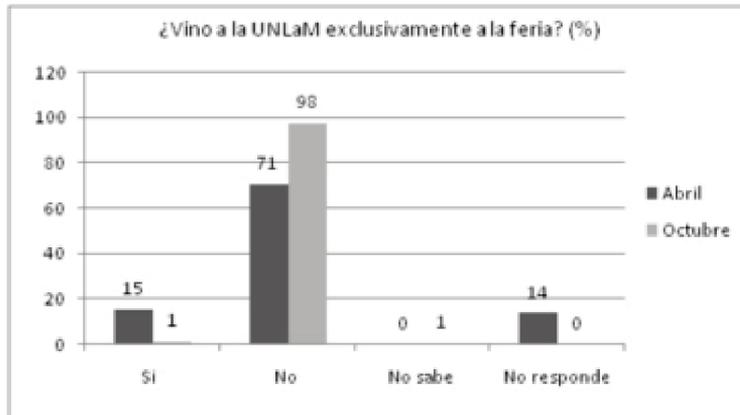
### Lugar de residencia

El municipio de residencia mayoritario, con un porcentaje de alrededor del 60 % en ambas ferias es La Matanza. El segundo municipio de residencia de los concurrentes a las ferias es el partido de Morón. Luego, se puede mencionar partidos como Merlo, Gral. Rodríguez, Marcos Paz, Lanús, Hurlingham, Ezeiza, Esteban Echeverría y CABA, entre otros.



### Motivo de visita a la feria

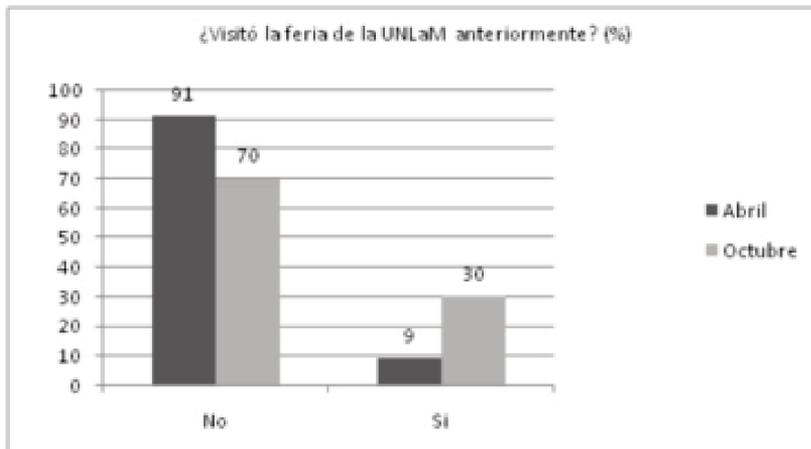
La mayor parte de los encuestados indicó que la feria no fue el motivo exclusivo de su presencia en la Universidad. Esta circunstancia se repitió las dos ferias.



### Tiempo de recorrido y permanencia en la Feria

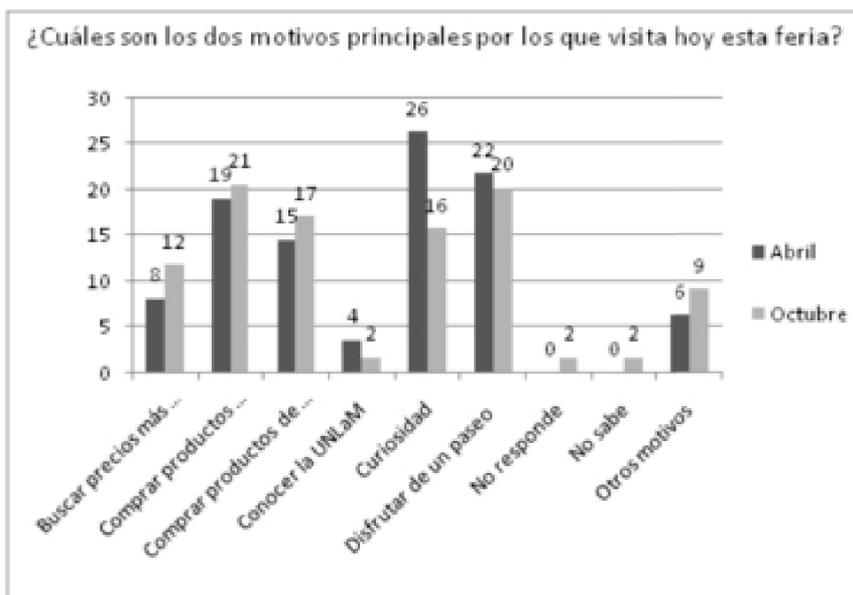
Las respuestas respecto del tiempo requerido para recorrer la feria fueron muy similares en ambas fechas: alrededor de 20 minutos.

### Pregunta 5



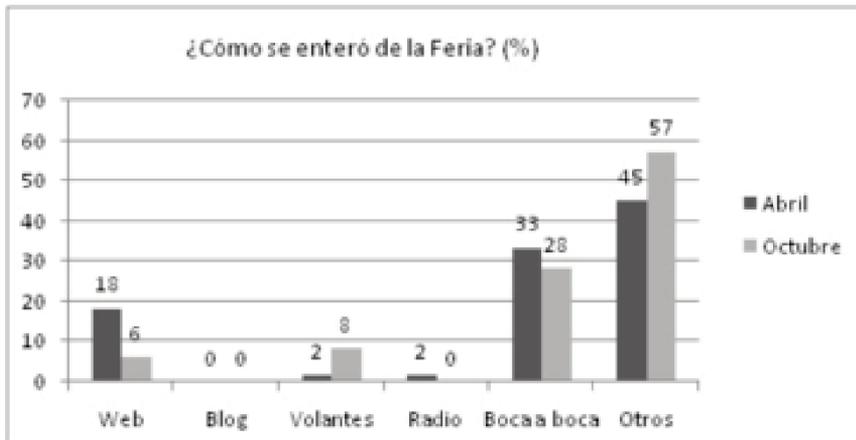
En abril un porcentaje menor al 10 % indicó haber visitado la feria anteriormente; información que contrasta con el resultado de la feria realizada en octubre, ya que un 30 % indicó haber concurrido anteriormente.

### Motivos de visita a la Feria



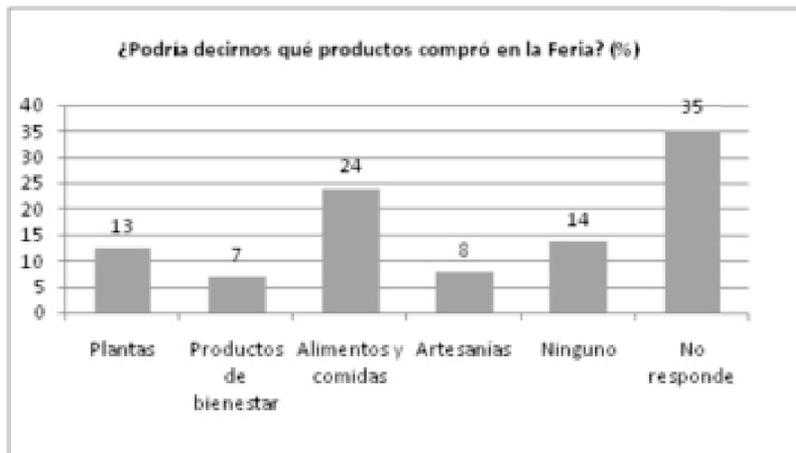
En este caso, si bien la pregunta solicitaba dar prioridad únicamente a 2 motivos, la mayor parte de los encuestados indicó más de 2 alternativas. El motivo principal de visita a la feria manifestado por el público visitante en abril fue: “curiosidad” (26%), seguido de “disfrutar de un paseo” (22%) y “comprar productos sanos” (19%). En octubre hubo una pequeña variación ya que en primer lugar se indicó “comprar productos sanos” (21%), en segundo “disfrutar de un paseo” (20%) y en tercero “comprar productos de la agricultura familiar”(17%). Se observa que “buscar precios más baratos” no se encontró entre los motivos prioritarios (en ambas encuestas, en promedio resultó ser una alternativa de 5ta prioridad).

