

16 de febrero al 31 de marzo 2017

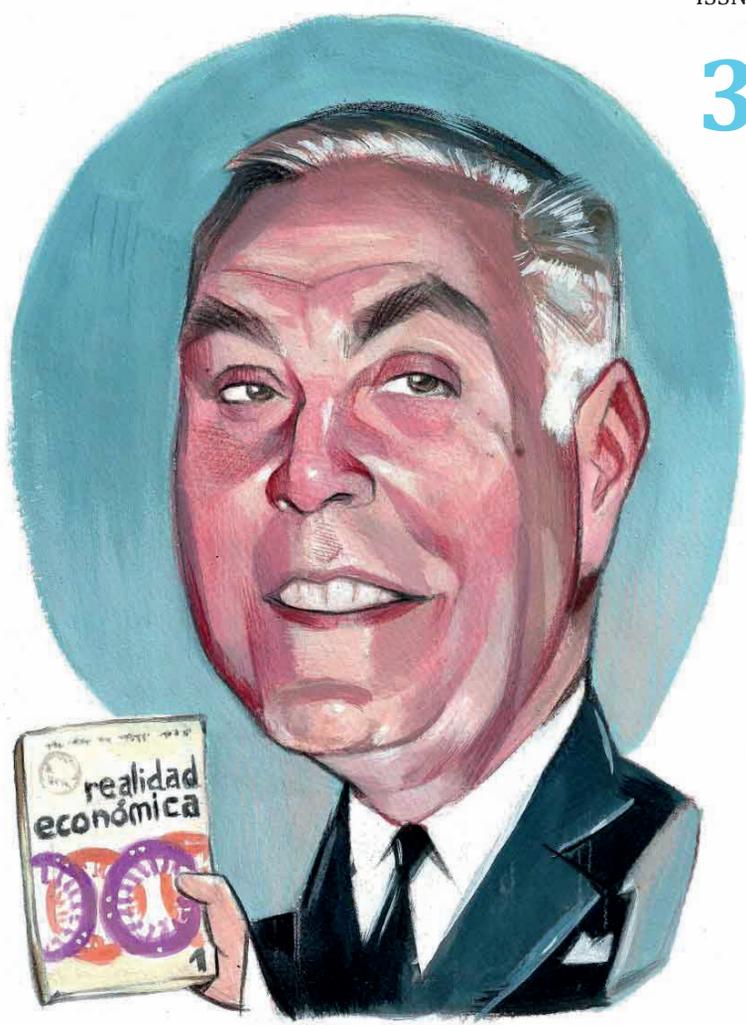
REALIDAD ECONOMICA

# realidad económica

Revista de ciencias sociales  
editada por el Instituto  
Argentino para el  
Desarrollo Económico  
(IADE)

ISSN 0325-1926

# 306



*Jurisconsulto A. E. Sampay, primer director de Realidad Económica  
Ilustración de Julio César Ibarra Warnes*

## Arturo Enrique Sampay PENSAMIENTO Y OBRA

306

# Realidad Económica

*Revista de Ciencias Sociales*

---

Nº 306 / 16 de febrero al 31 de marzo de 2017

<i>Directora</i>	Marisa Duarte
<i>Coordinador del Comité Editorial</i>	Juan Carlos Amigo
<i>Asistente de Edición</i>	Cristina Begnis
<i>Composición</i>	Irene Brousse
<i>Administración</i>	Graciela Ventura
<i>Asistente de Administración y sitio</i>	Juan Raimondi
<i>Suscripciones y contenidos del sitio</i>	Maximiliano Senkiw
<i>Distribución</i>	Marta Agüero
<i>Ilustraciones</i>	Julio Ibarra Warnes

EDITOR

---

**Instituto Argentino para el Desarrollo Económico**

ISSN 0325-1926

Registro Nacional de la Propiedad Intelectual Nro. 133452

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º piso. (C1086AAT) CABA. Argentina

(54 11) 4381-7380/9337 [www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar)

[realidadeconomica@iade.org.ar](mailto:realidadeconomica@iade.org.ar)

# Autoridades del IADE

## *Presidentes honorarios*

Salvador María Lozada  
Alejandro Rofman

## *Comisión Directiva*

<i>Presidenta</i>	Marisa Duarte
<i>Vicepresidente</i>	Alfredo T. García
<i>Secretario</i>	Sergio Carpenter
<i>Prosecretario</i>	Mariano Borzel
<i>Tesorero</i>	José María Cardo
<i>Protesorero</i>	Daniel Rascovschi

## *Vocales titulares*

Juan Carlos Amigo  
Ramiro Bertoni  
Arístides Corti  
Nicolás Dvoskin  
Roberto Gómez  
Nicolás Gutman  
Flora Losada  
Ariel Slipak

## *Vocales suplentes*

Francisco Abramovich  
Roberto Adaro  
Teresa Herrera  
Enrique Jardel  
Mirta Quiles  
Horacio Rovelli  
Cecilia Vitto  
Carlos Zaietz

## *Revisoras de cuentas*

Norma Penas  
Gabriela Vítola

# Comité Editorial

## **Coordinador**

---

Juan Carlos Amigo

## **Miembros**

---

Alfredo Eric Calcagno (*ex Comisión Económica Para América Latina - Argentina*)

Alfredo T. García (*Universidad de Buenos Aires - 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 Santarcángelo (*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 Nacional de Buenos Aires - Argentina*)

Martín Schorr (*Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas -  
Instituto de Altos Estudios Sociales - Universidad Nacional de Buenos Aires - Argentina*)

Miguel Teubal (*Instituto de Inverstigaciones Gino Germani -  
Universidad Nacional de Buenos Aires - Argentina*)

Oscar Ugarteche (*Universidad Nacional Autónoma de México - México*)

Ramiro Bertoni (*Universidad Nacional de Moreno - Argentina*)

Pablo Imen (*Idelcoop Fundación de Educación Cooperativa -  
Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini - 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 Estu-  
dios Urbanos y Rurales- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Argentina*)

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

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

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

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

Está indizada en el Catálogo de Latindex (Nivel 1)

*Realidad Económica is a journal dedicated to the exploration and dissemination of economic, political, social and cultural questions, under an heterodox approach from social sciences, in national, regional and international levels. It supports a line of thought with a commitment to the autonomous economic development of Argentina, Latin America and the Caribbean and to the defence of human rights.*

*The contents are comprehensive and include economic theory, political economy, State and society; financial, agricultural, industrial, energetic, educational sectors; regional economies; administrative matters, international trade, public policies, urban issues, social actors, discussions, contributions, experiences and debates; book reviews.*

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

*It has been published since 1971 and has a print run of 5.000 copies each 45 days.*

*It is indexed in Latindex Catalogue (Level 1)*

Consultar las **Orientaciones** para los autores en el sitio <http://www.iade.org.ar>

La responsabilidad de los artículos firmados recae de manera exclusiva sobre sus autores y su contenido no refleja, necesariamente, el criterio de la dirección.

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

# Índice

---

---

DOCUMENTO 8M	
¿Por qué paramos?	6-15
FUNDAMENTOS CONCEPTUALES	
Pensamiento y obra de Arturo E. Sampay <i>Jorge Francisco Cholvis</i>	16-46
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	
El impacto asimétrico de la aceleración inflacionaria en la Argentina (2015-2016) <i>Demian Tupac Panigo - Sergio Rosanovich - Fernando García Díaz - Pilar Monteagudo</i>	47-76
ESTADOS PROVINCIALES	
Ajuste en épocas de crisis: el caso de Entre Ríos (Argentina) durante la Gran Depresión <i>Mario Mathieu - Leandro Rodríguez - Victoria Lambruschini</i>	77-103
CONCEPTO Y MÉTODO	
El valor agregado en origen como política de desarrollo agroalimentario y agroindustrial <i>Andrés Castellano - Mercedes Elida Goizueta</i>	104-129
ANÁLISIS	
Política científica y tecnológica en la posconvertibilidad (2002-2010) <i>Bruno Perez Almansi</i>	130-154
DISCUSIONES	
Inflación por exceso de demanda por el lado del capital: el caso argentino reciente <i>Santiago J. Gahn</i>	155-166
IADE	
Actividades Orientaciones para los autores	169-172

# ¿Por qué paramos?

El espacio *Ni Una Menos* convocó a un paro nacional y movilización que se llevó a cabo el 8 de marzo último, Día Internacional de la Mujer, fecha en que se recuerda un hecho emblemático como fue la muerte de obreras textiles en Nueva York y por el que se conmemora mundialmente la lucha de las mujeres por sus derechos sociales y laborales.

En la Argentina *Ni Una Menos* es un colectivo que se caracteriza por su diversidad y transversalidad de género, que ha crecido significativamente en los dos últimos años, y se ha constituido en uno de los movimientos más dinámicos y participativos. El 27 de noviembre de 2016 convocó a una jornada que se expresó en numerosas movilizaciones en varias ciudades de nuestro país, también fueron multitudinarias en los continentes americano y europeo con el objeto de hacer visible la creciente violencia de género que viene elevando los índices de femicidios, el negocio de la trata de personas y otras formas de violencias patriarcales y capitalistas, de allí surgió la consigna *Vivas nos Queremos*. El espacio continuó trabajando asambleariamente decidiendo el paro del día 8 de marzo, propuesta que trascendió las fronteras de la Argentina hacia el movimiento internacional de mujeres.

Realidad Económica publica en este número el documento del 8M que consta de ocho ejes y sintetiza los motivos y reclamos que aúnan el movimiento y que fue leído en la Plaza de Mayo por el comité organizador.

**Palabras clave:** Ni Una Menos – 8M – Patriarcado – Movimiento Nacional e Internacional de Mujeres

Why do we go on strike?

The *Ni una menos* ("Not one less") movement called for a national strike and demonstration which was carried out the past 8th March, International Women's Day, date of commemoration of an emblematic event as was the death of female textile workers in New York and the reason why women's fights for their social and work rights are internationally recognized. In Argentina, *Ni una Menos* is a collective characterized by its gender diversity and mainstreaming which has grown significantly in the past two years and has taken up the place of one of the most dynamic movements in our country. 27th November 2016 was a day of numerous mobilizations in several cities of our country, they were also massive in the American and European continents and had the aim of making the increasing gender violence that is elevating femicide rates, human trafficking and other forms of patriarchal, capitalistic violence visible; this is where the *Vivas nos Queremos* ("We Want Ourselves Alive") slogan comes from. The movement continued to work through assemblies deciding on the 8th March strike, a proposal which went further than the Argentine borders towards the women's international movement. **Realidad Económica** publishes, in this issue, the 8M document which comprises eight core ideas and summarizes the reasons and demands that brings the movement together, which was read at Plaza de Mayo by the organizing committee.

Keywords: Ni una menos ("Not one less") - 8M - Patriarchy - National and International Women's Movement

Fecha de recepción: marzo de 2017

Fecha de aceptación: marzo de 2017

## **1 Paramos porque somos parte de una historia colectiva e internacional**

#Toda lucha feminista es la que nos tiene a las mujeres organizadas contra el patriarcado en las calles, en las plazas, en las casas y en las camas

- Tenemos una genealogía que nos conecta con el 8 de marzo como lucha histórica. Hoy somos millones las mujeres movilizadas en todo el mundo y salimos a las calles en defensa de nuestras vidas y por nuestros derechos como mujeres y como trabajadoras.
- Hoy estamos acá y traemos con nosotras, en cada una de nuestras luchas, a las 15.000 obreras textiles neoyorkinas que marcharon por la jornada de 8 horas a principio del siglo XX, a las inglesas y francesas sufragistas, a las rusas que comenzaron la revolución de 1917 contra el zar, a las feministas negras de los '60, a las que abrieron camino por nuestros derechos sexuales, a las grandes figuras y a las heroínas anónimas; a las desaparecidas y asesinadas en este camino de lucha.
- Estamos acá porque nos abrieron camino también las luchas protagonizadas por las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo en esta misma plaza.
- Estamos acá porque cuando las mujeres del mundo nos organizamos la tierra tiembla: las movilizaciones del 3 de junio en Argentina, el paro de mujeres en Polonia y Argentina, la Women's march y las marchas y acciones en muchísimos otros lugares de todo el planeta.
- Estamos acá porque también traemos con nosotras las experiencias y discusiones y lazos que hemos construido entre todas en los 31 Encuentros Nacionales de Mujeres
- Y porque nos reconocemos en las luchas latinoamericanas y afrodescendientes: remarcamos el protagonismo de las mujeres en las luchas comunitarias por la vida y los territorios.

Homenajeamos a las asesinadas: Bety Cariño en México (2010), Berta Cáceres en Honduras (2016), Laura Leonor Vásquez Pineda (2017) en Guatemala.

## **2 Paramos porque hacemos visible el mapa del trabajo en clave feminista.**

# Paramos las ocupadas y desocupadas, las asalariadas y las que cobramos subsidios, las cuentapropistas y las que realizamos tareas domésticas y de cuidado

- Contra el ajuste que hoy encara en nuestro país el gobierno de Macri y la Alianza Cambiemos, con la connivencia de los gobiernos provinciales, que pesa más sobre nosotras, las mujeres, precarizando nuestras vidas.

- 
- Por el cese de los despidos y la flexibilización laboral que intentan disciplinar a la clase trabajadora. Apoyamos las luchas de AGR-Clarín, de lxs docentes y de Textil Neuquén.
  - Rechazamos todas las formas de violencia laboral contra las mujeres.
  - Pedimos la reincorporación inmediata de todas las despedidas y todos los despedidos.
  - Como mujeres, lesbianas, travestis y trans reclamamos el acceso a todas las categorías en igualdad de condiciones que los varones: no a la brecha salarial que nos relega, en promedio, a cobrar un 27 por ciento menos. Basta de trabajos precarios y de discriminación laboral.
  - Exigimos que el trabajo doméstico y reproductivo que realizamos las mujeres de forma gratuita sea reconocido en su aporte como valor económico.
  - Exigimos que se realice en forma urgente un relevamiento de las mujeres trabajadoras en empresas recuperadas, cantidad, condiciones y participación en la toma de decisiones.
  - Reclamamos reconocimiento institucional y políticas públicas para las trabajadoras de empresas recuperadas, autogestionadas, de la economía popular, social y solidaria.
  - Reclamamos la aplicación de la ley de Emergencia Social y la eliminación del IVA de la canasta familiar. Aumento del salario igual al aumento de la canasta familiar.
  - Exigimos: Licencias por violencia de género / Licencias más amplias de paternidad y maternidad / Asignación para mujeres en situación de violencia de género igual a la canasta familiar.
  - Implementación y ampliación en todo el país de la ley de Cupo Laboral para personas trans.
  - Más presupuesto para políticas públicas que garanticen tareas de cuidado: escuelas infantiles y jardines comunitarios para trabajadoras, con vacantes suficientes.
  - Apertura de moratoria previsional para las amas de casa. 82 por ciento móvil para todas las jubiladas y jubilados.
  - No a la suba de la edad jubilatoria para las mujeres.
  - Inclusión de las demandas de las mujeres en las paritarias.
  - Representación de mujeres en las cúpulas sindicales.
  - Paridad en la representación gremial.
  - Apertura de paritarias y sin techo, rechazo al 18 por ciento en cuotas que pretenden imponer el gobierno y los empresarios. Apoyamos la huelga de los y las docentes.

### **3 Paramos porque exigimos aborto legal, seguro y gratuito.**

#Aborto legal, seguro y gratuito

- Paramos para que el Congreso Nacional apruebe el proyecto de ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, presentado en 2016 por sexta vez, por la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito.
- Porque el aborto clandestino es la principal causa de muerte de mujeres gestantes. Porque es vulnerando un derecho humano básico que el aborto ilegal es femicidio en manos del Estado, y una deuda de nuestra democracia.
- Defendemos el acceso a la interrupción legal del embarazo sea por la causal que sea. Exigimos el acceso a los abortos no punibles en cumplimiento del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Gritamos: Justicia por Juana, niña perteneciente a una comunidad wichí de la provincia de Salta, abusada por siete hombres y violentada luego por un Estado que la privó de su derecho a acceder a un aborto no punible.
- En este paro internacional de mujeres que nos hermana, denunciaremos públicamente e internacionalmente a los estados feminicidas de El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Haití y Surinam: ya que al ser los únicos seis países en América latina con prohibición absoluta del aborto, son responsables de las muertes y graves violaciones al derecho a la salud de cientos de niñas y mujeres en sus territorios.
- Exigimos #AbsoluciónParaBelén, criminalizada por asistir a un hospital público tucumano con un aborto espontáneo en curso. ¡Ninguna mujer presa ni muerta por abortar! ¡Basta de criminalizar nuestros cuerpos y decisiones! ¡Vivas y Libres Nos Queremos!
- “Educación sexual para decidir, anticonceptivos para no abortar, aborto legal para no morir”.

### **4 Paramos para defender nuestras disidencias sexuales y de género.**

#Basta de violencia a las cuerpos disidentes

- Basta de criminalizarnos por defendernos: Exigimos la libertad para Higua, atacada por lesbiana. Presa por defenderse. Presa política del patriarcado.
- Exigimos el sobreseimiento de nuestras seis compañeras, activistas de diversas organizaciones, entre ellas el Colectivo Ni Una Menos, detenidas y encarceladas en la jornada de ayer, día de la visibilidad Lésbica. Ellas se encontraban realizando actividades de difusión relacionadas al Paro Internacional de Mujeres del 8 de marzo. La causa fue caratulada como daño agravado. Exigimos el sobreseimiento de las seis compañeras y que



se investigue el accionar de las fuerzas de seguridad en alianza con un grupo de presuntos civiles que las hostigaron y persiguieron. ¡Vivas y Libres nos queremos!

- Reclamamos la implementación plena de la ley de Identidad de Género: acceso real al derecho a la salud integral, a las rectificaciones registrales expeditas, al respeto a la propia identidad.
- Por la protección de las infancias trans para una vida libre de violencias, de patologización, de acoso en las escuelas y los centros de salud.
- Por la integridad y el respeto de los cuerpos intersex, le decimos ¡no! a las cirugías compulsivas que buscan una normalidad que es sólo opresión y represión.
- Exigimos la aprobación de la ley de Reparación Histórica de las compañeras trans-travestis perseguidas, criminalizadas y torturadas por el Estado a través de los códigos contravencionales que siguen vigentes.
- Queremos que nuestros deseos vitales estén presentes en las escuelas, en los barrios, en las fábricas, en las plazas, las oficinas y todos lados. Queremos representación en los libros de texto y en los medios de comunicación. La heterosexualidad obligatoria también es violencia.