### ¿Cómo supo de la Feria?



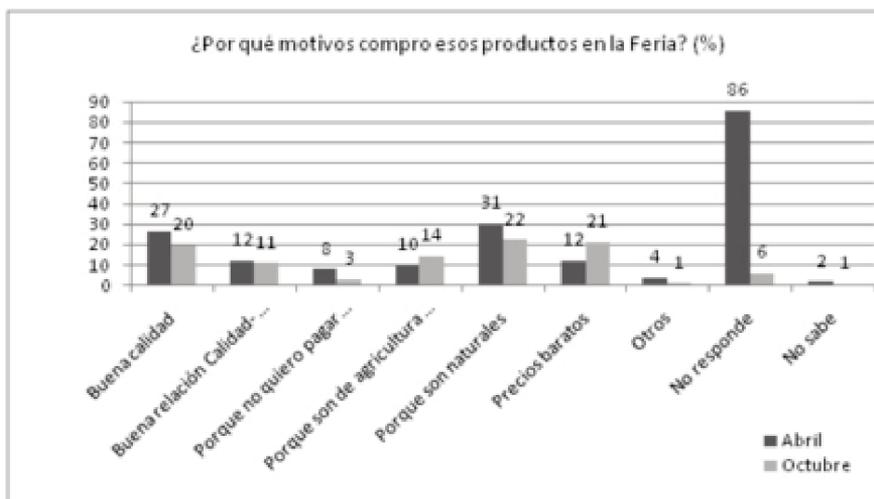
De acuerdo con las alternativas para dar respuesta, el público que concurrió a la feria se enteró “de boca a boca”. No obstante, debe destacarse que mayoritariamente (del 45 al 57 % en abril y octubre respectivamente), los encuestados señalaron la alternativa “otros”, manifestando haberse dado cuenta de la existencia de la Feria caminando por la Universidad, o que se enteraron “por ser alumno”.

### Productos comprados



Se observa en ambas tomas un porcentaje alto de personas que no responden a esta pregunta. Los productos más comprados pertenecen a los rubros de comidas preparadas y alimentos. Durante la feria de octubre se incorporó el rubro “frutas, verduras y hortalizas” entre los productos más comprados, lo cual se debe seguramente al aumento de la oferta de estos productos en la Feria.

### Motivos que orientaron la compra

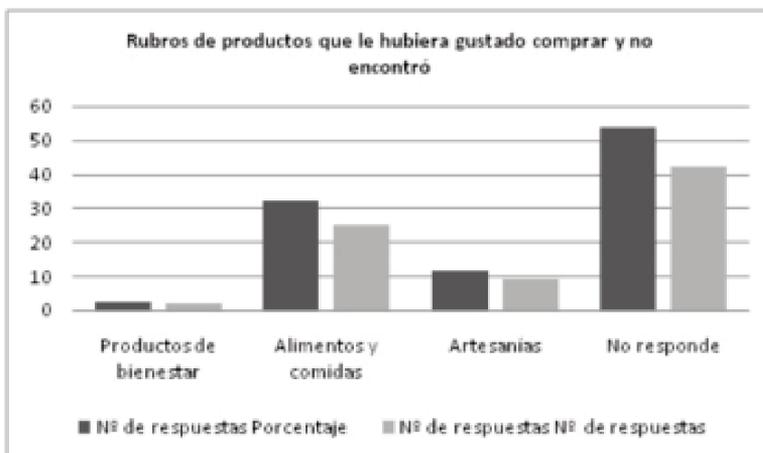


La principal motivación para la compra en las dos ferias correspondió a la alternativa que indica “porque son productos naturales”. Luego se destacan alternativas referentes a la relación Calidad-Precio y a los precios baratos. En la encuesta realizada en octubre, el 14 % indicó comprar por ser productos de agricultura familiar.

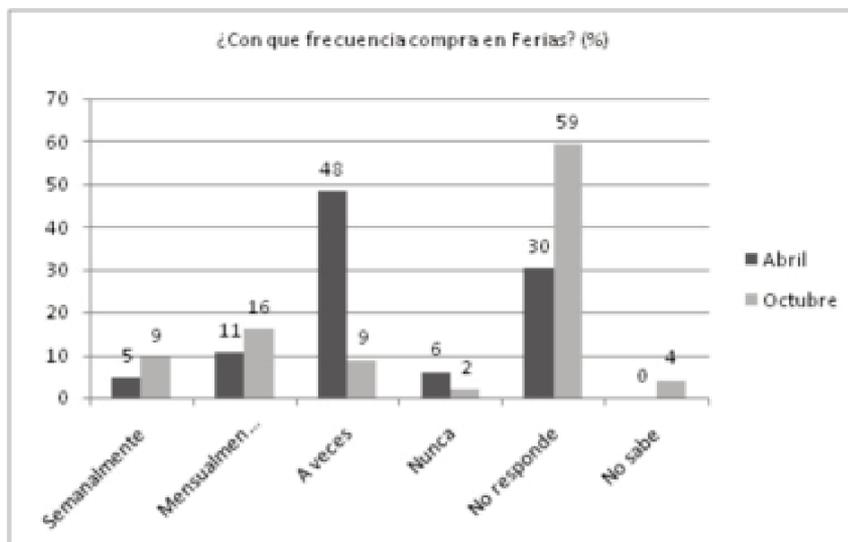
### Productos a incorporar a la Feria

Con respecto a los productos no encontrados, alrededor de la mitad de los encuestados no respondió en ambas ferias. Durante la feria realizada en abril, el 32 % indicó no haber encontrado algunos productos de los rubros de alimentos y comidas; y en octubre, los resultados son similares, ya que los productos indicados

como faltantes, corresponden a los rubros de alimentos y comidas (26%) y bebidas (8%).

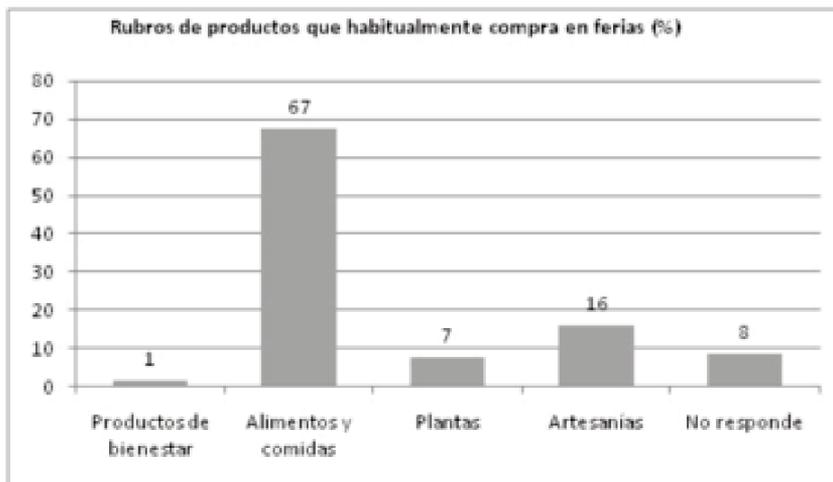


### Frecuencia de compra en ferias



En la feria de abril, la respuesta mayoritaria respecto de la frecuencia con que el encuestado realiza una compra en ferias, fue “a veces”, con un 48 %. Debe tenerse en cuenta que el 30 % no respondió. En octubre, casi un 60 % no respondió y el 16 % mencionó que compra mensualmente.