## **5 Paramos para decir basta a las violencias.**

#Basta de femicidios

- Basta de femicidios: el machismo, la misoginia y el odio hacia lesbianas mujeres bisexuales y trans nos matan.
- ¡Justicia por Diana Sacayán! ¡Pepa Gaitán y Lohana Berkins, presentes!
- Justicia por Melina Romero y Laura Iglesias y todas las mujeres asesinadas y violentadas.
- Exigimos que se reglamente y se cumpla la ley de Patrocinio jurídico gratuito para mujeres victimizadas por la violencia machista. Denunciamos a la Justicia machista y exigimos más acceso a la Justicia y Paridad en la Corte.
- Contra la violencia obstétrica: exigimos el no desmantelamiento de la Maternidad Estela de Carlotto y el cumplimiento efectivo de la ley de Parto Humanizado en todos los establecimientos de salud. Nosotras elegimos cuándo, cómo, dónde y con quién parir.
- Denunciamos la violencia económica que empobrece principalmente a las mujeres, marchamos por las mujeres en situación de calle y decimos que ésta también es violencia de género.
- Repudiamos que las mujeres seamos encarceladas por delitos menores

que criminalizan formas de supervivencia, mientras los crímenes de las corporaciones y el narcotráfico quedan impunes porque benefician al capital.

- Repudiamos y exigimos la anulación del DNU 70/2017 que modifica la Ley de Migraciones 25.871 por racista, xenófobo, discriminatorio y criminalizador hacia la comunidad migrante. Esta reforma por decreto de la ley de migraciones no sólo vulnera derechos y estigmatiza, sino que busca dividirnos violentando nuestros históricos lazos de hermandad.
- Exigimos también la eliminación del Centro de Detención de Migrantes.
- Nos pronunciamos contra la violencia simbólica que ejercen los medios de comunicación, la cristalización de los estereotipos de género, la estigmatización de nuestras decisiones, la invisibilización de nuestras luchas. ¡No somos adornos! Queremos más voces feministas en todos los debates políticos, económicos, sociales, culturales, somos productoras de sentidos y luchas en todos los ámbitos ¡Dejen de hablar por nosotras!
- Paramos contra el despojo violento de tierras de comunidades indígenas y campesinas, contra la intoxicación por agrotóxicos que nos envenena y nos mata. Paramos por la defensa de las semillas y la diversidad de nuestros recursos naturales.
- Paramos contra el racismo, la discriminación y xenofobia hacia las mujeres indígenas, negras afrodescendientes y afroindígenas. Paramos contra el genocidio y femicidio de mujeres que tiene su origen en la trata esclavista y en la violencia colonial. Paramos por el buen vivir de nosotras y nuestras comunidades.

## **6 Paramos para denunciar que el Estado es responsable.**

#El Estado y los gobiernos son responsables

- En nuestro país, en 2017 es asesinada una mujer cada 18 horas. ¡Exigimos una justicia que no ampare el poder patriarcal!
- No a la disminución del presupuesto del Consejo Nacional de Mujeres: con 57 mujeres asesinadas en menos de dos meses, necesitamos mayor prevención y más presupuesto estatal. El que tenemos es una miseria.
- Exigimos la reapertura y financiamiento de los espacios de atención por violencia de género en las municipalidades, en las Universidades y en cada espacio común donde la ley 26.485 prevé que se atienda a las que son victimizadas.
- Desmantelamiento de las redes de trata y las fuerzas represoras del Estado cómplices. Creación de políticas públicas (acceso a la vivienda, al trabajo, y a la salud) que acompañen a la ley de Trata, así como todos los instrumentos tendientes al acompañamiento jurídico y de protección integral a

las víctimas de trata y a sus familias.

- Basta de represión, persecución, abuso y extorsión policial a las trabajadoras sexuales y a las personas en situación de prostitución. Exigimos la derogación de los artículos contravencionales que permiten mantener detenidas sin orden judicial a cualquier persona y que criminalizan el ejercicio de la prostitución en 18 provincias.
- Sostenimiento de los Programas de Educación Sexual y de Salud Sexual y Procreación Responsable: sin educación sexual, sin acceso a la salud reproductiva y no reproductiva, es imposible decir ni una menos. Cumplimiento de la ley de Educación Sexual Integral. Exigimos más presupuesto para salud y educación.
- Exigimos que se entregue la medicación y los reactivos sin demora para las personas viviendo con VIH.
- Desprocesamiento y libertad de todas/os las/os luchadoras/es populares. Derogación de todas las leyes represivas.
- Libertad a Milagro Sala, Gladys Díaz, Mirta Guerrero, Mirta Aizama y Graciela López.
- Nos pronunciamos contra el abuso sexual infantil: basta de justicia patriarcal, el Síndrome de Alienación Parental no existe, es discriminatorio y no permite el acceso a la justicia.
- Por la desmilitarización de nuestros territorios y contra las nuevas formas de guerra. Subrayamos especialmente la situación de desprotección y precariedad de muchas mujeres en el actual escenario de acuerdos en los acuerdos por la paz en Colombia.

## **7 Paramos porque exigimos un Estado laico.**

#Separación del Estado y la Iglesia

- Somos un movimiento anticlerical y exigimos el cese de subsidios a la Iglesia Católica y la educación religiosa.
- Repudiamos la intervención de la Iglesia Católica y de todas las iglesias evangelistas sobre nuestros cuerpos.
- Repudiamos su ofensiva en toda América latina contra lo que llama “ideología de género”, mientras protege a los curas abusadores.

## **8 Paramos y construimos el movimiento de mujeres como sujeto político.**

#Nos mueve el deseo

- Por un movimiento internacional feminista que revolucione nuestro lugar

---

en el mundo.

- Por un feminismo inclusivo y de intersección que nos invite a todas, a todos, a todes a unirnos a la resistencia al racismo, a la islamofobia, al antisemitismo, a la misoginia, a la explotación capitalista” (como le escuchamos decir a Angela Davis)
- Porque el movimiento de mujeres es hijo e hija de esta historia antipatriarcal y anticapitalista, y emerge como alternativa en todo el mundo frente al avance represivo, racista y conservador. Por eso con orgullo hoy decimos: ¡Viva el Día Internacional de las mujeres trabajadoras! ¡Viva el paro internacional de mujeres!

Contra toda forma de explotación y opresión, llamamos a nuestras hermanas de todo el mundo a seguir luchando de manera independiente de los gobiernos.

*#Ni Una Menos #Vivas nos queremos!*

## Fundamentos conceptuales

# Pensamiento y obra de Arturo E. Sampay

JORGE FRANCISCO CHOLVIS\*

Del pensamiento y obra de Sampay surge que el anhelo de Justicia es inherente a la índole humana, pese a la terca resistencia de los derechos adquiridos, y que en la infraestructura sociológica de la Constitución subyace la lucha por el predominio político y pugnan los ideales que surgen del pueblo por una Constitución mejor contra el empeño oligárquico en resistir su transformación. Estaba firmemente persuadido de que finalmente el proceso sociopolítico llevaría a que la Argentina consagre un avanzado texto constitucional.

El pensamiento de Sampay adquiere actualidad en nuestro tiempo contemporáneo y habrá de potenciar el accionar mayoritario de los sectores populares en su pugna por lograr transformar la Constitución real que aún predomina en el país. Ese marco posibilitará el necesario y elevado debate que permita efectivizar en esta segunda década del siglo XXI, con la más amplia participación popular, una futura Asamblea Constituyente que sancione una nueva Constitución escrita para hacer efectivo el anhelado objetivo de la Justicia Social, o sea el “buen vivir” de nuestro pueblo.

**Palabras clave:** Constitución – Ciencia Política – Justicia Social – Desarrollo político y económico.

**realidad económica** 306 (2016) pp. 16-46  
ISSN 0325-1926

---

\* Presidente del Instituto Arturo E. Sampay

## Thinking and work of Arturo E. Sampay

From the thinking and work of Sampay it stems that the desire for Justice is inherent to human nature, in spite of the stubborn resistance of the achieved rights, and that the sociological infrastructure of the Constitution is where the fight for political predominance lies and where the ideals stemming from the people for a better Constitution struggle against the oligarchic will to resist its transformation. He was firmly convinced that the socio-political process would finally lead Argentina to establish an advanced constitutional text.

Sampay's thinking acquires validity in our contemporary times and shall potentiate most actions of the popular sectors in their struggle to achieve a real transformation of the Constitution that still prevails in this country. This work frame will enable the necessary, in-depth debate that allows to create, in this second decade of the 21st century and with the broadest popular participation, a future Constituent Assembly to rule a new Constitution written in order to realise the long-awaited aim of Social Justice, that is, the "well-being" of our people.

Keywords: Constitution - Political Science - Social Justice - Political and Economic development

Fecha de recepción: marzo de 2017

Fecha de aceptación: marzo de 2017

1. Arturo E. Sampay evidenció una singular formación jurídica y filosófico-política, con amplios conocimientos del derecho público, europeo, americano y argentino; contaba, además, con profundos conocimientos de la cultura clásica y moderna. Se lo puede calificar como político, economista, historiador, constitucionalista y jurista. Dotado de una sólida formación intelectual, el pensamiento y las ideas de Sampay son el resultado de un saber concreto y positivo. Los hechos, los acontecimientos y las instituciones los ubican en el tiempo histórico en que se originaron, y tomando en cuenta el desarrollo que las ciencias experimentaron, encuentra los vínculos entre unos y otros. En sus ideas se advierte una constante afirmación del aporte del cristianismo, y del papel evangelizador de la Iglesia en su misión de proteger y elevar a los pobres y oprimidos. En el pensamiento de Sampay se advierte una constante defensa a los derechos de la persona que hacen a su plena dignidad humana.

Sus ideas básicas sobre la Constitución y la Ciencia Política, como su pensamiento y práctica constituyente, parten de una acabada conceptualización de la ciencia política y de la respectiva técnica aplicada que encuentran base en Sócrates y sus epígonos Platón y Aristóteles. Tanto es así -decía Sampay-, que toda la genuina ciencia política de nuestra civilización, incluida la más avanzada de nuestro tiempo, es una reproducción, acompañada de necesarias anotaciones y explanaciones, de la ciencia y la técnica política de Sócrates, Platón y Aristóteles, especialmente de este último que fue el genio sistematizador del alto pensamiento griego.

Como lo demuestran las notas bibliográficas de sus trabajos, las ideas de Sampay eran la síntesis de sus profundos estudios y amplias lecturas de las obras que escribieron los pensadores más brillantes desde la antigüedad hasta su tiempo contemporáneo: Aristóteles, Platón, San Agustín, San Alberto Magno, Cicerón, Santo Tomás de Aquino, Carlos Marx, F. C. Savigni, Ferdinando Lassalle y una larga lista de filósofos, sociólogos, historiadores, economistas y juristas.

Recorrer su densa producción bibliográfica permitirá comprender la trascendencia y vigencia de su pensamiento, y nos ofrecerá un sólido fundamento conceptual frente a nuestra realidad contemporánea.

**1.1** Arturo Enrique Sampay nació en Concordia, provincia de Entre Ríos, hijo de Fernando Sampay y Antonia Berterame. Realizó sus estudios secundarios entre 1925 y 1929 en el histórico Colegio Nacional de Concepción del Uruguay y sus estudios universitarios en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, donde egresó como abogado en 1932 con brillantes calificaciones. Su formación escolar fue completada por la influencia que ejerció su tío abuelo sacerdote, Carlos Sampay, tanto en el ámbito de las ciencias filosóficas como en el conocimiento de las lenguas

muertas, latín y griego. Él fue quien puso a su alcance la *"Summa"* de Santo Tomás y otras obras que incidieron en la cultura del joven estudiante.

Realizó diversos estudios de posgrado en Zurich-Suiza, y un curso sobre Derecho público realizado por Dietrich Schindler, discípulo de Herman Heller, donde conceptualizó filosóficamente las constituciones de los países siempre condicionadas a la realidad social y que por tanto, su estudio obliga a conocer el sustrato sociológico de las mismas; luego en Milán tomó clases de filosofía del derecho con el renombrado monseñor Olgiati, y concurrió a un curso sobre los orígenes del capitalismo dictado por Amintore Fanfani; en París asistió en la Sorbona a disertaciones de Louis Le Fur sobre derecho natural, y a las que daba en su domicilio el filósofo católico Jacques Maritain. Fue miembro del Instituto Internacional de Philosophie du Droit et de Sociologie Juridique, del Instituto Argentino de Filosofía Jurídica y Social, y de la Fundación Victoria-Suárez para el Estudio del Derecho Internacional.

Después de sus estudios en Europa, volvió Sampay a su provincia natal, donde tenía simpatías con el radicalismo. Después de ser depuesto el presidente Yrigoyen por el golpe de Estado del 6 de septiembre de 1930, la provincia de Entre Ríos volvió a tener gobiernos radicales. Así fue como durante la gobernación del Dr. Luis Etchevehere, en 1933 se sancionó una Constitución de concepciones modernas a la que Sampay dedicó su primer estudio jurídico y también fue su obra inicial, plena de orgullo provinciano y de "visible y legítimo amor a la tradición y a los valores de Entre Ríos", al decir de Faustino Legón al prologarla. En dicha obra publicada en 1936 Sampay ya tomaba posición frente a la evolución del Derecho Constitucional, pues en aquellos tiempos algunas provincias sancionaban constituciones de "transición", e introducían tímidos principios sociales que significaban cierta superación del clásico "constitucionalismo liberal".

En 1944 se instala en La Plata, provincia de Buenos Aires, e ingresa asimismo como docente en la cátedra de Derecho Político en la Universidad Nacional de la misma ciudad, en la que habría de ejercer la docencia hasta 1952. Daba comienzo así esa faz de su vida intelectual, que lo encontrará en la cátedra de institutos y universidades argentinas, como también de otros países. En ese tiempo Sampay se incorporó al movimiento político de raigambre social que llevaría a la presidencia del país al entonces coronel Juan Domingo Perón. Así, fue uno de los radicales que adhirieron al peronismo. Sampay y Perón se conocieron en 1944 cuando éste, desde la Secretaría de Trabajo y Previsión, ya había realizado importantes aportes a la legislación laboral. Como señala González Arzac, desde ese momento tuvieron una relación estrecha, puesto que éste abrazó la causa de aquel, convirtiéndose en uno de sus principales asesores, asistiendo también a Evita en algunas oportunidades.

Por ese tiempo Sampay se vincula con jóvenes radicales de FORJA a través

del entrerriano Carlos Maya, el platense René Orsi y otros amigos, con quienes compartía inquietudes políticas, así como a dos intelectuales que lideraban aquella generación: Arturo Jauretche y Raúl Scalabrini Ortiz<sup>1</sup>.

El Interventor federal en la provincia de Buenos Aires, Atilio Bramuglia, nombró a Sampay Subasesor de Gobierno en 1945, y luego por breve tiempo asumió la Asesoría. Ese mismo año fue designado Fiscal de Estado de la provincia, función desde la cual inició conocidas acciones contra el grupo Bemberg y la C.A.D.E. por cuantiosas evasiones impositivas. Otra de sus acciones destacadas desde la Fiscalía de Estado fue la colaboración con el presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires, Dr. Arturo Jauretche, para lograr la total provincialización de esa importante institución.

**1.2** Católico militante y afiliado al radicalismo entrerriano, en la mitad de la década de los '40 realiza un giro al nacionalismo, enrolándose poco después en las filas peronistas. Fue después del triunfo de Perón en las elecciones del 24 de febrero de 1946, que Sampay se convirtió en uno de los principales expositores de lo que se dio en llamar "doctrina justicialista". El gobernador de la provincia de Buenos Aires surgido de aquellas elecciones, coronel Domingo A. Mercante, ratificó en su cargo a Sampay y el Senado de la provincia, que tenía mayoría radical, le prestó acuerdo por unanimidad. A fines de 1948 Sampay fue electo Convencional Constituyente de la Asamblea que sancionó la Constitución Argentina de 1949. El informe que realizó el doctor Arturo Enrique Sampay sobre cómo se procedía a adecuar los artículos en la reforma constitucional y que define la novel arquitectura de la Constitución Nacional, propone una original ordenación con una subdivisión de la primera parte en cuatro capítulos, en vez del único que contenía el texto de 1853. A diferencia de ésta, la Constitución de 1949 implicó una moderna concepción que en el plano económico, además de la actividad privada facultaba la intervención del Estado en pos del bien común de la población. El proyecto de Sampay invocó al "sistema democrático", lo que luego quedó incorporado expresamente en el artículo 15 de la Constitución del 49. Así fue como, por primera vez desde 1853, la Constitución argentina explicitaba que estaba inspirada en el sistema democrático.

Luego de su destacada intervención en la Asamblea Constituyente de 1949<sup>2</sup> Sampay profundiza sus estudios y publicaciones, como después veremos.

<sup>1</sup> Alberto González Arzac, "Arturo E. Sampay y la Constitución de 1949", Quince Editores, Buenos Aires, 2009, p., 17.

<sup>2</sup> Los pensamientos que Sampay sostuvo durante la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, los hemos desarrollado ampliamente en nuestra obra "La Constitución y otros temas (dilemas del constitucionalismo argentino)", Tomo I, capítulo 11, "Sampay y la etapa justicialista en la Constitución"; Capítulo 12, "Sampay y la formación constitucional argentina"; Tomo II, Capítulo 11, "Sampay la Constitución y la Justicia Social"; Tomo III, "La reforma constitucional y su convocatoria", El Cid Editor, Buenos Aires, 2013.

En 1952 continúa desempeñándose como Fiscal de Estado de la provincia de Buenos Aires, en tiempo que el mayor Carlos Aloé había sustituido en la gobernación al coronel Domingo Mercante. Pero, una atmósfera de intolerancia política de la interna del peronismo había invadido entonces al primer estado argentino, y ocasionó que el redactor de las reformas constitucionales de 1949 debiera partir al exilio en Paraguay. Después se traslada a Bolivia, donde fue designado miembro del Instituto de Derecho Político de la Universidad de La Paz, asume distintas funciones académicas y se publican algunos estudios de su autoría. En 1954 Sampay logró radicarse en Montevideo-Uruguay. La caída del gobierno peronista en 1955 no hizo variar la situación de Sampay, que siguió siendo un proscrito. Recién pudo volver a la Argentina en 1958 luego de que asumiera el presidente Arturo Frondizi, aunque no se le permitió retomar sus cargos docentes en la Universidad.

Como señala González Arzac mientras en la Argentina los oficialismos de turno lo ignoraban, en 1967 Sampay viajó a Montevideo y Santiago de Chile, invitado para sendas conferencias, con motivo de las reformas constitucionales que afrontaban la República Oriental del Uruguay y Chile, respectivamente. Su reputación como constitucionalista, sus criterios para la expropiación de bienes y su participación en la redacción del recordado artículo 40 de la Constitución argentina de 1949, eran el principal motivo de esas invitaciones desde el exterior, así como fueron causa del deliberado olvido en nuestros claustros universitarios. La Constitución uruguaya de 1967 y la reforma constitucional chilena de ese mismo año sancionaron cláusulas que tenían por antecedente a la Constitución argentina de 1949 en materia de expropiaciones e indemnizaciones.

Desde 1969 presidió el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), y en esa condición dirigió la revista "Realidad Económica", editada por esa entidad que se publica desde entonces y que se convirtió en una de las más importantes del país en su género. Pero la Argentina de los gobiernos *de facto* continuaba silenciando a Sampay. En 1971 el gobierno del general Lanusse conformó una Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Constitucional, designando como integrantes a los "constitucionalistas" por entonces reconocidos: Germán Bidart Campos, Carlos M. Bidegain, Natalio Botana, Carlos Adolfo Rouzat, Alberto Spota, Jorge R. Vanossi. Llegaron incluso a incorporar a un peronista: Pablo Ramella. Pero omitieron a Sampay. Era la etapa final de ese período *de facto* y ello sería un eslabón más tendiente a dar permanencia a la *supraconstitucionalidad de facto*, instalada por los golpes de Estado, la que logró su máxima expresión en el último proceso cívico-militar que sufrió la Argentina. Sampay seguía bregando por sus ideas y avanzaba con sus estudios y acciones personales. En 1972, en breves páginas definió el "*Régimen Jurídico que debe regir la Nacionalización de bienes*", que en su nombre tuvo el honor de presentar en la reunión de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD IV), que se realizó en la ciu-

dad de Santiago de Chile, y que luego incorporó en su obra “*Constitución y Pueblo*”.

En esos años Sampay sostuvo que el país se viene desarrollando al margen de una Constitución escrita, políticamente legitimada por la voluntad expresa de la Nación; porque la que el pueblo se dio, mediante genuinos representantes fue derogada por el decreto de un gobierno *de facto*, el 27 de abril de 1956, ratificado después por una Convención Constituyente que, para poder hacerlo eligió sus miembros previa proscripción del movimiento político de los grandes sectores populares, por lo que propuso “que el Congreso debe convocar a un plebiscito nacional, al poder constituyente originario, para que decida cuál es la Constitución que debe regir”<sup>3</sup>. Era la participación protagónica del pueblo en tan importante cuestión.

**1.3** El año 1973 saludó la vuelta del peronismo al poder, aunque Sampay no ocupó cargos oficiales en el gobierno. Sin embargo, se reincorporó a la vida universitaria al ser convocado para ejercer la cátedra de Derecho Constitucional y también la Dirección del Instituto de Derecho Público de la Facultad de Derecho, en la Universidad Nacional de Buenos Aires, cargo que mantuvo en forma continuada hasta el 24 de marzo de 1976. Pero, durante ese período no se retribuyó su capacidad con las altas funciones que hubiera merecido. Se lo designó con juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y sólo así actuó en algunas causas donde quedó expresado su voto en el máximo tribunal. Señala González Arzac que Perón deseó conocer la opinión de Sampay sobre el Tratado del Río de la Plata, que en 1973 negociaron las cancillerías de la Argentina y el Uruguay, esbozando éste la posibilidad de acordar un estatuto para la utilización de las aguas que no significara fijación de límites. Luego Sampay preparó para Perón un proyecto de ley creando la figura de primer ministro sin atender precedentes de corte “parlamentarista”.

Sampay sostuvo con énfasis que el art. 1º, apartado 2º, de la Carta de las Naciones Unidas establece que las relaciones entre los países deben basarse sobre el “respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos”, con lo que se ha ilegitimado -decía-, tanto cualquier género de colonialismo como los instrumentos jurídicos y los procedimientos políticos que lo imponen de modo franco o encubierto<sup>4</sup>. Es sabido que la Asamblea General de las Naciones Unidas había proclamado el 10 de diciembre de 1948 la “Declaración Universal de Derechos Humanos” como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, y Sampay elevaba su voz para sostener que la Declaración es un acto reglamentario de lo que al respecto dispone la Carta de dicha organización mundial, la “que

<sup>3</sup> Arturo E. Sampay, “Constitución y Pueblo”, 2ª edición, p. 246.

<sup>4</sup> Arturo E. Sampay, “Constitución y Pueblo”, 2ª edición, Cuenca Ediciones, p. 220.

integra nuestro derecho positivo, pues esta Carta reviste ese carácter en virtud de una resolución expresa del gobierno argentino”, desde que fue sancionado el decreto N° 21.195/45 y la Ley 12.838<sup>5</sup>. Dadas las cualidades morales e intelectuales de Sampay, como asimismo su constante acción por la efectiva vigencia de la Justicia Social de los pueblos, en 1975 el gobierno argentino lo propuso para integrar la “*Comisión de las Naciones Unidas Contra la Discriminación Racial*”, donde ocupó la vicepresidencia, y fue el lugar desde el cual se encontró en condiciones de aportar iniciativas e ideas, hasta el momento en que se produce en la Argentina el golpe de Estado de 1976.

En el ejercicio de esas funciones tuvo los primeros síntomas de su fatal enfermedad. Producido el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 Sampay fue despojado de su cargo y cesanteado en la Universidad de Buenos Aires, pero siguió escribiendo mientras se lo permitió la salud. Falleció en la ciudad de La Plata el 14 de febrero de 1977. Consciente de los dramáticos momentos que vivía el pueblo argentino y las graves consecuencias en que el golpe de Estado dejaría al país, sin embargo Sampay estaba persuadido que el progreso de la Justicia es el designio inexorable del desarrollo histórico e impulsa la lucha de los pueblos por un mundo mejor; y que finalmente un día venturoso amanecerá en la Argentina.

Su pensamiento y férrea decisión en favor de los principios y valores que sostuvo por consolidar un nacionalismo político y económico como único medio para liberar a la nación de la dependencia extranjera y su confianza en el juicio del pueblo como sujeto del poder constituyente de la Nación, que tuvieron un lugar principal tanto en sus discursos en el seno de la Asamblea Constituyente de 1949, como en sus libros y clases magistrales que expuso durante su vida con fervor, nos señalan el camino a seguir por la futura Constitución que Sampay propiciaba para nuestra realidad contemporánea y nos aporta las razones para que los argentinos la alcancemos al fin, en este siglo XXI.

La nacionalización de los servicios públicos -que para Sampay es lo mismo que estatización de dichos servicios- como así la nacionalización de las riquezas básicas de la colectividad, las aconsejaba no sólo por razones políticas, de seguridad del Estado y por consideraciones económicas, sino también por la necesidad de convertirlos en instrumentos de la reforma social.

Es importante destacar que las principales obras del maestro Sampay en la actualidad se encuentran reeditadas y al alcance de todos. Ello fue posible pues a fines del año 2012, se logró la necesaria reimpresión facsimilar de las “*Obras Selectas*” de Arturo Enrique Sampay, que con la dirección del profesor Eugenio Gómez de Miers publicó la Editorial Docencia en 18 volúmenes,

<sup>5</sup> Conf., Arturo E. Sampay, “Constitución y Pueblo”, 2ª edición, p. 242.

y que, declarada de interés cultural, contó con el auspicio de la Secretaría de Cultura de la Nación.

2. Estas palabras sobre la obra de Sampay solamente deberán ser el umbral para ingresar a ella, y buscan motivar en el lector la atención y atracción necesaria para la lectura y estudio de los distintos temas y documentos que la componen. No tienen el alcance ni las pretensiones de una cronología a los textos que la integran, lo que por sí le daría demasiada extensión. Ni tampoco, por ello, abarcará a todas sus publicaciones.

2.1 En su primer libro *“La Constitución de Entre Ríos, ante la moderna ciencia constitucional”*<sup>6</sup> que Sampay escribió cuando contaba 25 años de edad, claramente aborda el núcleo central del novel constitucionalismo social. Los textos constitucionales a través de un proceso de expansión, ya experimentaban un profundo cambio. Las declaraciones insertas en las constituciones -señaló Sampay-, que en un principio ofrecían una faz simplemente negativa y ponían a resguardo al individuo de la arbitrariedad de los poderes públicos, “formaban un islote autónomo en donde el Estado no podía penetrar; pero eso no bastaba en la complejidad de la vida moderna, nada hace el hombre con los derechos políticos, había que asegurarle los ‘Derechos Económicos’ (...) Así en el Derecho Constitucional de la posguerra, al lado de las declaraciones clásicas, aparecen los derechos sociales, como una obligación positiva del Estado hacia el individuo”, y recurriendo a la opinión de Merkiné Guetzevitch señala que “los textos constitucionales comienzan a reconocer no solamente al hombre abstracto, sino también al ciudadano social”<sup>7</sup>.

Así es que Sampay ya había advertido hace años el problema que nos ocupa en la actualidad y nos anunciaba su joven pensamiento social, cuando expresó que “a tiempos nuevos corresponde un nuevo ordenamiento jurídico. El derecho público surgido en el siglo XIX -al que pertenece nuestra Constitución Nacional y casi todas las provinciales-, está construido sobre principios económicos y filosóficos en franco tren de liquidación: la idea atomista de la sociedad de Rousseau, y la economía individualista asentada sobre los cimientos jurídico-económicos del derecho romano, el derecho absoluto de propiedad y la libertad de contratar”<sup>8</sup>. Repara en que la nueva Constitución entrerriana de 1933, “en cuanto le es permitido por la órbita de su autonomía constitucional”, se orienta decididamente hacia el campo social<sup>9</sup>. Abandona al hombre aislado del siglo XIX. Por tanto, “en su parte

<sup>6</sup> Ed. Pedrassi, Paraná, 1936.

<sup>7</sup> Arturo E. Sampay, “La Constitución de Entre Ríos, ante la moderna ciencia constitucional”, Ed. Pedrassi, Paraná, 1936, p. 43.

<sup>8</sup> Arturo E. Sampay, ob. cit., p. 33.

dogmática tiene en cuenta los derechos sociales del hombre, y traza un amplio plan de legislación obrera, dando cauce al más enérgico factor de la historia universal contemporánea, el magnífico movimiento ascensional de las clases obreras”.

“La nueva Constitución de Entre Ríos -dice- ha sido sancionada en una época en que los problemas económicos y sociales, no pueden ser silenciados; y en la que el Estado interviene activamente para allanar situaciones de desigualdades. La aparición de las fuerzas proletarias en los escenarios políticos, da tono y colorido a nuestra actual cultura y transforma en su concepto y contenido al derecho público y privado”. De acuerdo con Merkinne Guetzevitch señala Sampay que “las nuevas Constituciones han sido redactadas en una época, en que ningún partido político puede ignorar la cuestión social. En el siglo XX, el sentido social del derecho, no es ya una doctrina, ni una escuela jurídica, es la vida misma (Merkinne Guetzevitch, *“Les nouvelles tendances du droits Constitutionell”*, p. 40)”<sup>10</sup>.

En sus comienzos por la senda de jurista impulsor del progreso de la Justicia, Sampay fija la atención en que la “protección al Arte, protección a la Juventud contra el abandono moral, espiritual y corporal, a la educación, a los hijos habidos fuera del matrimonio, todo lo comprende los derechos sociales en las modernas constituciones. La transposición de los derechos del hombre desde el dominio del derecho público interno, hacia el internacional, es la evolución más moderna de las declaraciones de los derechos y sintetizan ideal bello y humanitario. El hombre tiene derechos inalienables, e internacionales, concernientes a su condición de miembro de la colectividad humana”<sup>11</sup>. En una concluyente remisión conceptual fija la atención en que recientes Constituciones “observan nuevas ideas sobre la misión del Estado. Según la vieja concepción, el Estado tenía una misión puramente jurídica, su deber interno consistía en asegurar el orden y la paz entre los particulares, delimitando los derechos individuales y manteniéndolo en los límites prescritos. De particular manera estaba fuera de sus atribuciones las relaciones económicas sociales entre los individuos, y reservado a la iniciativa privada. En la anteguerra reinaba de manera absoluta el principio de la libertad individual. Las viejas constituciones eran sobre todo Constituciones jurídicas. Las nuevas constituciones van más lejos, se ocupan también de las relaciones económico-sociales”<sup>12</sup>.

Dado que en el art. 36 de la Constitución de Entre Ríos se estableció que el Estado mediante su legislación promoverá el bienestar económico y social de la colectividad, entiende Sampay que si bien ello “sintetiza el tono moderno de la Constitución de Entre Ríos, al consagrar un Estado potencialmente

<sup>9</sup> “societario”, dice Sampay.

<sup>10</sup> Arturo E. Sampay, “La nueva Constitución de Entre Ríos ante la moderna ciencia constitucional”, p. 33, 34 y 47.

<sup>11</sup> Arturo E. Sampay, ob. cit., p. 45.

<sup>12</sup> Arturo E. Sampay, ob. cit., p. 48.

integral”, sin embargo -previene- que “todos los preceptos de derecho social son puramente aspiraciones, que deberán ser concretadas por la legislación común. Forman ellas un programa a realizar”; y lanza su aguda advertencia: “Pero los pueblos deben temer a estos derechos, en que son entregados sin traba a la reglamentación de la legislación pues ellos so pretexto de hacer tal cosa, pueden desnaturalizarlo y más aún, abolirlos”<sup>13</sup>.

**2.2** En 1938 Sampay comenzó a escribir su primera obra de largo aliento, que apareció en 1942, “*La crisis del Estado de Derecho Liberal-Burgués*”, donde estudió críticamente las nuevas formas de Estado surgidas en el siglo XX: el fascista italiano, el nacional-socialista alemán, el soviético, el corporativo portugués, y el irlandés, y en consecuencia privilegiando “el esfuerzo por superar la crisis del Estado de Derecho Liberal-burgués sin recurrir a la absorción de la persona por entidades colectivas hipostasiadas”. En el contexto de esta obra señaló que el Estado de Derecho Liberal-burgués traza una separación absoluta del dominio económico, preservando las libres iniciativas individuales del dominio político, y queda reducido a las funciones estrictamente indispensables para el mantenimiento de la libertad en seguridad. La neutralidad y abstención del Estado frente a la libertad económica de la sociedad, quedaba invariablemente asegurada por las Constituciones liberales, con una serie de precisas garantías legales. En primer término con el reconocimiento del derecho de propiedad comprendido en su uso, usufructo y abuso de acuerdo con la ternaria cualificación del *dominium*. En el mismo sentido, dicho esquema postula el aseguramiento de la libertad de trabajo, de contrato, de industria, de comercio y de tránsito terrestre y fluvial. Como una exigencia visceral del Estado de Derecho y entrañablemente unido al concepto formal de libertad, fue consagrado el derecho a la “igualdad ante la ley”, que representó una reacción contra la existencia de los privilegios y de los impedimentos a la actividad individual, que caracterizaba a la estructura del Estado absoluto, y contra cuyos muros se venía estrellando la ambición de la naciente clase social.

Sin embargo, advierte Sampay, “lo que en su comienzo fue exigencia de igualdad *material*, contra las clases que gozaban de prerrogativas de nacimiento, una vez que la sociedad burguesa asciende, temerosa de las consecuencias radicales de los propios fundamentos de su triunfo, reduce su aspiración a la mera igualdad *formal* ante la ley<sup>14</sup>. Con estas garantías, dice Sampay, logra la burguesía su más cara aspiración de un ordenamiento constitucional que pusiera el menor número posible de trabas -éticas y políticas- a la actividad individual, creándole a su favor un infranqueable reduc-

<sup>13</sup> Arturo E. Sampay, ob. cit., p. 51.

<sup>14</sup> Arturo E. Sampay, “La crisis del Estado de Derecho Liberal-Burgués”, en “Obras Selectas”, tomo 2, Reimpresión Facsimilar, Editorial Docencia, Buenos Aires, 2011, p. 65.

to jurídico, que conocemos con el nombre genérico de libertad económica. Otro elemento estructural del Estado de Derecho liberal-burgués, que trasunta el espíritu asaz cauteloso de sus fautores y su obsesionante desvelo por la *legalidad formal*, es la división orgánica y funcional de los poderes estatales, como medio técnico de garantizar la seguridad del derecho positivo<sup>15</sup>.

Sostiene Sampay que la novedad se encuentra en la sanción de una ley constitucional *escrita*, en el sentido de una decisión política total, que ordene de manera duradera los futuros procederestatales. De tal modo, el Estado de Derecho liberal-burgués adviene el *status* político de occidente, colocando en la dogmática de sus constituciones *formales*, a guisa de pórtico y definición, una tabla de los derechos del hombre calçadas sobre el modelo francés. Así, el liberalismo-burgués, en la exacerbación de su individualismo desatiende y aniquila el todo social; y con ello imposibilita el necesario presupuesto de la realización de la democracia. Observa que "las controversias en el Parlamento, las exposiciones de sus desencontradas ideas, no tienen por objeto convencer con argumentos al contrincante, sino levantar frente al adversario una barrera de hechos y opiniones sobre los cuales no pueda discutir sin perjudicarse ante la opinión pública". La exposición y refutación teórica se transformó en un ataque fundamental a la totalidad de la situación vital del adversario, con el propósito de socavarle su posición en la sociedad<sup>16</sup>.

Podemos percibir de tal modo, claramente que la libertad de las Declaraciones y Garantías de los derechos del hombre son medios de *técnicas constitucionales* elaboradas para su cuidado y salvaguardia. Sobre esta tecnización y operando en un mundo de las libres competencias de los egoísmos y lucros, empieza a actuar la ley económica de la concentración. El pequeño propietario, el pequeño comerciante, el pequeño industrial, a quienes el liberalismo burgués había hecho sujetos de los derechos de la libertad, desaparecen, y junto con los campesinos que el mismo fenómeno de la *tecnización* arranca de la tierra, los van mudando a ser empleados, y obreros y asalariados, en la población urbana de los centros industriales. En cambio, en tal situación adviene el alto capitalismo, que es financiero, monopolizador e imperialista. Concluye Sampay que "en esta etapa histórica no son válidas -a no ser para el alto capitalismo que tras ellas parapeta sus intereses- las libertades de propiedad, trabajo, comercio e industria, contrato, de la concurrencia, del juego de la oferta y la demanda"<sup>17</sup>. Y así, la técnica del maquinismo motriz puesto al servicio del espíritu de lucro y acumulación del hombre moderno, la garantía de la actividad económica y de la libre concurrencia establecida por el ordenamiento jurídico del Estado liberal, conforma la gran

<sup>15</sup> Arturo E. Sampay, ob. cit., p. 71.

<sup>16</sup> Conf., Arturo E. Sampay, ob. cit., pp. 89 y 245.

<sup>17</sup> Arturo E. Sampay, ob. cit., p. 196.

industria capitalista de explotación cada vez más concentrada.

**2.3** En 1943 publicó otro estudio sobre la influencia de la filosofía iluminista en la Constitución de 1853, en la revista católica "Ortodoxia" y en una edición de "Estudios sobre la Constitución Nacional Argentina" realizada en el 90° aniversario de su sanción, por el Instituto de Investigaciones Jurídico-Políticas de la Universidad del Litoral. En 1944, "*La Filosofía del Iluminismo y la Constitución Argentina de 1853*", fue publicada por la Editorial Depalma. Es un estudio de historia de las ideas constitucionales y políticas que busca exponer el trasfondo ideológico del texto sancionado en Santa Fe en 1853, para demostrar su caducidad un siglo más tarde<sup>18</sup>.