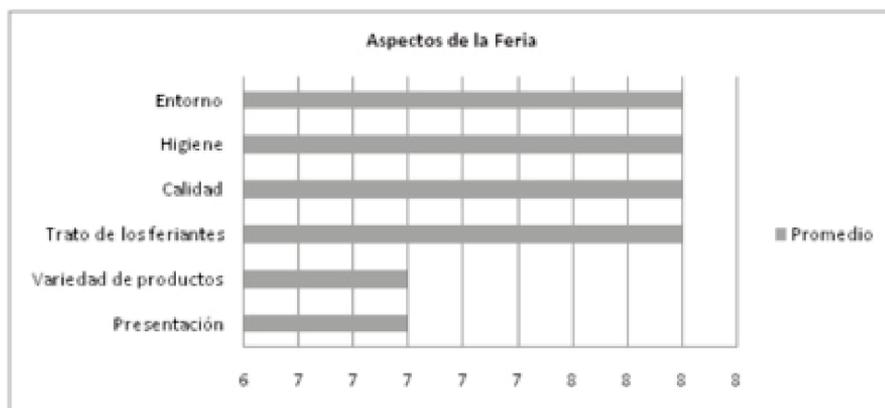
### Hábito de compra en ferias



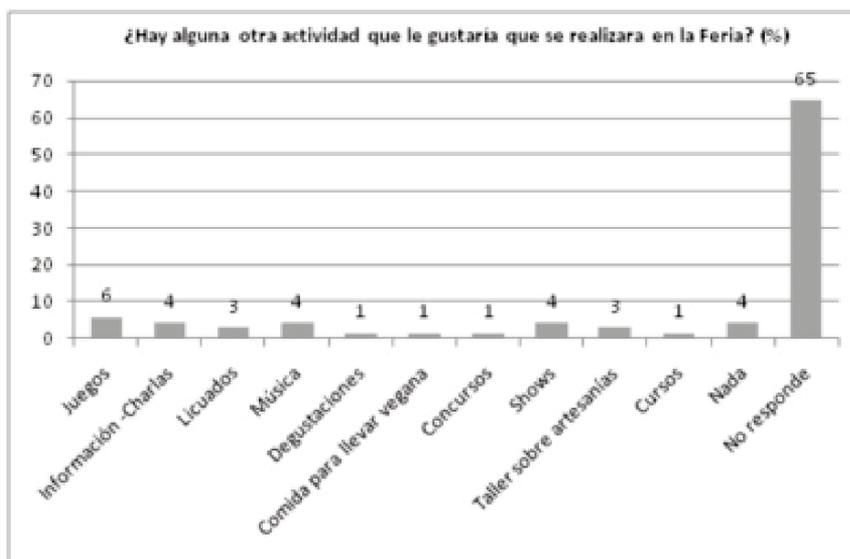
Los rubros más comprados habitualmente en ferias de acuerdo con lo manifestado en ambas encuestas son en primer lugar alimentos y comidas (entre el 67 % y el 70%), en segundo lugar verduras y hortalizas (21% en octubre) y finalmente artesanías con porcentajes de entre el 16 y el 17 %.

### Presentación, orden y logística

Los aspectos de la feria fueron valorados satisfactoriamente en términos generales. El promedio de ambas ferias fue 8. El menor puntaje asignado (7) se atribuyó a aspectos de Presentación y Variedad de productos.



### Solicitud de actividades complementarias



La mayor parte de los encuestados no indicó una preferencia por la realización de actividades complementarias en la Feria (65 y 79 %). Quienes lo hicieron demandaron una variada cantidad de opciones entre las que primaron las actividades

vinculadas con la música y espectáculos, los talleres y charlas informativas y las actividades lúdicas y culturales.

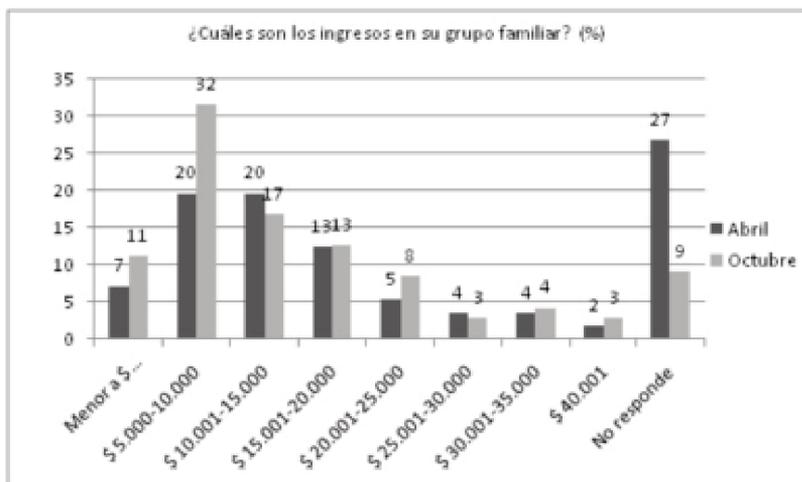
### Satisfacción de la visita



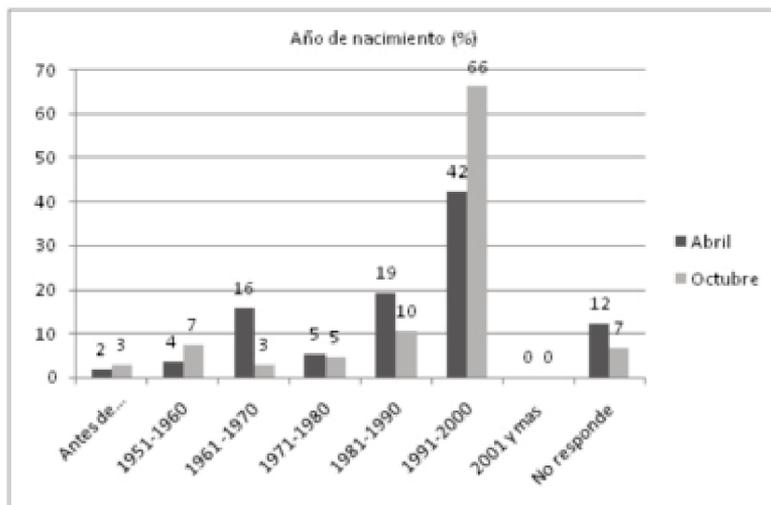
Las respuestas respecto de la conformidad con la visita a la feria se ubicaron en el primer lugar. Las opciones “bastante”, con el 49 y el 47 % respectivamente para abril y octubre ocuparon el segundo lugar y las opciones “mucho” y “no demasiado” arrojaron valores no muy disímiles en ambas ferias, alrededor del 28 y 20 % respectivamente.

### Nivel de ingresos

De acuerdo con lo indicado tanto en abril como en octubre, los ingresos mayoritarios manifestados por los consumidores fueron de entre \$ 5.000 y \$15.000. Este rango alcanza al 40% de los encuestados.

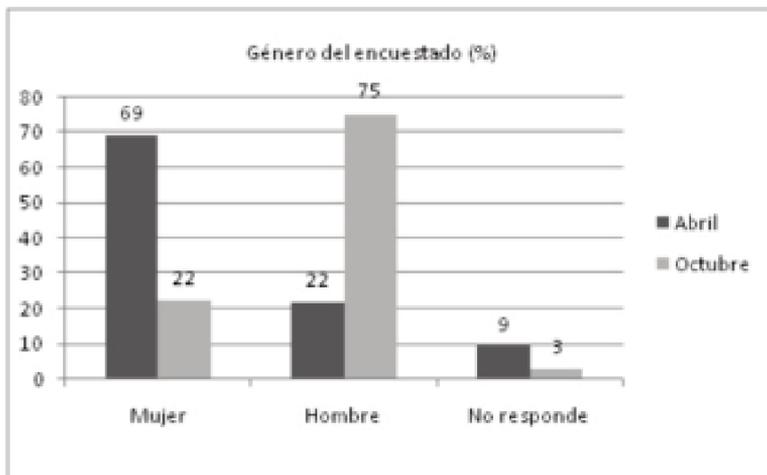


### Edad



De acuerdo con lo indicado, los encuestados han sido en su mayoría personas de entre 16 y 25 años (42 y 66 % respectivamente para abril y octubre). El segundo rango de edades fue de entre 26 y 35 años (19 y 10 % para abril y octubre respectivamente).