En dicha obra, comienza Sampay diciendo que para desentrañar el apriorismo filosófico que informa a la Constitución Argentina de 1853, es necesario dar, aunque sea *breuitatis studio*, el concepto de Constitución *jurídica-formal*. Es decir, esclarecer, especificando estrictamente, el sentido con que usamos en este ensayo el equívoco término: Constitución. Para ello comienza por señalar que la Constitución política no puede ser creada y escrita *a-priori*. Y que la significación sociológica de Constitución resulta de señalar, en una determinada circunstancia histórico-política, el modo y la forma de dominio y sujeción social, la organización real de gobierno, la estructura básica de poder del Estado, legitimada socialmente por el sistema de creencias esenciales que la comunidad gobernada tiene en ese momento cultural. Señala que la Constitución jurídica *material*, comprende la totalidad de las normas constitucionales y el *critérium* de precepto constitucional lo da su objeto; es decir, se considera que hay un dominio constitucional *ratione materiae*, que comprende la organización y relaciones de los poderes públicos y las garantías de los derechos personales. De tal modo, el concepto restringido de Constitución *jurídica* expresa la totalidad sistematizada de los preceptos fijados por escrito en un solo cuerpo de leyes. En virtud de esta especificidad la Constitución se define por su modo técnico de sanción: la autoridad de donde emana y el procedimiento de elaboración. Por consiguiente, el *criterium* de norma constitucional radica en el hecho de haber sido sancionada por el órgano estatal facultado para la función constituyente, según un procedimiento especial preestablecido y con recaudos más dificultosos que en el procedimiento legislativo ordinario. De esta manera, surge claramente que la Constitución *jurídica-formal* es la *lex scripta* de vigencia y consistencia reforzada que asegura técnicamente la superlegalidad constitucional por el sistema de la rigidez. La Constitución establece la

<sup>18</sup> Conf., Juan F. Segovia, "Introducción al pensamiento jurídico-político de Arturo E. Sampay", Palabras Liminares a "La crisis del Estado de Derecho Liberal-Burgués", en "Obras Selectas" de Arturo E. Sampay, Reimpresión Facsimilar, Editorial Docencia, Buenos Aires, 2011, p. XIX.

organización jurídica de las instituciones que actualizan el poder político, mensura y coordina sus funciones; traza las finalidades del Estado, a las que habrá de acomodarse la acción futura, llevando al texto constitucional las posiciones culturales que requieren afirmación dogmática contra toda posible contradicción. La Constitución, por tanto, es la premisa lógica-jurídica de todo el derecho positivo: condiciona el contenido y la forma de la textura jurídica del Estado<sup>19</sup>.

La filosofía del Iluminismo -dice Sampay- infunde el espíritu a la Constitución de 1853; claro está, morigerados sus principios por fuerzas morales relapsas del tradicionalismo hispano y que a la sazón encontraron un clima favorable en el sentimentalismo teísta del Romanticismo. Los hombres de la Revolución de Mayo fundamentaron su acción en la concepción iluminista de la Historia. La generación *romántica*, que realizó la ordenación jurídica del país, y especialmente Alberdi, coautor decisivo de la Constitución de 1853, concibieron una *técnica historicista* para el ideal *iluminista* de la Revolución de Mayo. De aquí viene el condicionamiento cultural de nuestra Constitución, con una marcada tendencia al economicismo burgués, que fue lo típico de la fase conclusiva de la Ilustración. “La idea básica, que subyace en todas las tendencias del *Iluminismo*, es la convicción de que la razón humana resulta capaz, por su propio alcance y sin ninguna asistencia sobrenatural, de comprender el mundo, y que este nuevo modo de comprenderlo conduciría a un estilo moderno de dominio sobre él. Y el Iluminismo consiguió el reconocimiento universal de esta idea en las ciencias naturales y espirituales, en física y en ética, en la filosofía de la religión, en la historia, el derecho y la política”. La neutralidad cultural del Estado, que en realidad no es tal sino una toma de posición agnóstica, consagrada por la Constitución argentina de 1853, es la piedra de toque de su filiación iluminista<sup>20</sup>.

Aconsejaba Alberdi en las Bases para la Constitución que “deben preocuparnos especialmente los fines económicos”. Para Sampay, resulta evidente que las máximas peculiaridades de la modernidad: el racionalismo y el economicismo burgués, determinan las afirmaciones culturales de la Constitución de 1853. Y agrega que el pensamiento determinante del capítulo de las Declaraciones, Derechos y Garantías de la Constitución argentina, en la parte que importa una definición de las relaciones esenciales del hombre con el Estado corresponde a la antropología filosófica de la modernidad, y las libertades fundamentales que allí se reconocen, están informadas por el Derecho natural del Iluminismo. La teoría de las libertades económicas, consideradas también como derechos innatos y eternos del hombre, halla su clá-

<sup>19</sup> Conf., Arturo E. Sampay, “Obras Selectas”, en tomo 3 “Iluminismo y Ciencia Jurídica”, véase “La Filosofía del Iluminismo y la Constitución Argentina de 1853”, Reimpresión Facsimilar, Editorial Docencia, Buenos Aires, 2001, pp. 4/5.

<sup>20</sup> Arturo E. Sampay, ob. cit., pp. 9/10.

sica expresión *iluminista* en la filosofía económica de John Locke. La exigencia de la libertad económica se expresa claramente en el célebre principio enunciado por Quesnay: *laissez faire, laissez passer, le monde va de lui même*. Finalmente, las teorías de las libertades económicas fundamentadas en el derecho natural racionalista llegan a la dogmatización científica en 1776 en la obra de Adam Smith, titulada "Sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones" (*An inquiry to into the nature and causes of the wealth of nation*), de tan decisiva influencia en el desarrollo del liberalismo decimonónico. La concepción de los derechos naturales del Iluminismo adquiere eminente significación política por el influjo que ejerce sobre la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos y la Revolución francesa. De aquí, pues, que el reconocimiento legal de ellos, hecho por la Asamblea constituyente francesa de 1789, está informado por la cosmovisión antropocéntrica del Iluminismo, aunque su inmediato modelo constitucional fueron los *Bills* de derechos del Estado de Virginia.

En la Argentina, la teoría del derecho natural, racionalmente concebido tuvo temprano reconocimiento temático. En lo que a la praxis legislativa se refiere, a partir del Acta Capítular del 25 de mayo de 1810, en todos los estatutos constitucionales, ya se trate de nacionales o provinciales, se fijaron garantías para la libertad individual y límites para la potestad del Estado. De aquí resulta, entonces, que el Capítulo de las Declaraciones, Derechos y Garantías de la Constitución de 1853 significó la recepción del jusnaturalismo de la Ilustración como forma o categoría lógica *a-priori*, o *logos*, de todos los derechos individuales. Concluye Sampay que el Iluminismo fue el orbe mental, el patrón de todas las formulaciones culturales de una clase social que, en una determinada circunstancia histórica logra imponer sus títulos a un franco predominio y a universalizar el *ethos* que le era propio. Como resultado de su estudio señala "que al filiar el sustrato filosófico, in-expreso pero determinante, de la Constitución argentina de 1853, hemos dado la clave de bóveda para su exacta comprensión. Recién, en rigor de verdad, se podrá pulsar si los valores del Iluminismo que informan a la Constitución de 1853 tienen vida o pertenecen a un orbe de Cultura ya periclitado. Si hay adecuación entre ese sistema ideal y la realidad política actual o si es un mero artificio sostenido por la inercia de la Historia"<sup>21</sup>.

En el pensamiento de Sampay, después de describir dicha idea del régimen jurídico de la economía argentina, se observa claramente el giro producido hacia un Estado económico potencialmente total, y por consiguiente, la alteración operada con respecto del Estado liberal del siglo XIX, interdicto de intervenir en las relaciones económicas. De tal modo -decía-, hay necesidad de hacer la repristinación de las leyes económicas como principios políticos y por lo tanto éticos, para entonces deducir el verdadero orden económico,

<sup>21</sup> Conf., Arturo E. Sampay, ob. cit., pp. 43/44.

la auténtica racionalización de la economía requerida por nuestra época y que no puede ser sino una ordenación práctica humana (*norma agendi*) de finalidad moral. Consecuentemente, entiende que la economía es un *sistema de medios*, es decir, no tiene un fin propio, sino que sirve para actuar los fines del hombre. La relación económica es un hecho humano *sub specie societatis*, que, por lo mismo, está ordenado por *imperium politicum* que rige las personas y las actividades libres. La Economía humana es, necesariamente, en el sentido estricto de la locución, Economía Política; pues siendo la Política un plexo de normas y principios éticos que proyecta dirigir la sociedad hacia el fin natural de la misma, la Economía es una de sus ramas que trata de la riqueza; o lo que es lo mismo, es la Ética en una determinada realización.

En resumen: puede decirse que en el pensamiento de Sampay la Economía es una realización de la Ética a través de la Política. Puesto que, en el orden práctico, la inseparabilidad de Economía y de la Ética, y más aún la subordinación de la Economía a la Ética y a la Política deriva de la indivisibilidad del acto humano, que tiende siempre y necesariamente, a consumir la perfección del hombre, que es la noción verdadera del fin último de la vida. Surge cabalmente, entonces, que el orden económico es un orden práctico humano cuyos primeros principios los da la doctrina moral; y surge también, como consecuencia de ello, que el Estado, en su carácter de institución que sirve a la aplicación y efectividad de los principios éticos por medio del derecho, le es natural la función reguladora de las cuestiones económicas, Pero, entendido queda, “que se trata de una ordenación condicionada por criterios éticos -por la Justicia Social-, que salvaguardando la acción libre y responsable de los hombres, persigue el Bien Común, para que la persona humana pueda realizar su destino específico”<sup>22</sup>.

**2.4** En 1951 publicó el libro “*Introducción a la Teoría del Estado*”, que sería reeditada posteriormente en 1961, 1994 y 1996. Su elaboración le llevó varios años y tuvo reconocimiento internacional como uno de los estudios de derecho político más destacados en el mundo. En un real elogio, el profesor de la Universidad de París, André Hauriou expresó que dicha obra tenía la jerarquía intelectual y académica de autores de la talla de Hans Kelsen y Jellinek. Expresa González Arzac que cuando Sampay comenzó a preparar esta principal obra científica sobre Teoría del Estado, a esa altura de su labor estaban ya conformadas las tres constantes de su pensamiento: “1) su teísmo metafísico-religioso y -consecuentemente- la aceptación de un orden

<sup>22</sup> Conf., Arturo E. Sampay, “Obras Selectas”, en tomo 3 “Iluminismo y Ciencia Jurídica”, Anexo II, “El concepto de libertad económica en la Constitución de 1853 y la evolución de la legalidad económica argentina”, Reimpresión Facsimilar, Editorial Docencia, Buenos Aires, 2001, p. 83.

moral objetivo, salvaguarda de la dignidad y libertad humanas, y a la par, sostén de una concepción realista del Estado, que da preeminencia al bien común sobre el bien del individuo; 2) su nacionalismo y dirigismo económicos, como medio de liberar al país de la dependencia extranjera y de ese modo posibilitar el desarrollo pleno y armónico de sus recursos; 3) su confianza en el juicio estimativo del pueblo<sup>23</sup>.

En la primera parte estudió especialmente el pensamiento de Jellinek, Kelsen, Duguit, Sorel, Marx, Pareto, Mannheim, Max Weber, Scheler, Heller, etcétera, y en la misma evidenciaba mediante un método histórico crítico, la ligazón existente entre los diversos autores y el progreso de las ideas a través del “proceso de desrealización del Estado”, el “intento fenomenológico de recuperar el objeto real de la teoría del Estado”; y, por fin, el estudio de la “gnoseología ideológica del Estado”. En la segunda parte Sampay expuso su concepción de la Teoría del Estado y de las ciencias conexas. Expresa que la Teoría del Estado tiene por materia de conocimiento la realidad estatal a la que pertenecemos, el Estado tal como existe, en cuanto unidad concreta y dinámica que se da en nuestro tiempo y espacio históricos; o sea, el investigador se propone conocer el Estado concreto histórico que le es coexistente, en su estructura y función actual, que es el enlace entre el repliegue de un desarrollo histórico consumado y la línea ortal de una realidad política que se despliega hacia el futuro. En esta obra expone el trascendente principio sobre que la Constitución “fija los medios preferidos por un Estado concreto para alcanzar su fin, siempre concatenados a los fines provenientes de su vocación nacida de la raíz histórica de donde brotó; adapta esta organización a los factores extrínsecos procedentes de las características propias de la población y del territorio; preceptúa la manera de distribuir el poder del Estado y el procedimiento instrumental para la determinación de los sujetos de este poder, con lo que caracteriza la individualidad del Estado concreto, informa su realización actual, o sea, le imprime una existencia cualificada”<sup>24</sup>.

Poco tiempo después en una conferencia sobre “La Teoría del Estado, fundamento del Derecho Constitucional”, que Sampay pronunció en la Universidad de la Paz-Bolivia, volvió sobre el tema diciendo que “la Teoría del Estado tiene por objeto el conocimiento de la concreta realidad política presente, que comprende al propio investigador con su ser y obrar”, y que así comprendida “constituye una nueva disciplina que sistematiza el conocimiento de una realidad que escapa a la temática clásica de la Ciencia Política y del Derecho Público”<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Alberto González Arzac, “Arturo E. Sampay y la Constitución de 1949”, Quince editores, Buenos Aires, 2009, p. 18.

<sup>24</sup> Cónf., Arturo E. Sampay, “Introducción a la Teoría del Estado”, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1961, pp. 373 y 412.

2.5 También en 1951 en La Plata se editó su *“Derecho Fiscal Internacional”*; y en febrero de 1952 el diario *“La Prensa”*, publicó un importante artículo de Sampay sobre *“Los principios constitucionales de un nuevo Código Civil argentino”*. En 1963, *“Ediciones Relevo”*, con el título *“La Constitución Argentina de 1949”*, publicó los discursos que Sampay expuso durante su intervención activa en la Asamblea Nacional Constituyente de 1949. En esta obra se encuentran los antecedentes y elementos que incidieron en la gestación y posterior vigencia de la Constitución Argentina de 1949, que ponía en manos de la Nación los elementos sociales del sistema de propiedad y del régimen de producción y de cambio, para que gobiernos de contenido nacional orientaran el país hacia un desarrollo independiente. Los principios del art. 40, redactado por Sampay, se aprecian como histórico hito en la senda hacia alcanzar la soberanía del país. En sus páginas encontramos un pedazo de nuestra historia jurídica, que por cierto no es sólo recuerdo, porque a la vez tienen sentido de futuro<sup>26</sup>.

2.6 En 1964 pronunció una conferencia en la sede del sindicato de trabajadores petroleros (SUPE), auspiciada por el Centro de Estudios de la Juventud Trabajadora Argentina, que luego publicó la editorial *“Pampa y Cielo”* con el nombre de *“La Argentina en la Revolución de nuestro tiempo”*. Después de aquella conferencia Sampay siguió explicando ideas sobre el progreso social<sup>27</sup> que más tarde incluyó en el libro que tituló *“IDEAS, para la revolución de nuestro tiempo en la Argentina”*, que publicó *“Juárez Editor”* en 1968. En dicho libro reunió la mencionada conferencia con otras como la pronunciada en la CGT el mismo año 1964, con el título la *“Justicia Social y Poder Político en la revolución social de nuestro tiempo”*; la que expuso en 1966 en el Sindicato de Personal de Gas del Estado, sobre *“Los Sindicatos Obreros en la revolución de nuestro tiempo”*; la del Centro de Investigaciones Sociales, también en 1966 sobre *“La Educación en la revolución de nuestro tiempo”*; la realizada en la FOTIA, Tucumán, en 1968, titulada *“Los estudiantes universitarios en la revolución de nuestro tiempo”*; la realizada en la Biblioteca D. Álvarez de Roux, en Tucumán, también en 1968, sobre *“Filosofía de las empresas estatales instrumentos de la revolución de nuestro tiempo”*; y, por último, la que expuso en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de La Plata, en 1966, sobre *“El Concilio Vaticano*

<sup>25</sup> Conf., Alberto González Arzac, *“Arturo E. Sampay y la Constitución de 1949”*, Quinque editores, Buenos Aires, 2009, p. 41.

<sup>26</sup> Véase, Arturo Enrique Sampay, *“La Constitución Argentina de 1949”*, Ediciones Relevo, Buenos Aires, 1963, en *“Obras Selectas”* de Arturo Enrique Sampay, tomo 4, Reimpresión Facsimilar, Editorial Docencia, Buenos Aires, 2011.

<sup>27</sup> Conf., Felipe A. González Arzac, *“Arturo Enrique Sampay: Constitución y Pueblo”*, Palabras Liminares a *“Constitución y Pueblo”*, en *“Obras Selectas”* de Arturo E. Sampay, Reimpresión Facsimilar, Editorial Docencia, Buenos Aires, 2011, p. XVIII.

## II y los regímenes económicos socialistas”.

Como expresa Sampay, en la “Advertencias” a la edición, las disertaciones que publica, casi todas inéditas, “esbozan aportaciones a un programa de acción para cuando el país haya conquistado la libertad de realizar una política autónoma, vale decir, cuando los sectores populares, ejerciendo el poder político, puedan ordenar su capacidad de trabajo y los recursos naturales y financieros nacionales, a fin de lograr una producción suficiente para que todo el pueblo participe de los bienes de la civilización”. También nos expresa que hay que poner en claro otras constantes de la filosofía del progreso social, que son constantes de la conducta moderna de todos los pueblos. “Los sectores populares orientan naturalmente su acción hacia la instauración de la justicia; o sea, a obtener lo que necesitan para vivir lo más felizmente posible. Pero a medida que amplían su cultura intelectual -y los medios modernos de difusión de noticias e ideas facilitan este hecho-, aumentan su madurez política, la cual consiste en descubrir quienes se oponen, con qué medios y por qué motivos al progreso de la justicia”. Por ello, a continuación nos da al respecto este preciso concepto sobre que “la oligarquía en los países dependientes está constituida por personas arraigadas o trashumantes, pertenecientes a cualquier sector social inclusive a sectores obreros, que al participar de los beneficios de la explotación extranjera sobre la gran masa de los sectores populares y al moverse a guisa exclusiva de sus intereses individuales, se hacen adictos francos o vergonzantes del *statu quo* inicuo, y partidarios del ostracismo político de esos sectores populares”<sup>28</sup>.

Por cierto, cabe expresar aquí que Sampay en sus textos -y en este también- ponía además en guardia contra las denominadas “ayudas extranjeras” e “inversiones extranjeras” que, con mucha propaganda de los países imperialistas, se propugna como panacea de los males sociales que aquejan a los países atrasados.

**2.7** En 1969, Juárez Editor publica la obra de Pedro Ferré con el título “*La Constitución de la Nación bajo el Sistema Federativo*”, de la cual Sampay escribió el Prefacio. Por la Imprenta del Estado de Corrientes en el año 1833, Pedro Ferré había publicado ese libro con el título de “*Cuestiones Nacionales*”, que fueron páginas escritas en polémica con artículos del diario “El Lucero” de Buenos Aires, dirigido por Pedro de Angelis. Los artículos fueron firmados por Editor (Pedro de Angelis), Cosmopolita (Feliciano de Cavia) y Porteño (José María Roxas y Patrón), y con los mismos se compuso un folleto titulado “Colección de documentos relativos a las especies vertidas contra la benemérita Provincia de Buenos Aires y su gobierno, por los

---

<sup>28</sup> Arturo E. Sampay, “Ideas, para la revolución de nuestro tiempo en la Argentina”, Juárez Editor, Buenos Aires, 1968, pp. 7/9.

Señores Ferré, Marín y Leiva" (Imprenta de la Independencia, 1832) que, señala Sampay es una ortodoxa defensa de la posición de Buenos Aires y de los privilegios que en exclusiva deseaba usufructuar. Entonces "*Cuestiones Nacionales*", con el prefacio de Sampay, fue publicado con la denominación antes mencionada, porque como señaló tan excelso prologuista, "tal nombre es más apropiado a su contenido", relativo al sistema federativo de la Constitución.

Y allí Sampay sintetizó las cuestiones nacionales desenvueltas por Ferré, y señala que esta discusión reveló como ninguna otra controversia del período, el irreprimible conflicto que existía entre Buenos Aires y las provincias, conflicto que hacía infructuosos todos los esfuerzos intentados para resolver el problema constitucional. Puso, además, en descubierto -dice Sampay- el carácter específico del federalismo porteño, su naturaleza esencialmente aislacionista y su propensión a la dominación política de las provincias hermanas, pues entendía que esa política "era un artificio para dejar a la oligarquía de Buenos Aires el manejo exclusivo del único puerto habilitado al comercio ultramarino; artificio que le dejaba, consecuentemente, la renta de la Aduana, único recurso fiscal de la época; que le dejaba, también consecuentemente, la facultad de reglar el comercio exterior de todo el país". Y determinó igualmente el alcance de la lucha entablada entre Buenos Aires y las provincias, así como los términos en que se pudo asegurar una paz sufrida y duradera unos treinta años más tarde<sup>29</sup>.

Sostuvo Sampay que los argumentos expuestos por Ferré en el libro "*Cuestiones Nacionales*" ponen en evidencia que nadie como este eminente correntino esbozó en dicha época una política de desarrollo capitalista más acorde para la coyuntura. Pero Sampay nos dejó una reflexión más sobre esta encrucijada de hombres e ideas políticas, que observó con su lucidez característica. El encono que pusieron Ferré y Rosas en esta lucha, desvió años después al federal correntino hacia la alianza con los unitarios y las fuerzas invasoras de las potencias europeas. "Entonces, la causa nacional, cuyo notable defensor había sido Ferré, tuvo en Juan Manuel de Rosas su ínclito defensor. Así suele pasar: un mismo político impulsa, unas veces, el desarrollo orgánico de una gran masa de la comunidad, y otras veces, perturbado por sus pasiones o por errores de apreciación, lo entorpece o retrograda. Lo cual no significa desconocer que el héroe cabal, ese hombre como divino que decía Platón, con absoluto dominio de sí mismo, con absoluta abnegación y con absoluta clarividencia, siempre promueve el bien de su comunidad, esto es el bien de todos y cada uno de sus miembros"<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Miron Burgin, "Aspectos Económicos del Federalismo Argentino", Solar/Hachette, Buenos Aires, 1969, p. 290.

**2.8** “*El auge de la ciencia política*”, es una magistral exposición que recoge el texto de una Conferencia que pronunció el 8 de octubre de 1970, bajo el patrocinio de la “Asociación Argentina de Ciencias Políticas” que se había formado el año anterior e invitó a Sampay a dar una conferencia sobre el tema.

En dicha publicación<sup>31</sup> sólo agregó notas bibliográficas sobre las opiniones ajenas vertidas en la exposición, casi todas pertenecientes a renombrados pensadores clásicos que evoca; en contraposición con la formación liviana de ciertos politólogos contemporáneos. Allí Sampay desarrolla su pensamiento sobre la Ciencia Política, a la que identifica como “ciencia de la justicia”, y a la Constitución como su “objeto”. Esta obra se ilustró con un dibujo del rostro de Sampay realizado por el maestro Antonio Berni, que como señala Alberto González Arzac, los años le habían dado el aire de un filósofo clásico y bajo sus tupidas cejas de sesentón, una mirada soñadora denunciaba la presencia de un idealista.

Al comienzo del libro nos alienta a comprobar “la eterna verdad de la ciencia de la justicia, cuál es la ciencia política. Se comprobará, además, -dice- que el progreso de la civilización lo causa el anhelo humano de alcanzar dicho bien. Por último, se comprobará que cuando la justicia se encarna en luchas políticas de fondo, es la idea a la cual las oligarquías declaran subversiva”.

En esencia, las ideas de esta obra conformaban su pensamiento mucho antes y nutrieron sus exposiciones en otras oportunidades, con particular énfasis en la Asamblea Nacional Constituyente de 1949; pero aquí desarrolla en plenitud su designio al respecto, al que luego le diera mayor amplitud y detalle en “*Constitución y Pueblo*”.

**2.9** En 1972 Sampay publica “*Las Ideas Políticas de Juan Manuel de Rosas*”, donde analizó con prolijidad su formación y actuación, así como sus numerosos escritos y documentos. Esta obra incorpora como apéndices no sólo documentos inéditos de Rosas, sino también algunos éditos que Sampay entiende indispensables para conocer su pensamiento político. Pero advierte que se abstuvo de confrontar sus conclusiones con las de otros autores que han estudiado a Rosas, para que el trabajo no revista el carácter polémico de casi toda la literatura referente al Jefe de la Confederación Argentina. Aunque, dice, “es claro que tratándose de actos humanos políticos, la objetividad no implica dejar de valorar tales actos. La objetividad, esto es conocer

<sup>30</sup> Arturo E. Sampay, en el prefacio a la obra de Pedro Ferré, “La Constitución de la Nación bajo el sistema federativo”, Juárez Editor S.A., Buenos Aires, 1969, p. 12.

<sup>31</sup> Arturo Enrique Sampay, “El auge de la Ciencia Política”, Asociación Argentina de Ciencias Políticas, Buenos Aires, 1971.

la verdad de los actos humanos políticos, es posible y, aún más necesaria cuando se recompone el pasado; mientras que omitir la valoración de actos humanos políticos es casi imposible e inconducente, porque entonces ¿para qué investigar la realidad histórica? La historia no sería el modo de ganar tiempo enriqueciendo la experiencia para actuar acertadamente en el presente”.

Señala Alberto González Arzac que a su criterio este libro es “el estudio más erudito sobre el pensamiento de Rosas”<sup>32</sup>. Puede leerse en la obra de Sampay que “Rosas con firme vocación para la política, conformó tempranamente su ideal, tras afanosos estudios y hondas reflexiones. En plena juventud, en planes de gobierno que concibió, expuso por escrito su ideal, no tanto, seguramente, para difundirlo, sino -como acontece a los hombres de auténtica vocación política-, para esclarecerse a sí mismo”<sup>33</sup>.

La Confederación fue la gran obra de Rosas, y habría de imponer su criterio globalizador para comenzar la definitiva organización del país mediante el Pacto Federal de 1831. Esa fue su principal obra constitucional. El realismo socio-político del pensamiento de Rosas fundado sobre los “factores de poder” -tanto internos como externos- le permitió considerar que para ir del Pacto de Confederación a la Constitución federal, era necesario que ello estuviera garantizado por condiciones que la realidad argentina entonces no reunía. En tal sentido, menciona Sampay la carta de Juan Manuel de Rosas a Estanislao López, que le envió desde Buenos Aires el 6 de marzo de 1836, en la cual expresa que para organizar la República se debe “guardar el orden lento, progresivo, y gradual con que obra la naturaleza ciñéndose para cada cosa a las oportunidades que presentan las diversas estaciones del tiempo, y el concurso más o menos eficaz de las demás causas influentes”<sup>34</sup>.

También la nutrida correspondencia que mantuvieron Rosas y Quiroga, evidencia esa idea en relación con la organización del país<sup>35</sup>. La primera de fecha 3 de febrero de 1831 publicada en “*La Gaceta Mercantil*”, N° 2301, de Buenos Aires, el miércoles 5 de octubre de 1831, con la cual Rosas le acompañó a Quiroga copia del tratado entre Buenos Aires y las provincias litorales de Santa Fe y Entre Ríos, y donde le expresa que el mismo instruye “la conducta política de Buenos Aires y sus aliados”. En la misma Rosas ya sostenía:

<sup>32</sup> Alberto González Arzac, Palabras Liminares a “Las ideas políticas de Juan Manuel de Rosas”, en “Obras Selectas” de Arturo E. Sampay, Reimpresión Facsimilar, Editorial Docencia, Buenos Aires, 2011, p. XVI.

<sup>33</sup> Arturo E. Sampay, “Las ideas políticas de Juan Manuel de Rosas”, Juárez Editor, Buenos Aires, 1972, p. 31.

<sup>34</sup> Arturo E. Sampay, ób. cit., p. 52.

<sup>35</sup> Véase, Enrique M. Barba, “Correspondencia entre Rosas, Quiroga y López”, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986, p. 21.

“no conviene precipitarnos en pensar en Congreso. Primero es saber conservar la paz y afianzar el reposo; esperar la calma e inspirar recíprocas confianzas antes de aventurar la quietud pública. Negociando por medio de tratados el acomodamiento sobre lo que importe al interés de las provincias todas, fijaría gradualmente nuestra suerte; lo que no sucedería por medio de un Congreso, en el que al fin prevalecería en las circunstancias la obra de las intrigas á que son expuestos. El bien sería más gradual, es verdad; pero más seguro. Las materias por el arbitrio de negociaciones, se discutirán con serenidad; y el resultado sería el más análogo al voto de los pueblos y nos precavería del terrible azote de la división y las turbulencias que hasta ahora han traído los Congresos por haber sido formados antes de tiempo. El mismo progreso de los negocios así manejados, enseñaría cuando fuese el tiempo de reunir el Congreso; y para entonces ya las bases y lo principal estaría convenido, y pacíficamente nos veríamos constituidos”<sup>36</sup>.

Es lo que se llamó la “idea de organizar el país empíricamente”<sup>37</sup>. En la carta que le envía a Quiroga desde la Villa del Rosario, el 3 de noviembre de 1831, insiste en que “no me cansaré de repetir que la organización general debe predisponerla la particular de cada provincia”. En la que le envía el 16 de diciembre de 1832, insiste en manifestarle que “cree el gobierno de Buenos Aires, que sería funesto a los intereses de todos empeñarse en la reunión de un Congreso Federativo”<sup>38</sup>. Y en la carta del 20 de diciembre de 1834, “conocida como la de la Hacienda de Figueroa, explica sus puntos de vista acerca de la futura Constitución”<sup>39</sup>, antes de que Quiroga parta en su función mediadora en el conflicto entre las provincias de Tucumán y Salta.

En dicha carta del 20 de diciembre de 1834, debemos recordar que Rosas realiza una síntesis de lo conversado en la hacienda de Figueroa, que no es otra cosa que la posición que sostuvo frente al problema de la organización del país. Y lo que trasmite Rosas a Quiroga en esta ocasión, es que utilice su influencia para difundir su opinión sobre la inconveniencia de sancionar una Constitución mientras no se aplaquen las luchas y las provincias no tengan una organización apropiada. Consideraba prioritario determinar “el modo como pueda cada Estado federado crearse sus rentas particulares sin perjudicar los intereses generales de la República”, y después “es cuando recién se procederá al nombramiento del Jefe (Presidente) de la República,

<sup>36</sup> Enrique M. Barba, “Correspondencia entre Rosas, Quiroga y López”, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986, carta de Rosas a Quiroga de fecha 4 de octubre de 1831, pág. 47. Véase Julio Irazusta, “Vida política de Juan Manuel de Rosas a través de su correspondencia”, tomo I, “El advenimiento de Rosas, 1793-1831”, Trivium, Buenos Aires, 1970, pág. 331. Arturo Enrique Sampay, “Las Constituciones de la Argentina, 1810/1972”, Eudeba, Buenos Aires, 1974, p. 330.

<sup>37</sup> Julio Irazusta, “Urquiza, su pronunciamiento contra Rosas”, 1975, Editorial Docencia, Buenos Aires, 2012, pp. 13, 14 y 63.

<sup>38</sup> Véase, Enrique M. Barba, “Correspondencia entre Rosas, Quiroga y López”, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986, pp. 58 y 86.

<sup>39</sup> Jaime Gálvez, “Rosas y el proceso constitucional”, Huemul, Buenos Aires, 1961, p. 95.

y erección del Gobierno General (...) No habiendo hasta ahora entre nosotros, como no hay, unión y tranquilidad, menos mal es que no exista (esa Constitución) que sufrir los estragos de su disolución”<sup>40</sup>. Su concepto político respecto de las provincias y a su plan para una futura organización constitucional, Rosas ya lo tenía manifestado muy claramente, y en esta carta lo ratifica, poco tiempo antes de asumir su segundo gobierno. Ahí están sus puntos de vista acerca de la Constitución; esas cartas reflejan “el pensamiento de Rosas en materia constitucional”<sup>41</sup>. En esencia, no admitía que fuera posible sancionarla sin antes organizar las instituciones provinciales. “Hay que reconstruirlo todo en fracciones -decía- para establecer después un sistema general que lo abrace todo”<sup>42</sup>.

En el punto 8º de las Instrucciones dadas a Quiroga en 1834 -en su carácter de mediador en el conflicto entre Tucumán y Salta- dadas durante la gobernación de Manuel Vicente Maza y que contaron con el consentimiento de Rosas, expresamente se le señala:

“Últimamente el señor Quiroga aprovechará la oportunidad de hacer entender por todos los pueblos de su tránsito que el Congreso es de desearse por cuanto más antes pueda celebrarse; pero que el presente es en vano clamar por el Congreso y por Constitución bajo el sistema federal, mientras cada Estado no se arregle interiormente y no dé bajo un orden estable y permanente pruebas prácticas y positivas de su aptitud, para formar federación con los demás”<sup>43</sup>.

González Arzac expresa que la importancia otorgada por Sampay a la personalidad de Rosas y su influencia en la Organización nacional, lo llevó a estudiarlo muy preferentemente. Pero, señala que Sampay no fue “rosista”, sino un estudioso del pensamiento político de Rosas con sentido crítico, al punto de calificar como “reaccionarias” sus ideas, término que utilizó “con el exacto significado que le da al vocablo la ciencia política, a saber, la doctrina que propugna o el político que pretende restaurar no decaídos principios de conducta social objetivamente valiosos, sino formas jerárquicas de vida colectiva allanadas por el progreso social”<sup>44</sup>.

Sin embargo, al tratar particularmente el Pacto de Confederación del 4 de enero de 1831 Sampay señaló que “Rosas consiguió, después de algunos años de guerras civiles y de negociaciones, que todas las provincias adhiriesen al Pacto, con lo cual éste se convirtió en la Constitución vigente hasta que

<sup>40</sup> Véase, Enrique M. Barba, “Correspondencia entre Rosas, Quiroga y López”, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986, pp. 102/103.

<sup>41</sup> Conf., Jaime Gálvez, “Rosas y el proceso constitucional”, Librería Huemul, Buenos Aires, 1961, pp. 95 y 192.

<sup>42</sup> Conf., Carlos Iburguren, “Juan Manuel de Rosas. Su vida, su drama, su tiempo”, 12ª edición, Ediciones Frontispicio, Buenos Aires, 1955, p. 267.

<sup>43</sup> Véase, Enrique M. Barba, “Correspondencia entre Rosas, Quiroga y López”, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986, p. 93.

se sancionó la Carta Federal de 1853<sup>44</sup>. Arturo Sampay ha dado su interpretación sociopolítica<sup>46</sup>, por ello, a pesar del análisis crítico sintetizó su juicio sobre Rosas al afirmar que “impuso la unificación política de las provincias bajo la hegemonía de la provincia de Buenos Aires y ello comportó siquiera parcialmente un progreso de la Nación; como lo fue la unión política de los Estados alemanes que bajo la subordinación a la Prusia feudal impuso Bismarck<sup>47</sup>”.

Por ello, no se puede dejar de mencionar que al dictarse la ley de repatriación de los restos de Rosas en 1974 Sampay expuso su criterio para el diario “Mayoría<sup>48</sup>”, donde expresó que “la ley de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires que condenó sin juicio previo a Juan Manuel de Rosas, fue un absurdo jurídico”, y que “la madurez política del pueblo argentino ha obligado a que esta reparación histórica -la revocación de una sentencia arbitraria recaída sobre Rosas y la repatriación de sus restos-, se realice sin abrir debate pormenorizado acerca de los aciertos y concepciones políticas de Rosas y sus rivales”. En dicha publicación Sampay finaliza su pensamiento y expresa que “por otra parte, la conducta de Rosas respecto de la soberanía nacional, de la cual fue un aguerrido defensor, es un modelo de suma actualidad. En efecto, el principal instrumento para lograr la liberación del país es una defensa cerrada de la soberanía nacional. Comprendida ésta como la potestad suprema e incontrastable de la comunidad política para reglar la utilización de todos los recursos que posee a fin de hacerlos servir a la conducción del bienestar moderno del pueblo argentino<sup>49</sup>”.

**2.10** Expresó Felipe González Arzac que “en la década del 60 el Maestro Sampay observó que los cambios en los modos de producción debían traer consigo, necesariamente, una aceleración en las transformaciones sociales y una factibilidad de lograr la Justicia, mayor que las existentes en 1949 cuando explicó los fundamentos de la Constitución Peronista”. La tiranía ideológica *juspositivista* que después del golpe de Estado de 1955 sacralizaba la constitución de 1853/60, hacía necesario explicar que la Constitución escrita es una emanación de la Constitución *real*, que es la estructura social. A su vez, había que explicar que el Derecho Positivo es un conjunto de reglas conducentes al bien común, y que su interpretación debe ser orientada siempre a la consecución de ese bien superior<sup>50</sup>.

<sup>44</sup> Alberto González Arzac, “La Época de Rosas”, Quinque, Buenos Aires, 2011, p. 56.