## Género



En abril el 69% de las encuestadas fueron mujeres y en octubre el 22 %.

## Conclusiones

En términos generales, las encuestas han tenido una muy buena aceptación por parte del público visitante. Fue una buena oportunidad de interacción y de mutuo conocimiento entre organizadores y visitantes. Al recibir y devolver las encuestas, las personas aprovechaban para informarse sobre la Feria y cuestiones relacionadas con ella.

En cuanto a la estructura de la encuesta y las respuestas obtenidas, se hizo notable la dificultad por parte de los encuestados de respetar las indicaciones de las preguntas referidas a la asignación de prioridades ante una serie de alternativas de respuesta. Esto pudo deberse a la falta de atención o a la falta de tiempo. Frente a esto, aunque el nivel de respuesta fue alto, puede considerarse para futuras ocasiones la posibilidad de pasar un formulario más breve o alguna modalidad alternativa de captar el interés del público visitante de la feria frente a la encuesta.

Con respecto a la situación y preferencias económicas de los consumidores y del público de la Feria, se observa que al consultar acerca de las motivaciones por visitarla, la “búsqueda de precios más baratos” no resultó ser indicada como una prioridad. Sin embargo, al indicar los motivos al momento de realizar una compra en la Feria, la proporción de encuestados que se orientaron hacia respuestas como “buena relación Calidad- Precio” y “precios baratos” fue alta. Esto se dio especialmente en la Feria de octubre 2016 a pesar de que los feriantes y los productos ofertados eran los mismos.

Otro aspecto destacado reiteradamente, es la inclinación y preocupación del público y consumidores en relación con la búsqueda de alimentos más sanos y saludables, principalmente en lo asociado con el uso de agroquímicos en los cultivos. Asimismo, se mostró mucho interés en el consumo de alimentos “saludables y naturales”, vinculando esto también a las formas de elaboración de los alimentos; de “comida rápida”, lo cual se relaciona con la actividad estudiantil; y de alimentos vegetarianos. En términos generales, existe una gran demanda de alimentos listos para su consumo.

En referencia con lo mencionado en el párrafo anterior, es muy probable que exista un margen notablemente dispar en cuanto a las consideraciones individuales acerca de lo que es una “alimentación sana” y cuáles son los productos de origen saludable, natural, agroecológico u orgánico. Esto abre toda una serie de interrogantes interesantes para ser estudiados con mayor profundidad, tanto como debate académico como social general.

Tanto durante la primera feria, realizada en noviembre de 2015, como las dos ferias posteriores, las expectativas del equipo organizador afortunadamente han sido superadas: hubo muy buena aceptación por parte de la comunidad local y se ha despertado un creciente interés en los alumnos. Asimismo, los productores han agradecido por la oportunidad y el espacio brindado gratuitamente, comprometiéndose a ofrecer productos de buena calidad, a capacitarse en forma periódica y a brindar talleres informativos a la comunidad durante las ferias.

No obstante, considerando las observaciones y comentarios de los visitantes de la Feria, sería importante avanzar en dos aspectos fundamentales. El primero es la necesidad de aumentar la diversidad de rubros y productos en cada puesto, en especial en cuanto a la oferta de frutas, verduras y hortalizas y alimentos en general. El segundo aspecto observado en las respuestas de las encuestas está relacionado con la necesidad de ofrecer actividades complementarias a la Feria. Entre las más solicitadas se pueden mencionar realizar talleres de educación y concientización, y distintas formas de exposiciones y actividades artísticas y culturales (musicales, concursos, etc.). Este segundo aspecto se considera muy relevante para ampliar los lazos del Instituto de Medio Ambiente y de la Universidad con su Comunidad Educativa.

Por lo tanto, entre los planes futuros se pretende: aumentar la frecuencia de la feria, aumentar la variedad de productos e incorporar eventos culturales que contribuyan a los espacios y actividades de educación y concientización ambiental.

La oferta de capacitación permanente a los productores en temas como costos; buenas prácticas; gestión de la calidad de productos y procesos; toxicidad e inocuidad; embalaje; envasado; etiquetado; estética de los puestos; prácticas para fidelizar a los clientes; herramientas de comunicación; etc., serán seguramente elementos que contribuirán al desarrollo y permanencia de la feria.

## Bibliografía

- Agüero, D; G. Sandoval; R. Carrera; V. Freire; M. Crivellaro; C. Garamaglia y S. Dumrauf. (2015): La feria de Villa Las Rosas en Traslasierra, Córdoba. Córdoba: Universidad Nacional de Rio Cuarto.
- Alcoba, Damián y Dumrauf, Sergio (comps.) (2011): Del productor al consumidor. Apuntes para el análisis de las ferias y mercados de la Agricultura Familiar en Argentina. Bs As: Ediciones INTA. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Presidencia de la Nación.
- Battista, S.; M.C. Feito; A.O. Cruz; M.S. Irigoyen; A.N. Virdó; M.V. Aznar; L. Lipera; S. Pettinato; C. Almonacid. (2014): Las ferias y mercados de la Agricultura Familiar (AF) y su aporte al desarrollo territorial con inclusión social en el Periurbano Oeste Bo-

naerense. (Informe de Avance Proyecto PROINCE inédito). La Matanza: Universidad Nacional de La Matanza.

Booth, D. (1994) "Rethinking Social Development. Theory, research and practice". UK: Longman.

Caracciolo Basco, M. y Foti Laxalde, M.P. (2003) "Economía solidaria y capital social". Bs As: Ed Paidós.

Caracciolo, M (2012) "Estudio de los consumidores de la feria de la agricultura familiar manos de la tierra. Aportes para la construcción de la Economía Social y Solidaria." Bs As. Ed. INTA.

Caracciolo, M. (2015). Situación de la institucionalidad de apoyo a la innovación comercial y de los procesos de gestión comercial de la agricultura familiar en la Argentina". Bs As: IICA. Disponible en: <http://www.iica.int>

Caracciolo, M (2017) "Soberanía alimentaria y mercados alternativos", Mimeo.

Carballo, C (2017) "La soberanía alimentaria en la Argentina. Avances, resistencias y propuestas". En: Revista Realidad Económica 305, marzo 2017.

Cittadini, R; Caballero, L.; Moricz, M y Mainella, F. (comps.) (2010) "Economía Social y Agricultura Familiar. Hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención". Bs As. Ediciones INTA.

Feito, MC (1999): Juego de espejos. Un estudio antropológico sobre las estrategias de los sujetos del sistema agroalimentario hortícola bonaerense. Tesis Doctoral. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

142 Feito, MC (2017) "Comercialización de la agricultura familiar periurbana como experiencia de extensión universitaria: la "Feria del Productor al Consumidor" en la Universidad Nacional de La Matanza, Argentina." En: Actas del 9 Congreso Chileno de Antropología, Santiago/Chiloe, 6 al 13 de enero 2017.

Foro de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar -FONAF- (2007): Documento Base del FoNAF para implementar las políticas públicas del sector de la Agri-

cultura Familiar. Disponible en  
[http://www.fonaf.com.ar/documentos/Documento\\_base\\_FoNAF.pdf](http://www.fonaf.com.ar/documentos/Documento_base_FoNAF.pdf)

Foro de Universidades Nacionales para la Agricultura Familiar del IPAF Pampeana INTA (2011): Documento presentación. Buenos Aires: Ed INTA.

Goldberg, C. y Dumrauf, S. (2010): Agricultura Familiar: las ferias de la agricultura familiar en la Argentina. Buenos Aires: Ed. INTA.

Jäger, M. (Compilador) (2016). Gobernabilidad, Percepción, Control y Efectos del Uso de Agroquímicos en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Presunta contaminación por el uso inadecuado de agroquímicos. Universidad Nacional de La Matanza. Editorial UNLaM. ISBN 978-987-3806-55-1. Buenos Aires.

Llambí, L (1994) "Globalización y Nueva Ruralidad en América Latina. Una agenda teórica para la investigación». En: Revista Latinoamericana de Sociología Rural, 2. Valdivia.

Obschatko, E.; Foti, M. y Román, M. (2006): Los pequeños productores en la república Argentina. Importancia de la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002. Bs As: SAGYP/IICA.

Teubal, Miguel y Rodríguez, Javier (2002), Agro y alimentos en la globalización. Una perspectiva crítica, Buenos Aires, Ed. La Colmena.

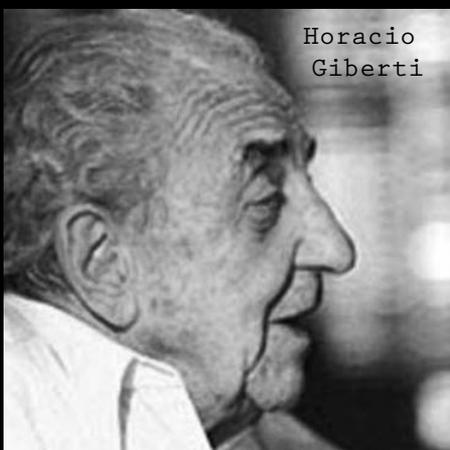
Schetjman, A. (1983): Campesinado y desarrollo rural; lineamientos de una estrategia alternativa. En: Investigación Económica, Vol XLII, número 164, abril-junio 1983. México.

Schiavoni, G. (2010): Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en Argentina. En: Manzanal, Mabel y Guillermo Neiman (comps.) Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos. Bs As: Ed Ciccus.

Sousa Santos, B. "Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia". Bilbao: Ed Desclee.

Vasilachis de Gialdino, I. (2006). Estrategias de Investigación Cualitativa. Herramientas Universitarias. Biblioteca de Educación. Barcelona: Ed Gedisa.

# Realidad Económica



Comprender la realidad para transformarla.

SUJETOS SOCIALES

## La relación de Perón con la CGE durante los primeros gobiernos peronistas

Juan Pablo Marinelli

*Páginas 9 a 35*

### Resumen

Una de las preguntas que se reitera periódicamente en las ciencias sociales, es saber quiénes son los actores o sujetos sociales que pueden encarnar y llevar a cabo una transformación del paradigma social y asentar una nueva forma de producción o un nuevo patrón de acumulación que permita incluir a la población y desarrollar la nación.

Ante esas inquietudes actuales, el autor aborda del pasado reciente un momento clave para la historia argentina, como fue la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) durante los primeros gobiernos peronistas, a la vez que indaga la relación que se estableció entre la naciente Confederación General Económica (CGE) y el gobierno de Perón, con la intención de sumar elementos que permitan responder la pregunta principal.

### Abstract

#### Perón's relationship with the CGE during the initial Peronist governments

One of the questions periodically reiterated in social sciences is finding out who are the agents or social subjects who can embody and carry out a transformation of the social paradigm and implement a new way of production or a new accumulation pattern which allows social inclusion and national development.

In relation to these current concerns, the author addresses a key moment in Argentine history from the recent past, as was the industrialization by import substitution (ISI) during initial Peronist governments, while he also looks into the relationship established between the then recently founded General Economic Confederation (CGE) and Perón's government, with the aim of adding elements which let the main question be answered.

DISCUSIONES

## Cadenas Globales de Valor: la reinterpretación de los Organismos Internacionales

Pablo Wahren - Diego Martín Cúneo - Ana Paula Di Giovambattista - Ana Inés Gárriz

*Páginas 37 a 69*

### Resumen

En la última década los principales Organismos Internacionales (OOII) han adoptado el enfoque de Cadenas Globales de Valor (CGV) como una teoría del desarrollo de la cual se desprenden recomendaciones de política para los países en vías de desarrollo. El presente trabajo pretende discutir los aportes originales de los teóricos de la CGV contrastando la reinterpretación que los OOII han hecho de la misma: tener en cuenta esas diferencias pone en jaque las conclusiones y propuestas a las que arriban estos últimos.

### Abstract

#### Global Value Chains: the re-interpretation of International Organizations

During the last decade, the main International Organizations (IO) have taken on the Global Value Chains (GVC) approach as a development theory from which policy recommendations for developing countries can be inferred. The present article aims to discuss the original contributions of GVC theorists while contrasting those with the re-interpretation that International Organizations have made of said approach: taking these differences into account puts the conclusions and proposals that the latter get to in check.

ROBLEMÁTICA AGRARIA

## VII Jornada Debate Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti Problemas actuales del agro argentino

Mercedes Marcó del Pont - Alejandro Rofman - Javier Rodríguez

*Páginas 71 a 113*

### Resumen

En la jornada se plantean los principales problemas en el marco de procesos de expansión de las formas sociales de capitalismo agrario y de concentración de la producción en la Argentina, a la vez que se busca identificar las decisiones que inciden en esos procesos y su relación con la pluralidad de actores que participan de los mismos. Se inicia con una revisión de las políticas macroeconómicas vigentes y continúa con el análisis de la política agropecuaria, en la que la reducción o eliminación de las retenciones a las exportaciones constituye su expresión más visible, pero donde otras medidas sectoriales pueden estar redefiniendo la suerte diferencial de los actores del sector. Finalmente, en lo que también es ya una tradición de la cátedra, se aborda la situación de los actores más vulnerables del sector agropecuario: la producción familiar, la situación de los pueblos originarios y los problemas de estos actores vinculados con sus derechos a la tierra, al agua y al financiamiento.

### Abstract

#### Seventh IADE Debate Conference - Open Professorship of Agrarian Studies "Agr. Horacio Giberti" Current problems of Argentine Agrobusiness

At the conference, the main problems of the processes of expansion of the social models of agrarian capitalism and concentration of production in Argentina are laid out, as well as a search to identify the decisions which impact these processes and their relationship with the multiplicity of agents that participate in said processes. Initially, a revision of current macroeconomic policies is set out, to afterwards continue with the analysis of agrarian policy, where reduction or elimination of export taxes constitute its most visible expression, but where other sectorial measures might redefine the differential fate of the agents of the sector. Finally, in what is also already a tradition at the Professorship, the situation of the most vulnerable agents of the agrarian sector is addressed: family production, the situation of aboriginal peoples and the issues of these agents in relation to their rights to land, water and financing.

AGRICULTURA FAMILIAR

## Hábitos de consumo: el caso de la Feria de Productores de la Universidad Nacional de La Matanza

Mariano Jäger - María Carolina Feito - Cecilia Pelizzari - Silvana Mateu - Susana Battista - Camila Solari

*Páginas 115 a 143*

### Resumen

El Instituto de Medio Ambiente de la Universidad Nacional de la Matanza organiza, con el apoyo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, desde el año 2015 ferias de agricultura familiar en su campus. Los objetivos de la Feria cuyo lema es "Del Productor al Consumidor", que en cada evento cuenta con unos 40 feriantes, son sensibilizar a la comunidad educativa y a la población local en relación con la agricultura familiar y a la Economía Social y Solidaria y dar a conocer formas de producción más amigables con el ambiente dentro de un modelo de producción socialmente inclusivo. El artículo enmarca la feria en la realidad nacional en relación con la seguridad alimentaria y resume los resultados de dos tomas de opinión que se han realizado a los consumidores para relevar sus hábitos de consumo y expectativas de alimentos adquiridos en una feria de agricultura familiar.