<sup>45</sup> Arturo E. Sampay, “Las ideas políticas de Juan Manuel de Rosas”. Juárez Editor, Buenos Aires, 1972, p. 33.

<sup>46</sup> Alberto González Arzac, “La Época de Rosas”, Quinque, Buenos Aires, 2011, p. 87.

<sup>47</sup> Arturo E. Sampay, ob. cit., p. 38.

<sup>48</sup> 20 de noviembre de 1974.

<sup>49</sup> Alberto González Arzac, “La Época de Rosas”, Quinque, Buenos Aires, 2011, p. 213.

Entonces en 1973, Sampay publica su obra "*Constitución y Pueblo*"<sup>51</sup>, que gozó de las preferencias de la juventud estudiosa. En la primera edición de ese libro reunió diversas lecciones de Derecho Constitucional, que expuso en las universidades de Córdoba, Tucumán, Bahía Blanca ("Universidad Tecnológica del Sur"), y una ponencia suscripta para el Primer Congreso Nacional en defensa de las empresas del Estado Argentino. La primera edición comienza con las Advertencias Preliminares donde señala que "la Constitución tiene por finalidad efectuar la justicia, lo que es decir el bienestar del pueblo". Y que ella, debe ser positivamente valorizada según cómo logra, conforme a las circunstancias históricas, el bien del pueblo", y que "en su aplicación jurídica debe ser interpretada en el sentido de obtener ese bien del pueblo"; y la cierra su notable confesión de "que a estas lecciones las animan mi embanderamiento a favor de la actual y de por sí legítima solicitud de los pueblos por una Constitución *real* que sea justa. Pues estoy obligado a asumir esta actitud, ya que el fin último de las ciencias que versan sobre las cosas naturalmente predisuestas para la práctica no es conocerlas y contemplarlas, sino hacerlas. No basta, entonces, con teorizar sobre la justicia, sino que hay que luchar para realizarla".

En distintos capítulos trata a "La Constitución como objeto de ciencia"; "¿Qué constitución tiene la Argentina y cuál debe tener?"; "Gobiernos *de facto* y conversión de bienes nacionalizados en bienes privados"; "La reforma de la Constitución de Chile y el artículo 40 de la Constitución Argentina de 1949", con dos Anexos que se refieren a dicho texto. La segunda edición que se realizó en 1974, incorpora "El cambio de estructuras económicas y la Constitución Argentina"; y, un capítulo sobre "Concepto y tipología del desarrollo político"; y también publica como tercer Anexo el texto resolutorio de "El Primer Congreso de Unidad Latinoamericana", donde establece "los verdaderos principios que deben regir la Nacionalización de Bienes".

Un tema abordado por Sampay -y que también incorporó a este libro- fue precisamente la cuestión de los gobiernos *de facto*. Afirmó que son justos los actos de un gobierno *de facto* dirigidos a lograr los bienes suficientes para todos los miembros de la colectividad, e injustos los que, por defender o restablecer privilegios del sector poseyente de los medios de producción, obstaculizan la realización de ese designio humano primordial. Por ende, resultan nulas las desnacionalizaciones ejecutadas por un gobierno *de facto* cuya política sobre esta cuestión no ha sido objeto de una legitimación democrática, porque el administrador de esos bienes, que es el gobierno, ha alienado un bien ajeno sin tener para ello mandato del propietario, que es el pue-

<sup>50</sup> Felipe A. González Arzac, Palabras Liminares a la Reimpresión Facsimilar de "Constitución y Pueblo", en "Obras Selectas", de Arturo E. Sampay, Editorial Docencia, Bs. As, 2011, p. XVII.

<sup>51</sup> Arturo E. Sampay, "Constitución y Pueblo", Cuenca Ediciones, Buenos Aires, 1ª edición 1973 y 2ª edición, 1974.

blo. Y los particulares que los adquieren proceden <mala fides>, ya que son públicamente conocidas las circunstancias que hacen que el enajenante carezca de poderes para transmitir el dominio de tales bienes ajenos. Concluye en consecuencia que la reivindicación por el pueblo de los bienes así desnacionalizados no da derecho, a esos adquirentes, a percibir indemnización alguna.

Bien señala Alberto González Arzac que en “Constitución y Pueblo”, Sampay “expuso con maestría las conclusiones a que había llegado en una década de búsqueda, estudio y superación de sus enormes conocimientos políticos, jurídicos, históricos y sociológicos en materia constitucional”<sup>52</sup>.

En su exposición sobre “La constitución como objeto de ciencia”, nos brinda esta eminente conclusión:

“En esta larga exposición hemos mostrado la realidad integral de la Constitución y sus diversos aspectos que son objetos de una ciencia o de una técnica. Quedó en evidencia, asimismo, que cuando uno de los aspectos está en el primer plano como materia de estudio, los conocimientos de los otros aspectos de la realidad de la Constitución, por el momento, funcionan como disciplinas auxiliares. Por ende, si el constitucionalista, que es un jurista especializado en la interpretación y aplicación de la Constitución escrita, desconoce esa entera realidad de la Constitución, no puede cumplir debidamente su cometido, porque la idea de justicia política -según ya lo enseñaba el insigne Saleilles- es la estrella directriz que debe orientar la interpretación y valorización de las normas de derecho público, como la idea de justicia conmutativa -piensa él- lo es para el derecho privado. Además, a causa de semejante desconocimiento y de la consecuente incapacidad para valorizar científicamente a la Constitución, el constitucionalista quedaría adherido, tal vez sin quererlo, a las estructuras establecidas por más inicuas que sean. Únicamente, pues, poseyendo la Ciencia Política y los conocimientos empíricos sistematizados que integran la técnica política, el constitucionalista está en situación de promover el progreso de la justicia, por cuya plena efectuación clama la voz de los pueblos, de nuestro pueblo, ya que la universalización de la conciencia de la justicia, gracias a la difusión de la cultura que trajo la revolución científico-técnica de nuestra época es el hecho que caracteriza al mundo actual y lo distingue de todos los anteriores”<sup>53</sup>.

En el capítulo donde expone ¿Qué Constitución tiene la Argentina y cuál debe tener?, vaticina con la mayor exactitud que “a pesar de la violencia que han desatado las fuerzas que por salvar sus privilegios se oponen al irremisible progreso de la justicia, y a pesar de los planes destinados a conseguir que los sectores populares actúen en contra de sus propios intereses -planes fraguados por politólogos, sociólogos, economistas y juristas al servicio de aquellas fuerzas-, fácil es prever, si se atiende al sentido que lleva el ritmo vertiginosos de la historia y al largo proceso de concientización política del

<sup>52</sup> Alberto González Arzac, “Arturo E. Sampay y la Constitución de 1949”, Quince editores, Buenos Aires, 2009, p. 72.

<sup>53</sup> Arturo E. Sampay, “Constitución y Pueblo”, Cuenca Ediciones, Buenos Aires, 1973, pp. 86/87.

pueblo argentino que remata en su reflexiva combatividad actual, que nuestro país está en vísperas de realizar la revolución social que necesita, mediante el acceso de los sectores populares al gobierno. Esto es, que pronto ha de cambiar su Constitución *real* y, por ende, ha de dictarse una nueva Constitución *escrita* que estructure el predominio político de los sectores populares y ordene la actividad y el uso de los bienes sociales con miras a establecer la justicia<sup>54</sup>.

**2.11** La última obra de Sampay publicada en vida, es del año 1975 y fue editada por Eudeba, con el título "*Las Constituciones de la Argentina (1810.1972)*". En la misma incorpora como Estudio Preliminar, "*La evolución constitucional argentina*", al que lo siguen diversos capítulos que contienen precisos documentos de la historia constitucional de nuestro país, comenzando desde los que forman parte de la "Semana de Mayo" de 1810, hasta la "Enmienda Constitucional y Bases para la legislación electoral (26 de octubre de 1971), y la "Reforma de la Constitución Nacional sancionada por la Junta de Comandantes en Jefe" de dicho período *de facto*. Esta obra con el completo soporte documental que contiene y las enseñanzas que dejó Sampay en el estudio preliminar, y las notas bibliográficas y explicativas que contienen los documentos de la misma, nos permiten conocer acontecimientos y comprender documentos con los que se fue elaborando el marco constitucional de nuestro país durante las diferentes etapas de su acontecer histórico. Describe entonces cual fue el desarrollo político e institucional de la Argentina a partir de la Semana de Mayo de 1810. Pero asimismo, brinda los conceptos necesarios para sostener el debate constitucional que será imprescindible efectuar en nuestra realidad contemporánea a fin de diseñar una Constitución *escrita* acorde a los requerimientos del pueblo argentino en este siglo que comenzamos a transitar hace más de una década. Por ende, es un texto de consulta obligada.

Sampay fue un pensador en constante evolución porque sus ideas permanentemente eran cotejadas con la cambiante realidad de la Argentina y del mundo. Con el conjunto de ideas que sostenía, Sampay penetra al análisis del proceso histórico-institucional de la República Argentina, encara sagazmente su desarrollo y llega a las causas que tuvieron acontecimientos, documentos y Constituciones. Por cierto, que cada concepto que abarca o cada texto documental que incluye, tiene el agudo examen que le otorga certeza a su pensamiento. Al ingresar en él se puede apreciar claramente cómo la Constitución *real* vigente en las distintas etapas de nuestro devenir histórico, tuvo respuesta *escrita* en normas de materia constitucional que fueron sancionadas en los mismos -ya fuere Estatutos, Reglamentos o Constituciones-, acorde con las intenciones e intereses de quienes contaban con la primacía

<sup>54</sup> Arturo E. Sampay, ob. cit., p. 128.

política en las distintas etapas de la vida nacional, dado el sostén que le otorgaban los factores internos y externos predominantes. Es que durante las primeras décadas del siglo XIX en Sudamérica, habían aparecido también las *Constituciones escritas* con la intención de sustituir a los antiguos regímenes políticos, y sabemos que se las llamó así porque a tales estructuras legales se las codificaba en una sola y solemne acta legislativa.

**2.12** Así llegamos a una obra de Sampay que fue publicada después de su fallecimiento, en la cual remarca la presencia inglesa en los acontecimientos de la Semana de Mayo y la incidencia que ello tuvo en los mismos. Se trata de "*La influencia británica en Mayo de 1810*", que fue publicada en el año 2010, con el aporte de textos inéditos que Sampay le había facilitado a Alberto González Arzac, que fue quien efectuó el proemio de presentación<sup>55</sup>. Esta obra inédita hasta ese tiempo, nos muestra una vez más su capacidad intelectual, y su actitud de responsable, inteligente y respetuoso investigador de la realidad histórica, en este caso de los inicios de nuestro proceso de la independencia. A través de las páginas de esa obra y de los documentos facsimilares que incorpora, se podrá observar y comprender más acabadamente la conducta imperial británica en las primeras décadas del siglo XIX. Como señala el editor, si bien la investigación ha quedado inconclusa su valor es destacable y servirá de puerta y escalón avanzado para proseguir el camino abierto por Sampay.

En esta obra se observan con precisión los sucesos acaecidos en el Río de la Plata en Mayo de 1810, y sus repercusiones posteriores, que sintieron la influencia de la situación internacional reinante y la actuación en Buenos Aires del Comité de Comerciantes británicos, erigido al comenzar ese año. Según el designio de los hombres de Mayo, el libre comercio concedido a los ingleses, además de asegurar la salida de los productos ganaderos del país, procuraba la protección de los barcos ingleses para que ese comercio pudiera practicarse y de este modo al inmovilizar a la marina española, se afianzaba la independencia de las Provincias del Río de la Plata, que de hecho se había implantado. Por ello, cabe recordar que "el aliento político inglés a los movimientos independientes en Sudamérica iba a verse recompensado como nunca había ocurrido con las aventuras militares"<sup>56</sup>.

**3.** Así fue que Sampay durante muchos años expuso sus ideas en la cátedra universitaria y con la misma claridad expositiva también las volcó en numerosas conferencias y textos, algunos de los cuales hemos mencionado.

La obra de Sampay rescata la actitud y razones de quienes bregaron por

<sup>55</sup> Véase. Arturo E. Sampay, "*La influencia británica en Mayo de 1810*", Quinqué Editores, Buenos Aires, 2010, con nota de presentación de Alberto González Arzac.

<sup>56</sup> Conf. Andrew Graham-Yooll, "*Pequeñas guerras británicas en América Latina*", Editorial Legasa, Buenos Aires, 1985, pp. 52/53.

una respuesta a los problemas nacionales que contemple aspiraciones e intereses de los sectores postergados, en su lucha por conformar un proyecto político e institucional superador; y que finalmente concluya con la sanción de una Constitución *escrita* que coloque al país en la senda de un desarrollo económico y político, que abarque a las distintas regiones y sus poblaciones.

El pensamiento de Sampay adquiere actualidad en nuestro tiempo contemporáneo y habrá de potenciar el accionar mayoritario de los sectores populares en su pugna por lograr transformar la Constitución *real* que aún predomina en el país. De tal modo, ese marco posibilitará el necesario y elevado debate que permita efectivizar en esta segunda década del siglo XXI -que con la más amplia participación popular- que una Asamblea Constituyente sancione una nueva Constitución *escrita* que haga efectivo el anhelado "buen vivir" de nuestro pueblo.

Cabe recordar asimismo, que en "Ideas para la revolución de nuestro tiempo", sostuvo que las revoluciones violentas advienen cuando las oligarquías, enquistadas en el poder para conservar sus privilegios al precio de impedir el mejoramiento existencial del resto de la población, obturan los pases que naturalmente llevarían a la clase social progresista al gobierno de la comunidad.

Al concluir esta breve reseña sobre el pensamiento y la obra de Arturo E. Sampay, sobre la base de sus enseñanzas, poseemos las razones para sostener que a la Constitución no se la debe enfocar sólo como un instrumento jurídico, sino que se la debe entender como un elevado documento político que institucionaliza un Proyecto de Nación. Cabe también remarcar que el tema constitucional no pasa sólo por la Constitución *escrita*, que está sujeta férreamente por la Constitución *real*, ni es exclusivamente un tema jurídico, sino que principalmente se encuentra en el ámbito del poder político y de un proyecto de nación compartido por un pueblo organizado y participe directo de su institucionalización al más alto rango normativo. Sin duda, la Ley Fundamental es, lisa y llanamente, un proyecto de Nación, sustentado sobre una ideología y en determinadas relaciones de fuerza. Una Constitución no es sino su consecuencia, y el poder encarna la única instancia capaz de transformar la política en historia. Como expresaba Sampay, "el fin natural de la Constitución es efectuar la justicia". Pero, como señaló en las Advertencias Preliminares en Constitución y Pueblo, no basta "con teorizar sobre la justicia, sino que hay que luchar para realizarla".

Por consiguiente, para lograr tan esencial objetivo corresponde ingresar decididamente a un debate abierto e inteligible en que los más amplios sectores de la población participen activamente. El pueblo no puede estar ausente de esta problemática. Estamos en el siglo XXI cuando debe tener plena vigencia la democracia social y participativa. En materia constitucio-

nal no caben procedimientos y métodos del siglo XIX para lo que fue una sociedad simple y no participativa. Con una visión popular se podrán pensar nuevos caminos que al más elevado rango normativo consoliden y posibiliten la vigencia plena a principios y derechos humanos básicos de nuestra realidad contemporánea.



---

Distribución del ingreso

# El impacto asimétrico de la aceleración inflacionaria en la Argentina (2015-2016)\*

DEMIAN TUPAC PANIGO \*\*  
 SERGIO ROSANOVICH \*\*\*  
 FERNANDO GARCÍA DÍAZ \*\*\*\*  
 PILAR MONTEAGUDO \*\*\*\*\*

El objetivo de la presente investigación consiste en examinar el impacto distributivo del proceso inflacionario generado por el cambio de paradigma macroeconómico en la Argentina. Desde fines de septiembre de 2015 a febrero de 2016 se han combinado: 1) expectativas devaluatorias (que generaron remarcaciones incluso antes del cambio de régimen), 2) devaluación efectiva de la moneda, 3) eliminación o reducción de derechos de exportación (según el producto), 4) liberación de cupos de exportación para ciertos bienes clave de la canasta básica (como la carne bovina), 5) desarticulación de facto -aun manteniendo de jure- del programa Precios Cuidados, y 6) aumento de tarifas de servicios públicos. Todo ello no sólo ha generado una de las tasas de inflación más elevadas desde 2002 sino que también ha transformado sensiblemente la dinámica de los precios relativos, en desmedro del poder adquisitivo de la población con menores recursos y con un impacto sólo marginal sobre la capacidad de compra de empresarios y trabajadores de altos ingresos.

**Palabras clave:** Inflación – Desigualdad - Poder de compra - Impacto asimétrico.

**realidad económica** 306 (2017) pp. 47-76  
ISSN 0325-1926

---

\* Los autores agradecen los valiosos aportes de Ana Paula Di Giovambattista, Ana Inés Garriz, Pablo Gallo y Gustavo Ludmer para el desarrollo de la presente investigación.

\*\* Doctor en Economía (EHES Francia). Presidente de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano y vicedirector del Centro de Innovación de los trabajadores (CITRA CONICET UMET)

\*\*\* Lic. en Economía UBA. Maestrando UNSAM y profesor de la UBA

\*\*\*\* Lic. y Maestrando en Economía UBA

\*\*\*\*\* Lic. en Economía UBA y Maestranda en Finanzas UDESA.

## The asymmetric impact of inflationary acceleration in Argentina (2015-2016)

The depth and duration of the global crisis of the 1930's ultimately caused the reaction of the Argentine Government, which tested measures of State intervention and comprehensive economic regulation. But depression and the Second World War also interpellated the provincial governments, who had to navigate a complex situation with very precarious theoretical and factual instruments. This article discusses how the Entre Ríos government faced this problem, especially its management of the contradiction that occurs in all major crises: the weakening of the fiscal position of the State in a context of growing needs and demands by the various social sectors. This involves making policy decisions about the distribution of the costs of the crisis and the beneficiaries of state intervention. 'Who pays for the crisis?' is the question that the State should respond. The way in which it was done in Entre Ríos in the 1930's is the subject of this article, based on the memoirs of the Ministry of Finance, Justice and Public Instruction of the time as a main source of analysis.

Key words: Inflation – Inequality - Purchasing power - Asymmetric impact

Fecha de recepción: septiembre de 2016

Fecha de aceptación: diciembre de 2016

## 1. Introducción

El 10 de septiembre de 2015, en medio de la campaña electoral para las elecciones presidenciales de octubre del mismo año, se hacen públicas las declaraciones de uno de los referentes económicos del principal partido de la (entonces) oposición (ahora gobierno), quien afirmaba que, con un cambio de gobierno, el tipo de cambio oficial se “sinceraría” con una devaluación del 60 por ciento.<sup>1</sup> A partir de allí, y sobre todo luego del escrutinio del 25 de octubre -que anoticiaba a la población acerca de la necesidad de una segunda vuelta en el mes de noviembre-, se desencadena en la Argentina una notable aceleración inflacionaria, producto de las expectativas de devaluación generadas por la -ya entonces muy factible- posibilidad de que quienes anunciaban la necesidad de depreciar la moneda en campaña accedieran desde el 10 de diciembre al Poder Ejecutivo Nacional.