### Abstract

#### Consumption habits: the case of the Producers' Fair of the National University of La Matanza

The Environment Institute of the National University of La Matanza organizes, with the support from the National Institute of Agrarian Technology and since 2015, family agriculture fairs on its campus. The aims of the fair, whose slogan is "From the producer to the consumer" and which counts with some forty participants in each event, are raising awareness in the educational community and the local population about family agriculture and Social, Solidary Economy and publicizing the most environment-friendly ways of production within a socially inclusive production model. The article frames the fair within the national reality in regards to food safety and it summarizes the results of two opinion surveys from consumers carried out to gather information about their consumption habits and their expectations about food acquired at a family agriculture fair.

Reseña / POR TERESITA GÓMEZ\*

Mario Morando

## Frigerio, el ideólogo de Frondizi

**Apogeo, ocaso y renacimiento del desarrollismo argentino**

*A-Z editora, 432 págs., Buenos Aires, Argentina, 2013*

La lectura que nos ofrece Mario Morando, marplatense de origen, economista graduado en la Universidad de Buenos Aires, legislador porteño (2003-2007), es un ensayo descriptivo, con un manifiesto propósito de difusión y, por tanto, dirigido a un público amplio. Su interés es presentar la trayectoria de Rogelio Frigerio, principal exponente del desarrollismo en Argentina. Al esfuerzo realizado por proporcionar al lector una bibliografía completa del pensamiento escrito de Frigerio, tanto personales como los existentes en diferentes medios, se le suma un conjunto de entrevistas de contemporáneos.

El libro consta de tres partes claramente establecidas. En la primera, temporalmente ubicada entre el nacimiento de Frigerio en 1914 y el inicio del gobierno de Arturo Frondizi, se va perfilando la figura de Frigerio, sus ideas, formación y

\* Investigadora IIE/CESPA/FCE/UBA

lecturas, su ingreso al ámbito político y su acercamiento con quien fuera presidente de la república entre 1958 y 1962.

La segunda sección se extiende desde la asunción de Frondizi hasta el año 1962. En ella se muestra no sólo la injerencia de las ideas desarrollistas en el accionar del gobierno sino las repercusiones que generan al interior de la UCRI, de las Fuerzas Armadas así como los frecuentes pasos al costado que ocasionan las presiones de distinto tipo.

En la tercera parte, nos encontramos ya con un Rogelio Frigerio que ejerce su accionar político desde otro lugar. Si bien Frondizi había sido desplazado del gobierno, lo que llevó a Frigerio a exiliarse en Montevideo temporalmente, su vuelta al país nos lo presenta desplegando nuevamente una decidida actividad en el ámbito político nacional. La fundación del Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) en 1965, agrupamiento que, al decir de Alain Rouquié, “no sabría decir si el nuevo movimiento es un partido o un grupo de presión ideológica más preocupado por el desarrollo de la industria argentina que por la conquista del poder”, será por entonces la tribuna desde la cual seguirá batallando por sus

propuestas desarrollistas las que tendrán una limitada incidencia en la escena política nacional.

Como menciona Morando, retomando lo analizado por Celia Czusterman (1998) en su libro sobre Frondizi: “Las ideas que supuestamente habían fundamentado la política oficial entre 1958 y 1962 solo tuvieron expresión *ex pos facto*”. Y son estas elaboraciones, ya fuera del campo de batalla de la acción política directa las que vuelca en distintos medios periodísticos haciendo públicas sus diferencias con las políticas económicas implementadas por los distintos gobiernos, sin importar su signo político. Rematan el trabajo una serie de “citas complementarias”, un conjunto de valoraciones de diferentes personas mencionadas al interior del texto principal, agrupadas bajo el título de “opiniones sobre Frigerio”. Esto nos remite a la alta estima que el autor tiene por la figura que presenta a lo largo del texto. No suficiente con sus propias consideraciones, presenta las opiniones de terceros tal vez con la finalidad de reforzar una imagen que considera inabarcable o tal vez nada más quiere mostrar que no solo él es quien lo considera, como lo denomina en un título de la tercera parte, “un monstruo sagrado”. Finaliza con una serie de “Anexos” en los que da

cuenta de cómo se ubicaba Frigerio en el ámbito político, como un “hacedor” de propuestas políticas más que como un “ejecutor directo”. Dentro de este escenario inserta correspondencia dirigida tanto a Arturo Frondizi, como a Juan D. Perón y otras personalidades de la escena política de esos años.

Sabido es que la segunda posguerra generó en la reorganización del sistema capitalista el surgimiento de una serie de organismos multilaterales, entre los que se encontraba el FMI y el Banco Mundial. Al crearse el FMI, Argentina en lo inmediato no participa, situación que se modificará luego del golpe de Estado de 1955, cuando es depuesto el gobierno peronista.

Bajo el gobierno de la llamada Revolución Libertadora, en 1956, Argentina ingresa al FMI. A partir de entonces se encuentra ante la posibilidad de acceder a los préstamos que esta institución brindaba a las naciones asociadas, del mismo modo como paralelamente abría sus puertas a la injerencia de dicha entidad en el manejo de la política económica. En el trabajo de Morando, sin mencionarlo explícitamente, hace referencia a las políticas de ajuste durante el gobierno de Frondizi llevadas adelante por su ministro de econo-

mía, Álvaro Alsogaray, que no son otra cosa que las recomendaciones del FMI a ese gobierno y la entrada de lo que más tarde se difundiría como “monetarismo”. Estas recomendaciones, que se volverán a reiterar sin demasiadas modificaciones en distintas ocasiones a lo largo de la historia económica de la Argentina, son atacadas por Frigerio a través de diferentes medios: desde la revista *Qué?*, *Marcha*, *El Nacional*, *Legalidad y Causa*, en periódicos como el diario *Clarín*, a través del cual buscó difundir el ideario desarrollista aprovechando el estrecho vínculo establecido con Roberto Noble.

Son años en los que las posturas contrapuestas de Frigerio respecto de las políticas económicas de los diferentes ministros de economía de Frondizi, de Illia, de Onganía, del tercer gobierno peronista y de la última dictadura militar, se presentan una y otra vez. En ese contrapunto de la ejecución de las políticas económicas por parte de los diferentes economistas y la permanente búsqueda de la plasmación de las ideas desarrollistas, va transcurriendo el trabajo.

En este contexto, es necesario resaltar el señalamiento que realiza el autor respecto de las diferencias que el

mismo Frigerio establecía entre su idea de un desarrollo nacional y el ideario de desarrollo regional, tan en boga en los años sesenta y que discute en su libro *La integración regional, instrumento de los monopolios* (1968). Por entonces, la idea de regionalización era sostenida tanto por la CEPAL como por el gobierno de los Estados Unidos, a través de la Alianza para el Progreso en base a impulsar la cooperación económica regional. El autor señala que Frigerio se oponía a esta propuesta ya que en ella subyacía una idea de integración que sustituía el proceso previo de la “integración nacional y soberana de cada pueblo”. Y el integracionismo, como señala Morando, era la doctrina de acción de Frigerio. En este posicionamiento subraya que nada tiene que ver con cualquier idea de nacionalismo formal, de izquierda o de derecha. Sin embargo, más que una disputa Nación vs. Región, lo que expresa el autor en el mismo punto es que la principal preocupación de Frigerio radicaba en que en un país en el que se carecía de capitales locales para invertir en la puesta en marcha de la industria pesada, la ayuda externa resultaba una base indispensable para impulsar el desarrollo nacional. Y en tanto fija su postura ante la participación del capital externo en los procesos de desarrollo en la Argentina, subraya su idea de que el fortale-

cimiento nacional debía primar por sobre una “comunidad regional que sería la suma de naciones desintegradas y débiles”. De este modo, consideraba que se avanzaría hacia una integración nacional, hacia un desarrollo que permitiera la consolidación de la autodeterminación, otro de los principios desarrollistas.