Tomando los datos oficiales del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de la provincia de San Luis (debido a que desde diciembre de 2015 -y al menos hasta luego de las paritarias- no se publican más estadísticas oficiales para todo el país por la suspensión de las mismas por parte de las nuevas autoridades del INDEC) se observa que:

1. La tasa de inflación interanual enero 2015 - enero 2016 (último dato publicado por la Dirección Provincial de Estadística de San Luis) asciende al 35% (pero no incluye el impacto inflacionario de febrero de 2016 ni el aumento adicional de precios por la eliminación de subsidios, que afectará principalmente a los habitantes del AMBA).
2. Hasta septiembre de 2015 la tasa de inflación interanual era inferior al 24% (23,5%), con una inflación mensual promedio del 1,8 por ciento.
3. Desde entonces, la tasa de inflación mensual promedio se ha más que duplicado (3,7%), con un incremento general acumulado (hasta enero de 2016) del 15,7% (lo que debe tomarse como un piso respecto de la dinámica actual, debido a que no incluye ni el ulterior incremento cambiario -de \$14 en enero a \$16 a comienzos de marzo de 2016-, ni el ya anunciado aumento de tarifas -aunque esto no afectará tanto a San Luis como al AMBA-).
4. De persistir la dinámica de los últimos meses, la tasa de inflación interanual hacia octubre de 2016 llegaría al 55%. Incluso desacelerando sensiblemente, parecería prácticamente imposible que la tasa de inflación agregada para 2016 termine por debajo de la prevaleciente hasta octubre de 2015, a menos que se utilice intensamente a las paritarias salariales como ancla nominal (es decir, a menos que los trabajadores acepten una

<sup>1</sup> Carlos Melconian, actualmente Presidente del Banco Nación.

fuelle: <http://www.telam.com.ar/notas/201509/119487-melconian-dolar-macri.html>

reducción del poder adquisitivo del orden de los 2 dígitos).

5. Al interior de la canasta de bienes y servicios se observa, adicionalmente, una sensible aceleración relativa de la inflación en alimentos y un comportamiento antagónico en el caso de algunos servicios (como esparcimiento, educación, etc.).

Este panorama general, de aceleración inflacionaria y radical transformación de los precios relativos, suele generar notables asimetrías respecto del impacto final sobre el poder adquisitivo de distintos estratos sociales.

Desde la contribución seminal de Prais (1959), es ampliamente aceptado que, por construcción, la enorme mayoría de los índices de precios al consumidor que reportan los distintos institutos de estadística alrededor del mundo presentan un sensible sesgo plutocrático. Las estadísticas oficiales de inflación se establecen sobre la base de un promedio ponderado de las distintas realidades individuales, que refleja mucho más fielmente lo que sucede con la canasta de consumo de los sectores de altos ingresos que lo que acontece con el poder adquisitivo de los sectores más vulnerables (diferencia que se acentúa tanto con el nivel promedio de inflación como con la desigualdad en la distribución del ingreso, aspectos distintivos de las economías latinoamericanas).

Como regla general tendremos entonces que no existe una única tasa de inflación representativa para el conjunto de la sociedad. Los procesos inflacionarios afectan de manera asimétrica a los distintos subgrupos poblacionales dependiendo críticamente de la dinámica de los precios relativos. Tradicionalmente, las familias de mayores recursos poseen un patrón de consumo intensivo en servicios (personales, esparcimiento, turismo) y bienes durables. Por lo contrario, en los hogares de menores ingresos las erogaciones se concentran principalmente en alimentos, transporte, alquileres y servicios públicos (luz, gas y teléfono) (Baldini, 2005). De lo expuesto se desprende que, a igual tasa de inflación promedio, i) cuando el motor inflacionario es de raíz cambiaria (devaluación, eliminación de retenciones, etc.) o tarifaria, los principales perjudicados estarán entre los más pobres de la sociedad; mientras que ii) cuando el motor inflacionario es la puja distributiva (paritarias-remarcaciones) el aumento de precios resultante tiende a incrementar en mayor medida al valor de la canasta de consumo de las familias más acaudaladas (ya que la participación de los salarios en la estructura de costos de los servicios es mucho mayor que en la de bienes de consumo masivo<sup>2</sup>). Es por ello que, para el análisis distributivo no sólo importa la tasa

<sup>2</sup> Según estudios específicos en la temática, puede observarse que: "En el sector de bienes, los incrementos en tasa de compensación no parecen conducir a aumentos en la inflación [pero] encontramos que si la compensación sube en el sector de servicios, tal crecimiento es probable que se vea directamente reflejado en una rápida inflación en los precios de los servicios." Brauer (1997, pp. 4 y 5).

de inflación general, sino también (y más aún) la evolución de los precios relativos al interior del índice de precios al consumidor.

Desde febrero de 2014 a octubre de 2015 la tasa de inflación oficial del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se redujo a menos de la mitad (con una dinámica en 2 etapas: 66% de reducción hasta febrero de 2015 y estabilización posterior en torno del 2% de inflación mensual con oscilaciones cíclicas), con un subperíodo inicial de mayor incremento de la canasta de consumo de los sectores populares y una segunda instancia, que dura hasta las elecciones presidenciales, en donde la situación se revierte y la inflación afecta principalmente al poder adquisitivo de los sectores de ingresos medios/altos. Desde entonces, el cambio de política económica del nuevo gobierno de la República Argentina ha generado una escalada inflacionaria que no sólo marca un quiebre general de tendencia con lo observado desde febrero de 2014 a octubre de 2015, sino que también involucra una sensible modificación en la dinámica de los precios relativos, con un aumento sin precedentes (desde la megadevaluación de 2002) en ciertos rubros específicos como alimentos y bebidas, alquileres y tarifas de servicios públicos.

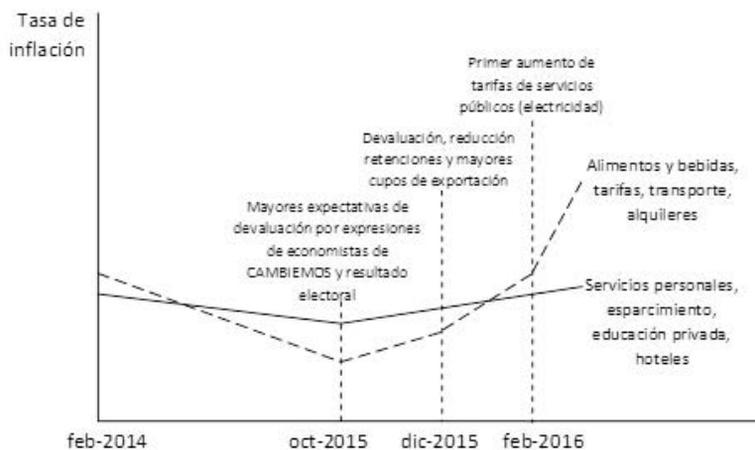
Lamentablemente, parte de esta dinámica ya no puede observarse con datos fidedignos para la CABA. Desde el cambio de gobierno en diciembre de 2015, el INDEC dejó de difundir estadísticas de inflación<sup>3</sup> (entre otras), una nueva directora técnica fue designada en el organismo e inmediatamente despedida -con la desafectada denunciando públicamente presiones para obtener números sin consistencia metodológica- y el IPCBA (del gobierno de la CABA) parecería haber comenzado a subestimar la tasa de inflación (en comparación tanto con lo publicado por otras Direcciones Provinciales de Estadística, como la de San Luis<sup>4</sup>, como a lo que registran consultoras privadas especializadas). Todo ello ha profundizando las controversias preexistentes en la materia y ha conllevado la utilización de relevamientos de precios alternativos de múltiples fuentes complementarias.

Como veremos en el análisis siguiente, esta evolución tan particular de los precios relativos en la Argentina poselecciones de 2015 involucra no solamente una significativa transferencia de ingresos hacia determinados sectores (productores primarios, empresas de energía, propietarios de inmue-

<sup>3</sup> El IPC-GBA volvería en junio de 2016 (el mes siguiente al cierre de la mayor parte de las paritarias), reemplazando al IPC-Nu, vigente hasta diciembre de 2015.

<sup>4</sup> Comparar los siguientes documentos: [https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2016/01/ir\\_2015\\_958.pdf](https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2016/01/ir_2015_958.pdf) vs. [http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/estadisticaWeb/Contenido/Pagina76/File/diciembre%202015/comunicado%20diciembre2015%20\(va\).pdf](http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/estadisticaWeb/Contenido/Pagina76/File/diciembre%202015/comunicado%20diciembre2015%20(va).pdf). La diferencia más importante se verifica justamente en el rubro más significativo para los sectores populares. Mientras que según el IPC de la CABA los alimentos aumentaron menos del 5% en diciembre de 2015, según el IPC de San Luis, dicho incremento superó el 10 por ciento.

**Gráfico 1.** Esquema de análisis para el cambio de tendencia y composición de la dinámica inflacionaria en la Argentina a partir de octubre de 2015



Fuente: Elaboración propia sobre datos del IPCBA, Consumidores Libres y relevamientos propios.

bles, etc.), sino también un impacto muy asimétrico de la inflación sobre el poder adquisitivo entre distintos subgrupos poblacionales, generando así una segunda ronda de aumento de la desigualdad (i.e. nominal -por transferencia de ingresos- y real -por impacto inflacionario asimétrico sobre canastas heterogéneas-).

Con el objetivo general de contribuir con el análisis distributivo del proceso inflacionario generado por el cambio de paradigma macroeconómico en la Argentina (y el objetivo específico de cuantificar el impacto relativo sobre distintos grupos sociales del reciente aumento de precios en alimentos, alquileres y energía eléctrica), la investigación se estructura de la siguiente manera. Luego de la introducción se presenta el marco teórico donde se examina la literatura existente en torno de dos conceptos clave (“Sesgo plutocrático” y “Desigualdad inflacionaria”), para evaluar el impacto asimétrico del aumento de precios entre distintos estratos sociales. Posteriormente desarrollaremos la metodología a utilizar en el análisis empírico, incluyendo la presentación de las herramientas que se tomarán para desarrollar las microsimulaciones. A continuación se presentan los resultados concretos del análisis para el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se analizará el impacto de primera ronda de los aumentos de precios sobre distintos subgrupos poblacionales. El trabajo finaliza con las conclusiones generales donde se discuten los resultados obtenidos a la luz de las distintas medidas de política económica implementadas en los últimos meses.

## 2. Marco teórico

### 2.1.- Indicadores agregados: sesgo plutocrático y sus efectos sobre la representatividad de los índices de inflación

La indispensable necesidad de construir índices de precios al consumidor cada vez más representativos, principalmente a los fines de un apropiado diseño de las políticas económicas y sociales, ha devenido en el surgimiento de una amplia gama de discusiones. Dicho de otro modo, el debate respecto de la capacidad de los IPC de suministrar una medida apropiada de los cambios en el costo de vida de los diversos grupos poblacionales<sup>5</sup>, ha propiciado la aparición de una abundante literatura enfocada a deliberar sobre los sesgos derivados de la aplicación de las metodologías convencionales de medición.

En lo que a ello respecta, algunas de las principales controversias que aparecen en torno de la medición que habitualmente realizan las oficinas de estadística están vinculadas con: i) la desconsideración del efecto sustitución en el consumo de los bienes de la canasta como resultado del cambio en los precios relativos, ii) la no incorporación de nuevos bienes en la canasta utilizada, iii) la falta de atención hacia la variación en la calidad de los productos y servicios de referencia, iv) el impacto que generan los cambios en los lugares de compra, v) los agregados elementales<sup>6</sup> (Boskin *et al.*, 1996).<sup>7</sup>

Sin embargo, de todos los sesgos potenciales que pueden surgir en el proceso de medición de los índices tradicionales, el más grave que puede enfrentar el hacedor de política económica es el sesgo plutocrático. La presencia del mismo genera una severa dificultad para obtener información fidedigna respecto de los cambios acontecidos en la canasta de bienes que consumen habitualmente los sectores más vulnerables. En épocas de fuertes cambios de precios relativos, y por consiguiente, de evolución asimétrica en el costo de vida de los distintos grupos sociales, la existencia del sesgo plutocrático deja de ser un problema estadístico para convertirse en un problema de política económica y social.

En atención con la problemática expuesta, Prais (1959) señala que el sesgo plutocrático se presenta en aquellos índices en los cuales cada familia contribuye al sistema de ponderadores de la canasta de consumo en proporción

<sup>5</sup> Véase, e.g., Konüs (1939).

<sup>6</sup> Con referencia a ello, puede señalarse: "Un tipo posible de sesgo es el que puede surgir en el cálculo de los agregados elementales. Recordemos que un agregado elemental es la menor categoría de bien o servicio cuyos precios serán promediados sin ponderación, en general por ausencia de información sobre las cantidades consumidas de cada uno de ellos." Edwin (2014, pp.25).

<sup>7</sup> Véase también: Boskin *et al.* (1997); Baker (1998); Norwood (1997); Abraham, Greenlees y Moulton (1998).

a su gasto, como ocurre con los métodos convencionales. En efecto, los hogares que más consumen, que son habitualmente los de mayores ingresos, terminan obteniendo un peso superior en el índice, determinando que la canasta subyacente al índice plutocrático represente en mejor medida su patrón de consumo que el de los sectores de menores ingresos. En consecuencia, los bienes de lujo, asociados con el consumo de los hogares más ricos, cobran una mayor importancia que aquellos de primera necesidad.

En relación con estas implicancias, una gran parte de la literatura coincide en la necesidad de construir índices de precios en los cuales todas las familias reciban igual ponderación (ello implica que su peso resulta independiente del nivel de gasto de consumo), a fin de evitar que la canasta de consumo subyacente resulte más representativa de los sectores de mayores ingresos. Estos métodos estadísticos se conocen como “índices democráticos” (Nicholson, 1975). A partir de esta configuración se puede definir el concepto de “brecha plutocrática”, entendido como la diferencia entre la inflación medida a través del índice plutocrático y aquella determinada por el democrático (Ley, 2005). Atendiendo a esta estructura, la brecha será positiva cuando la canasta de bienes que usualmente consumen los hogares de mayores ingresos registre aumentos de precios por encima de la inflación representativa del conjunto de la sociedad, indicando así que la variación del índice plutocrático resulta superior a la del democrático. Contrariamente, será negativa cuando los precios de la canasta de consumo subyacente al promedio de la sociedad se incrementen por encima de la inflación de los hogares ricos (Izquierdo *et al.*, 2003).

En el marco de estas consideraciones, resulta claro que, por el papel central que ocupan los índices de precios para las políticas económicas y sociales, la utilización de los métodos convencionales (los que se utilizan para calcular los IPC de las estadísticas oficiales) no se presenta como el camino más apropiado para solucionar los problemas que aquejan a los grupos sociales más vulnerables (Pollak, 1980 y Deaton y Muellbauer, 1980). En este sentido, cuando la inflación agregada es elevada y la brecha plutocrática es negativa<sup>8</sup>, el uso de índices ponderados por el gasto podría implicar, por ejemplo, que los beneficios sociales se ajusten muy por debajo de lo necesario para mantener el poder adquisitivo de la prestación. Por otra parte, este panorama resulta aún más desalentador cuanto mayor sea la desigualdad en la distribución del ingreso (y con ella la diferencia entre los patrones de consumo de los hogares más ricos y los más pobres).

Es importante destacar en esta problemática que, a diferencia de lo que ocurre en los sectores de mayores ingresos, el deterioro -incluso transitorio- en el poder adquisitivo de los grupos más vulnerables (e.g. el asociado con una

<sup>8</sup> Hobijn y Lagakos (2002) analizan algunas de las posibles causas por las cuales los hogares pueden enfrentar una inflación mayor o menor a la del promedio de la sociedad.

subindexación de la Asignación Universal por Hijo derivada de la no utilización de índices de precios representativos del patrón de consumo de los sectores de menores recursos) conduce a cambios en el comportamiento que suelen tener efectos irreversibles -fenómeno de histéresis-, generando daños irreparables en el seno de los hogares (e.g. las decisiones laborales-educativas de los trabajadores secundarios en las familias) (Panigo, Pérez y Félix, 2004). De manera aún más enfática, Barry y Hannan (1997) argumentan que los efectos negativos de la reducción de ingresos (incluso transitoria) en las familias más vulnerables suelen tener consecuencias de largo plazo sobre las oportunidades laborales de los miembros más jóvenes del hogar.

Es por ello que el problema del sesgo plutocrático implícito en la medición de precios oficiales excede la dimensión meramente estadística para constituirse en un grave problema de política económica. La inexistencia de índices de precios representativos del patrón de consumo de los sectores vulnerables de la sociedad puede conllevar no solamente a errores de cálculo respecto de dimensiones sociales clave (e.g. indicadores de pobreza, indigencia y desigualdad), sino también -y principalmente- a decisiones inapropiadas de política económica y social que luego tendrán efectos irreversibles, especialmente sobre los niños y jóvenes de menores recursos.

Ante la necesidad de abordar las problemáticas expuestas en los párrafos precedentes, se vuelve necesaria la utilización de índices de precios alternativos al plutocrático, entre los cuales se distingue el ya mencionado "índice democrático". Empero, existen otras clases de métodos, algunos de las cuales pueden resultar más (o menos) apropiados a la hora de calcular los cambios en el costo de vida de diversos grupos poblacionales, especialmente de aquellos que más requieren del apoyo gubernamental.

Dentro de este marco, una alternativa interesante consiste en la incorporación de algún tipo de componente social al cálculo convencional del índice de precios. Dado que en los índices plutocráticos no se distingue si un peso es gastado por una familia rica o un hogar pobre, no hay forma de diferenciar la procedencia del gasto en un determinado bien. En efecto, Liberati (2012) propone que a fin de poder medir el impacto que implica una distribución desigual en el consumo, se requiere incorporar al sistema de ponderación del índice de precios plutocrático un componente de distribución de consumo entre hogares que otorgue un peso superior a los bienes cuyo consumo se concentra en mayor medida en las familias de menores ingresos. De esta manera, este método busca una mejor representación de los cambios en el costo de vida de los sectores más vulnerables. Sin embargo, el principal problema radica fundamentalmente en la validez del sistema de ponderación<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Para que resulte apropiado, se debería realizar un relevamiento sumamente exhaustivo y periódico de los patrones de consumo de los hogares -lo cual parece prácticamente imposible- o, por lo

De igual modo, también pueden distinguirse otros índices alternativos como, por ejemplo, aquellos que utilizan sistemas de ponderación basados sobre el enfoque de *escalas de equivalencia*. En este sentido, algunos de estos métodos utilizan mecanismos de ponderación sujetos al esquema de gastos equivalentes, mientras que otros sugieren que cada hogar contribuya al sistema de ponderadores de la canasta de consumo en proporción al número de adultos equivalentes que posee (Ley, 2005). Además de estas posibilidades, existe -tal como indica Prais- otro tipo de índice (alternativo al plutocrático) conocido como el *método de la mediana*. En este tipo de índice de precios, la canasta de referencia en el nivel agregado será representativa del patrón de gasto del consumidor mediano (aquellos hogares que se ubican en la mediana de la distribución de gastos). Si bien su resultado pretende aproximarse al del índice democrático, algunos estudios empíricos revelan que esto sólo sucede cuando la canasta de bienes subyacente está compuesta por productos de categorías intermedias (ni de lujo, ni de primera necesidad, tales como vestimenta, ver Prais, 1959).