Es posible seguir a través del trabajo de Morando las diferencias que Frigerio tenía con el peronismo. Si bien la figura de Perón era reconocida y recuperada una y otra vez por Frigerio, y prueba de ello es su directa participación en las tratativas realizadas con el líder justicialista para que apoyara la candidatura de Arturo Frondizi, su mayor diferencia la expresaba en el hecho de que, según su lectura de la política económica desarrollada por el gobierno peronista, “no se resolvió dar al país electricidad, hierro y carbón. (La industrialización) se la limitó a la industria de artículos de consumo en vez de dotar al país de la industria de bienes de producción”. Y en esta línea sostenía que “el auge transitorio de nuestro comercio internacional, provocado por la guerra creó la ilusión de una economía de abundancia que habría de ser eterna. (...) El país no aprovechó el auge para capitalizarse ni para construir las bases permanentes del desarrollo nacional: energía, siderurgia,

química pesada, comunicaciones” (1963, Las condiciones de la victoria).

Las diferentes temáticas expuestas en el ensayo de Morando, nos invita a adentrarnos tanto en el impacto que el pensamiento desarrollista tuvo en los años de vida de Frigerio, como en las transformaciones de ese pensamiento ocurridas en escenarios políticos tan disímiles como los ocurridos en el período analizado.

Se observa en el conjunto del trabajo un eje centrado en la doctrina económica desarrollista (si se puede denominar de tal modo) y sus diferencias con las políticas económicas implementadas por los diferentes gobiernos. La incidencia, las repercusiones de las acciones políticas y sociales de los gobiernos democráticos y los surgidos de una interrupción del orden democrático e institucional no ocupan más que pocas referencias al interior del trabajo lo cual impide tener una visión integral del amplio período considerado.

Tal como presenta Morando la acción desplegada por Frigerio en los distintos gobiernos, queda flotando una idea: poder plasmar en una política económica conceptos considerados cla-

ves en el ideario desarrollistas se encontraba por encima de las características democráticas o dictatoriales del régimen en cuestión. En esta visión coincide Osvaldo Cornide, desarrollista y presidente de CAME (Confederación Argentina de la Mediana Industria), quien menciona este aspecto en su entrevista.

Si bien todo el trabajo de Morando deja traslucir nítidamente el respeto y la admiración por el pensamiento y la acción desarrollada por Rogelio Frigerio, no oculta sus preferencias: entre el hombre político, defensor de un ideario industrialista, y el hombre vinculado al mundo de la cultura, al defensor del ser nacional, no solo elige a este último, sino que expresa su pesar por el hecho de que el reconocimiento de su figura este ligado a los primeros aspectos mencionados: “Es una pérdida incomprendible, que de todas las ideas defendidas por Frigerio solo haya subsistido el desarrollismo, es decir una cierta estrategia económica referida a los problemas circunstanciales de su época. En cambio, el integracionismo, con su afán identificador de los argentinos y tendiente al desarrollo del espíritu nacional, quedó en el olvido”.

Realizadas estas salvedades, el lector puede acceder a través de este ensayo a

una bibliografía completa de los escritos y declaraciones de Rogelio Frigerio en distintos medios periodísticos. Preguntas quedarán flotando, lo cual podemos decir que juega como un plus en un libro que pretende brindarnos la pintura de una figura política de inci-

dencia prolongada en la vida política y económica argentina.

Las similitudes entre la agenda económica de esos años y la actualidad, son perlas que se van desgranando a medida que avanza la lectura.



Reseña / POR ALEX KODRIC\*

**Martín Burgos (compilador)**

## **El nuevo modelo económico y sus consecuencias**

*Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación, 202 págs.  
Buenos Aires, Argentina, 2017*

---

La gran cantidad de cambios que ha experimentado la sociedad argentina en los últimos dos años, conspira muchas veces con una interpretación y análisis estructural de los mismos. Al menos en ese aspecto, si de cambios se trataba la cuestión, el gobierno de la coalición Cambiemos, ha cumplido con creces. Sin embargo, para tener un preciso diagnóstico de su sentido se requiere mucho más que una simple enunciación o cronología de eventos.

Tal como escribe Axel Kicillof en el prólogo, la pretensión es “develar el secreto mejor guardado por el presidente Macri: la verdadera naturaleza, los reales objetivos y las inevitables consecuencias de su programa económico”. Dar cuenta de la verdadera naturaleza de un fenómeno supone trascender su inmediatez, implica encontrar un patrón de comportamiento en la sucesión aparentemente caótica.

---

\* Lic. en Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UBA (FCE-UBA), Mag. en Economía Política (FLACSO). Miembro de la comisión directiva del IADE. Docente e investigador.

En ese sentido, si bien los distintos artículos del libro hacen referencia directa al primer año de gestión del gobierno de Cambiemos, la enumeración de los sucesos posee una clara pretensión: mostrar que dichos “cambios” responden a un nuevo modelo socio-económico, un nuevo régimen articulado, coherente y consistente. Es a partir de esta forma coherente y estructurada, caracterizada como una restauración conservadora con “ropaje” ideológico neoliberal que deben interpretarse los distintos cambios operados en materia de política económica.

El volumen se estructura en dos grandes partes complementarias entre sí. Una primera extensa introducción a cargo de Carlos Heller que brinda el marco de unidad e interpretación político-económica y una segunda a cargo de los distintos investigadores del departamento de Economía Política y Sistema Mundial del CCC en donde se abordan temáticamente las distintas dimensiones centrales del nuevo modelo económico: inflación, tipo de cambio y estructura financiera; Estado y sector público y la economía real a la luz de lo acontecido en el mercado de trabajo y el esquema y dinámica sectorial tanto industrial como agropecuario.

El primer aporte de la introducción de Carlos Heller se asienta sobre la contextualización del proceso en el marco del contexto mundial actual. Este intento de explicar el gobierno de Cambiemos no como algo en sí mismo, sino más bien vinculado con la unidad del sistema mundial es un aspecto novedoso y poco explorado en términos económicos por los analistas actuales. En este sentido, Heller señala que la implementación de los programas económicos neoliberales en los países periféricos se explica como un mecanismo de los países céntricos para exportar sus crisis (financieras y reales) al resto de las economías del mundo.

En otras palabras, los excedentes de dólares y mercancías de las recientes crisis mundiales deben ser canalizados hacia algún lugar y para que ello ocurra los gobiernos de los países periféricos deben mostrarse como los “paladines” de la apertura y el libre comercio. El otro elemento que completa la ecuación es la desregulación financiera que se traduce en la llegada de inversiones de corto plazo especulativas y la fuga de capitales.

El segundo aporte sustantivo del artículo es el análisis de cómo se articulan estas grandes tendencias de la coyun-

tura del capitalismo mundial con la especificidad de la historia económica reciente de la Argentina. En este sentido, se señalan dos cuestiones: por un lado, en términos de contenido, que la implementación del programa económico neoliberal actual poco tiene de novedoso respecto de sus antecesores de la dictadura militar y la década de los noventa (apertura y desregulación del mercado, incremento de las importaciones, endeudamiento externo, achicamiento del Estado, flexibilización laboral y sus conocidos efectos); sin embargo, por otro lado, dados los logros para las mayorías del modelo económico anterior, lo que sí se presenta como novedad en esta nueva ola neoliberal, es la forma en que la misma logró imponerse electoralmente y el rol de los medios de comunicación masivos en tal cuestión.

Para lograr ganar las elecciones la coalición Cambiemos primero tuvo que recurrir a una tergiversación de lo ocurrido durante el periodo 2003-2015, caracterizando el período como una “ficción” derivada de la irresponsabilidad de las experiencias políticas “populistas”. A su vez, esta reescritura de la historia, sólo pudo ser posible con el apoyo explícito de los medios masivos de comunicación que manipularon la

opinión pública y avalaron la construcción de una fantasía que muy rápidamente, una vez asumido el gobierno, se manifestó como lo que realmente es: una fuerte transferencia de riqueza de la clase trabajadora hacia los sectores más concentrados de la economía.

La segunda parte del libro, como adelantamos, se adentra en las diversas dimensiones concretas asociadas con el funcionamiento del nuevo patrón de acumulación. En el primer capítulo de López y Malic se analiza el fenómeno de la inflación en el primer año de gestión del gobierno. Contrariamente a lo esgrimido por los distintos funcionarios, los autores plantean que la inflación, lejos de ser una “anomalía” o un efecto de “sincerar” lo que antes se mantenía oculto, fue -y es- uno de los instrumentos de política económica más importantes con los que cuenta el gobierno para implementar su verdadero programa de redistribución regresiva del ingreso.

Por su parte, en el capítulo de Rúa y Zeolla, se analiza uno de los fenómenos y ejes centrales del programa económico actual: la centralidad del endeudamiento externo y su vinculación con la fuga de capitales. Los autores encuentran en la desregulación del sistema fi-

nanciero la génesis que permitió el incremento exponencial de la fuga de capitales entre 2015 y 2016, al tiempo que se señala al acuerdo con los fondos buitres como la condición de posibilidad para la reanudación del nuevo ciclo de endeudamiento externo.

El análisis del sistema financiero continúa con el capítulo de Bruchanski y Kucher; allí se da cuenta de las consecuencias de intentar manejar la inflación a través del movimiento de tasas y la proliferación del instrumento de las LEBAC. Las conclusiones son contundentes: el manejo de tasas no es efectivo para el control de la inflación (tal como marca la teoría ortodoxa) y la proliferación de las LEBAC incrementó la especulación financiera de corto plazo al tiempo que aumentó los pasivos del balance del Banco Central y, por lo tanto, el déficit “cuasifiscal” que, sumado al endeudamiento externo, configuran el famoso mecanismo de “bicicleta financiera” característico también de las dos etapas neoliberales anteriores.

En el capítulo que escribí sobre el sistema fiscal lo que pretendo mostrar es la articulación del Estado como actor esencial del nuevo programa económico. Cómo la ideología neoliberal se expresa en el manejo y gestión del

mismo y cómo aquellos principios poco tienen que ver con el efectivo devenir de la historia económica argentina en general, y con lo acontecido a partir de la gestión Cambiemos en particular. El gobierno asumió prometiendo caída del déficit fiscal y reducción del gasto. Ello no sólo no ocurrió, sino que se profundizó vía el pago a los buitres y las diversas exenciones impositivas a los sectores de mayores ingresos de la economía, que se compensaron con un mayor endeudamiento externo como vía de financiamiento (elevando no sólo la deuda externa total, sino también los futuros pagos de intereses que limitan los grados de libertad del Estado para la realización de política económica).

En el capítulo de Sabbatella y Burgos, se profundiza en el análisis del sistema energético. Se postula que los principios de gestión de la gestión Cambiemos en materia de política energética se asemejan a los implementados durante la década de los noventa y se examina el efecto de los “tarifazos” sobre el conjunto de los actores económicos. Se marca como una diferencia respecto a la década citada, un fenómeno común a todos los funcionarios de las distintas carteras ministeriales, el desembarco directo de los CEOs o representantes de las grandes empresas,

siendo el actual ministro Aranguren un caso paradigmático en dicha materia.

El último bloque del libro está dedicado al análisis dinámico y comparativo con el nivel sectorial (industria y agro) y a sus consecuencias en el mercado de trabajo. El análisis industrial está a cargo de Grasso y Pérez Almansi. Allí además de plantearse la dinámica de corto plazo, se profundiza en los grandes nudos conceptuales de la política industrial argentina. Por un lado, el rol del Estado en la coordinación, dirección y estímulo del sector industrial (hecho sobre el que se había comenzado tímidamente durante el proceso 2003-2015) y, por otro lado, el actual modelo implementado por Cambiemos donde el esquema industrial se configura sobre la base de un sector más pequeño, capital intensivo y con inserción exportadora. Acerca de este último punto es que se concentra otro de los debates centrales dentro del sector industrial, que es el rol del salario. En tanto costo (si se posee un esquema industrial configurado al estilo Cambiemos) o, en tanto componente de la demanda agregada (si se pretende un esquema industrial asentado sobre el mercado interno).

El capítulo sectorial de Mattos y Burgos hace foco sobre la dinámica del agro como sector medular de la economía argentina. Allí en primera instancia se señala la insuficiencia del análisis económico ortodoxo, donde se oculta o se le quita importancia al factor productivo “tierra” (actor fundamental en la historia económica argentina) y, por otra parte, se marca la heterogeneidad de actores dentro de ese conglomerado que generalmente (mal)llamamos “el campo”. Esta distinción, permite puntualizar que, más allá de las pretensiones del gobierno, en “el campo” hay actores ganadores, pero también hay perdedores.

Las políticas económicas implementadas por el gobierno de Cambiemos específicamente hacia el sector agropecuario, lejos de tener los resultados que el gobierno pronosticó (un esquema virtuoso donde todos ganan en términos sectoriales), representó -y representa- un incremento de las ganancias de las grandes empresas exportadoras de cereales y oleaginosas, mientras que los productores asociados con las economías regionales fueron fuertemente perjudicados, en especial por el incremento de los costos internos vía quita de subsidios a los servicios públicos.

Por último, en el capítulo de Torres y Nunes Chas se analiza la evolución del mercado de trabajo. Allí se retoma la contradicción antes mencionada del rol del salario en la economía, pero además se realiza un racconto de las medidas implementadas por el gobierno actual, y como ellas se articulan en el marco del programa económico de Cambiemos de disciplinamiento y flexibilización de la clase trabajadora.

En suma, retomando la pretensión y pregunta original del libro de indagar por el “secreto mejor guardado” del gobierno de Macri, desde los distintos enfoques y dimensiones analizadas, la caracterización que subyace es la de reprimarización, apertura y liberalización de la economía, lo cual configura un escenario de distribución regresiva del ingreso. Algo que, a primera vista, no parecería ser novedoso en términos de la historia económica argentina reciente y sus anteriores oleadas neoliberales, pero no por ello es menos importante y necesaria aquella caracte-

rización, ya que la acción política concreta del conjunto de actores del campo nacional y popular no puede prescindir de la misma.

Sin duda, el kirchnerismo activó diversos resortes y debates en el nivel nacional que hasta 2003 parecían ya sepultados desde el retorno de la democracia. Con ello se generó un espacio para la reflexión acerca de las grandes temáticas concernientes al desarrollo económico-social de la Argentina. En esa clave, este libro representa un aporte en un sentido tanto retrospectivo como prospectivo. Retrospectivo porque es imposible caracterizar el actual gobierno de Cambiemos sin tomar como un punto de referencia inmediato la experiencia política de 2003-2015, y prospectivo en el sentido que desde aquella referencia es posible evaluar qué cosas faltaron, qué se puede mejorar y, por sobre todas las cosas, qué clase de país nos dejará esta nueva y devastadora experiencia de saqueo y explotación de la Nación.