El problema común a todas las alternativas examinadas (sean estas plutocráticas, democráticas, o democráticas reponderadas) radica en que en sociedades desiguales, donde los patrones de consumo de diferentes estratos sociales presentan diferencias significativas, el índice resultante de cualquier metodología de agregación será, por definición, no representativo de las canastas de consumo de la mayor parte de la población (Crawford y Smith, 2002). Es por ello que la construcción de índices de precios por subgrupos poblacionales se presenta como el camino más apropiado para hacer frente a las exigencias de política económica y derechos sociales. Esto se debe a que los índices por grupos, al restringir el universo de hogares a aquellos de características similares bien definidas (e.g. en los patrones de consumo, los lugares de compra, calidad y precio de los bienes que adquieren) logran obtener una representación más cabal de los cambios acontecidos en el seno de cada familia. Para este tipo de metodología resultará crucial establecer criterios de agrupamiento adecuados, al doble efecto de minimizar la heterogeneidad intragrupal de los patrones de consumo y, complementariamente, establecer grupos de referencia con relevancia social (Biggeri y Leoni, 2010).

Sobre la base de este análisis, en la siguiente subsección del marco teórico se analizarán los resultados de una gran cantidad de estudios asociados con el prolífico concepto de "*inflation inequality*" (o desigualdad inflacionaria), que agrupa a la investigaciones abocadas a identificar el impacto asimétrico de la inflación sobre distintos grupos sociales, a partir de las diferencias existentes en sus patrones de consumo.

---

contrario, utilizar funciones de bienestar individual, en cuyo caso la estimación resulta notablemente subjetiva e imprecisa.

## ***2.2. El impacto desigual de la inflación asociado con las canastas heterogéneas de distintos subgrupos poblacionales***

Hemos visto en la subsección anterior que los indicadores sintéticos de inflación adolecen de diferentes debilidades, entre las cuales el sesgo plutocrático es una de las más dramáticas para las economías latinoamericanas (caracterizadas por elevados niveles de inflación y desigualdad).

Si carece de sentido pensar que los cambios de precios afectan de manera homogénea al conjunto de la sociedad, resulta luego alarmante que las autoridades de política económica en la región sigan definiendo sus estrategias fiscales, monetarias y redistributivas sobre la base de estadísticas inflacionarias agregadas que no representan sino a un pequeño (y habitualmente acaudalado) segmento de la población (Fritzer y Fessler, 2013).

En el plano académico, sin embargo, existe una abundante cantidad de estudios que abordan esta problemática y, combinando enfoques metodológicos alternativos, ofrecen una muestra fehaciente de las significativas diferencias inflacionarias que enfrentan los distintos subgrupos poblacionales, en múltiples países y para diversos períodos de tiempo (y, por lo tanto, de la inocultable necesidad de producir estadísticas inflacionarias específicas para diversos estratos de la sociedad -Arrow, 1958-). Los principales resultados se resumen en la **tabla 1**.

Pobres, ricos, ancianos, jóvenes, parejas sin hijos, familias numerosas. Los resultados de los textos examinados en la tabla 1 no parecerían establecer un patrón definido acerca de qué grupo poblacional enfrenta una mayor tasa de inflación en diversos contextos. A primera vista, parecería que cualquier resultado es posible, pero sólo porque lo esencial suele ser invisible a los análisis superficiales.

Si se reordena la tabla 1 según el período de análisis, desde los más antiguos a los más recientes, podrá observarse un patrón emergente mucho más claro y preciso, con tres subperíodos bien diferenciados. Hasta comienzos de los años '80, la enorme mayoría de los trabajos relevados muestra que los grupos sociales más vulnerables (pobres, ancianos, pensionados, trabajadores de bajo nivel educativo, etc.) sufrieron una tasa de inflación significativamente superior a la del resto de la sociedad. Por lo contrario, durante las dos décadas siguientes la tasa de inflación de las familias de altos ingresos, parejas sin hijos y, en general, sectores acomodados de la sociedad, ha sido un poco más elevada que la de los restantes grupos poblacionales. Finalmente, con el arribo del nuevo milenio la canasta de consumo de los sectores populares vuelve a mostrar un mayor aumento de precios que el que se reporta para las canastas de consumo de las familias más acaudaladas.

Si bien los factores domésticos resultan importantes para explicar las espe-

**Tabla 1.- Meta-Análisis del impacto diferencial de la inflación sobre distintos sub-grupos poblacionales**

Autor	País	Período	Método	Grupo con mayor inflación específica
Allen (1958)	Reino Unido	1953-1957	Inflación por grupos	Ancianos/pensionados
Arndt y otros (2015)	Mozambique	2002-2009	Inflación por hogar	Pobres
Baldini (2005)	Italia	1986-2004	Inflación por grupos	Ricos y no propietarios
Carruthers y otros (1980)	Reino Unido	1975-1978	Brecha plutocrática	Pobres
Cepparulo y otros (2009)	Italia	1997-2007	Inflación por grupos	Familias numerosas. Cuando es alta pobres y cuando es baja ricos
Chiru (2005)	Canadá	1992-2004	Inflación por grupos	Pobres
Colavecchio y otros (2011)	15 países de Europa	1997-2008	Inflación por grupos	Pobres
Crawford (1994)	Reino Unido	1979-1992	Inflación por grupos	Ricos
Crawford (1996)	Reino Unido	1979-1992	Brecha plutocrática	Ricos
Crawford y Smith (2002)	Reino Unido	1976-2000	Inflación por grupos	Ricos
Deaton y Muellbauer (1980)	Reino Unido	1975-1976	Brecha plutocrática	Pobres
Erbas y Sayers (1998)	Estados Unidos	1986-1995	Brecha plutocrática	Pobres
Fritzer y Fessler (2013)	Austria	2010-2012	Inflación por grupos	Pobres, bajo nivel educativo, jóvenes y ancianos
Finkel y Roshal (2007)	Israel	1991-2005	Brecha plutocrática inflación por grupos	Pobres, ancianos y desocupados
Fritzer y Glatzer (2007)	Austria	2001-2006	Brecha plutocrática inflación por grupos	Pobres y bajo nivel educativo
Goñi, y otros (2006)	Brasil, Colombia, México y Ecuador	1988-2003	Inflación por grupos	Ricos
Guerrero de Lizardi (2010)	México	2003-2009	Brecha plutocrática inflación por grupos	Pobres
Hagemann (1982)	Estados Unidos	1972-1982	Inflación por grupos	Pobres
Hait y Janský (2014)	República Checa	1995-2010	Brecha plutocrática inflación por grupos	Pobres y pensionados
Hobijn y Lagakos (2003)	Estados Unidos	1987-2002	Inflación por grupos	Indefinido
Hobijn y otros (2009)	Estados Unidos	1984-2004	Brecha plutocrática inflación por grupos	Indefinido hasta 2000, luego pobres
Idson and Miller (1997)	Estados Unidos	1970s	Inflación por grupos	Bajo nivel educativo
Izquierdo y otros (2003)	España	1973-1998	Brecha plutocrática	Indefinido
Livada (1990)	Grecia	1981-1987	Inflación por grupos	Ricos, solteros y parejas sin hijos
Lódola y otros (2000)	Argentina	1989-1998	Brecha plutocrática	Hasta 1991 ricos, 91-93 pobres, luego indefinido
Loughrey y O'Donoghue (2012)	Irlanda	1999-2011	Inflación y bienestar por grupos	Indefinido
Mena y Hernani-Limarino (2013)	Bolivia	2005-2011	Inflación por grupos	Pobres entre 2005 y 2009, luego ricos hasta 2011
Michael (1979)	Estados Unidos	1967-1974	Inflación por grupos	Pobres, ancianos y bajo nivel educativo
Moulton y Stewart (1999)	Estados Unidos	1984-1994	Inflación por grupos	Indefinido
Muellbauer (1974)	Reino Unido	1964-1970	Inflación por grupo	Pobres
Newbery (1995)	Hungría	1980s	Brecha plutocrática	Ricos
Okidi y Nsubuga (2010)	Uganda	1997-2007	Inflación por grupos	Hasta 2004 ricos, luego pobres
Oosthuizen (2013)	Sudáfrica	1998-2008	Inflación por grupos	Pobres y desocupados
Rigobon (2008)	México y América Central	2003-2008	Brecha plutocrática inflación por grupos	Pobres en todos los países salvo Honduras
Rippin (2006)	Alemania	1998-2003	Inflación por grupos	Pobres, solteros y adultos/ancianos
Tipping (1970)	Reino Unido	1956-1966	Inflación por grupos	Pobres
Yahav y Yitzhaki (1991)	Israel	1960-1986	Brecha plutocrática	Indefinido

Fuente: Elaboración propia

cificidades de cada caso, la dinámica de los precios relativos internacionales juega un papel determinante para dar cuenta de los patrones transversales. El primer subperíodo, contiene brotes inflacionarios globales de *commodities* que participan intensamente (directa o indirectamente) en la canasta de consumo de los primeros deciles de ingreso (ciertos alimentos y petróleo). Desde mediados de la década de 1980 hasta comienzo de los '2000 esta dinámica se revierte, para volver a resurgir desde 2002 hasta la crisis financiera internacional (ver Jacks, 2013). Se aprecia entonces que la primera clave radica en la dinámica de los precios internacionales de alimentos y energía. Cuando diversos factores reales (e.g. cartelización de productores de petróleo) y/o monetarios (expansión monetaria en Estados Unidos) se combinan para generar burbujas especulativas en los precios de estos *commodities*, la tasa de inflación resultante en el nivel global termina afectando más intensamente al poder adquisitivo de las familias más vulnerables (porque tienen una mayor ponderación de alimentos y energía en sus canastas de consumo). Lo inverso ocurre en períodos de contracción monetaria internacional y ruptura de carteles de comercialización.

Estos patrones transversales pueden potenciarse o compensarse con las políticas que se implementen en el nivel doméstico. Si en períodos de inflación internacional de alimentos y energía los países devalúan su moneda o incrementan tarifas de los servicios públicos, los efectos nocivos de la inflación internacional sobre la canasta de consumo de los sectores de menores ingresos serán amplificadas. Por lo contrario, si aprecian su moneda, aumentan derechos de exportación o reducen sus aranceles de importación, los efectos de la inflación internacional sobre alimentos y energía pueden verse compensados con un menor impacto sobre la canasta de consumo de los sectores más vulnerables.

Finalmente, todo lo anterior se combina, en el nivel local, con el efecto que tiene sobre los precios relativos la puja distributiva entre trabajadores y empresarios. En términos generales, la puja distributiva incrementa el precio relativo de servicios no esenciales. Este tipo de productos suele ser consumido más intensamente por las familias de mayores recursos, bajo la forma de turismo, esparcimiento, prepagas y educación privada. Es por ello que este tipo de inflación particular (la derivada de la puja distributiva) incrementa en mayor medida la canasta de consumo de familias ricas.

Tomando los tres aspectos en forma conjunta (precios internacionales, políticas domésticas y puja distributiva) tendremos que la posición más nociva para el poder adquisitivo de los pobres es la combinación de *agflation* (inflación en productos agrícolas), devaluación, eliminación de retenciones y aumento de tarifas. Por su parte, la posición menos favorable para la capacidad de compra de los sectores de altos ingresos es básicamente la que involucra un proceso inflacionario explicado por la espiralización de disputas

entre salarios y beneficios. Más sintéticamente (y con muchas excepciones, por supuesto), la inflación de transables perjudica a los pobres, mientras que la inflación en no transables afecta principalmente a los ricos.

En definitiva, de la literatura examinada se desprende que, salvo en casos muy puntuales, el impacto de la inflación sobre el poder adquisitivo de distintos subgrupos poblacionales es notoriamente asimétrico, con ciertas regularidades históricas que alertan acerca de la regresividad de procesos inflacionarios como los que actualmente sufre nuestro país (aceleración de precios de transables) y justifican la necesidad de desarrollar una primera cuantificación de las dinámicas subyacentes.

### **3. Metodología y fuentes de información**

Al considerar que el objetivo específico de la presente investigación radica en cuantificar el impacto relativo (sobre distintos grupos sociales) de la reciente (y creciente) inflación en alimentos, alquileres y tarifas de energía eléctrica, el apartado metodológico de nuestra investigación incluye el desarrollo de la metodología a utilizar en las microsimulaciones de impacto de la inflación sobre distintos subgrupos poblacionales (procesamiento de la Encuesta Nacional de Gasto en los Hogares ENGHO y relevamiento de precios).

#### **3.1. Microsimulaciones**

En esta subsección se explicitarán los criterios seleccionados tanto para el procesamiento de la ENGHO como para el relevamiento de precios (de alimentos, alquileres y energía eléctrica), a los efectos de obtener la información que se utilizará en forma conjunta para calcular el impacto inflacionario en el nivel microeconómico.

##### *3.1.1. Obtención de ponderadores de la ENGHO*

La ENGHO 2012-2013, publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de la Argentina, se realizó entre el primer trimestre de 2012 y el primer trimestre de 2013, relevando más de 37.000 viviendas. Esta muestra permite, a través del factor de expansión, trasladar los resultados de las estimaciones muestrales a la población de referencia, i.e. hogares residentes en viviendas particulares ubicadas en localidades del país con cinco mil o más habitantes.

Entre los antecedentes que han hecho uso de esta encuesta (para temáticas similares) podemos mencionar el trabajo de Cravino y Levchenko (2015), quienes evaluaron el impacto diferencial de la devaluación del peso mexicano de 1995 sobre el costo de vida de distintas personas según su nivel ingre-

so y patrón de consumo.

Para el caso argentino, uno de los abordajes más cercanos a lo que se analiza en esta investigación es el de Cassini y Ramírez Costa (2013), referido al impacto distributivo de la inflación para el período 2001-2012 (sobre la base de los gastos de consumo y los ingresos de los hogares, utilizando la ENGHO 2004-2005 y la Encuesta Permanente de Hogares -EPH/INDEC-).

Para llevar a cabo la estimación de los impactos (discriminando por las estructuras de consumo de los hogares), en primer término se integró la base de datos de gastos de los hogares con la de información general de los mismos utilizando como variable vinculante a “clave”, que identifica a cada hogar. Luego, se depuraron los datos de hogares no pertenecientes a la CABA y se sumaron, por artículo y hogar, los gastos declarados, con el objetivo de obtener un solo registro por cada artículo consumido en cada hogar.

Posteriormente, se realizó una división del conjunto de hogares en deciles de personas ordenados según gasto per cápita declarado. La selección de la variable de gasto en lugar de la tradicional creación de deciles de ingreso se debe a la subdeclaración de ingresos en encuestas de hogares, documentada para el caso argentino en Camelo (1999), Sosa Escudero y Alaimo (2000), Herrero (2001), Beccaria y Herrero (2003) y Groppa (2009). En estas investigaciones se plantea la hipótesis de que los encuestados poseen menores incentivos a subdeclarar en sus gastos que en sus ingresos. De todas formas, al generar la división decílica y buscar identificar ciertos patrones de consumo se debe tener presente la limitación de la interpretación de los resultados. Aun cuando no fuera posible aseverar que los hogares de menores gastos per cápita sean necesariamente los de menores ingresos, podemos considerar que aquellos que se agrupan al comienzo de la distribución se corresponderán con sectores de gasto per cápita bajo (i.e. sectores populares) y los que se ubiquen al final de la distribución serán hogares de gasto per cápita elevado (i.e. sectores de alto consumo).

Dado que la desagregación de bienes y servicios alcanza a más de 1.400 artículos, en muchos casos los hogares de ingresos diferentes no consumen los mismos bienes sino que destinan parte de su presupuesto en bienes sustitutos. Por este motivo, a fin de realizar una comparación de las proporciones del gasto entre diferentes deciles se utilizaron algunos de los agrupamientos (proporcionados por la encuesta) a través de la variable “subclase”, aunque en ciertos casos fueron elaborados agrupamientos particulares en función de los grupos de bienes que se incluyen en la Canasta Básica Alimentaria.

En consecuencia, fueron construidos ocho rubros de interés: 1) Carnes rojas, cerdo y pollo (Subclases 1121 - 1125); 2) Leches, huevos y quesos (Subclases 1151 - 1152 y 1154); 3) Frutas y verduras (Artículos 116101 -

116120 / 117101 - 117106 / 117108 - 117137); 4) Azúcar y dulces (Artículos 118101 / 118201 - 118203); 5) Infusiones y bebidas (Subclase 1211 y 1212); 6) Arroz y farináceos (Subclases 1111 - 1113); 7) Alquileres (no incluye cocheras) (Artículos 311101-311105 / 311301 / 311401 / 311403) y 8) Electricidad (Subclase 3411). Luego de ello, se condensó la información relacionada con las erogaciones y los gastos totales de los hogares, respetando la división por deciles de personas ordenados según gasto per cápita, cada uno de los hogares y los rubros ya mencionados. Los gastos calculados por rubro se corresponden con la media de los mismos.

Una vez finalizado este paso, se calculó para cada hogar la suma de los ponderadores correspondientes al peso de cada uno de los artículos incluidos dentro de los rubros descriptos en el total de los gastos, para finalmente obtener las medias de la ponderación de cada hogar en función de cada rubro y decil.

### *3.1.2. Relevamiento de precios*

Para el caso específico de alimentos, el primer paso consistió en la confección de una canasta de referencia. Para ello, se procedió a la identificación de aquellos productos presentes tanto en el IPCBA (Índice de Precios al Consumidor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) como en la “Canasta Básica de Alimentos del Adulto Equivalente” elaborada por el INDEC (CBA-INDEC), a fin de confeccionar una canasta de alimentos de la cual se tuviera información para el mes de septiembre de 2015 y a la vez fuera consistente con las necesidades básicas alimentarias mínimas de cualquier subgrupo poblacional. De este modo, se preparó una canasta con 54 productos alimenticios, respetándose las ponderaciones asignadas por la CBA-INDEC.

Una vez establecida la canasta de alimentos de referencia, se procedió al relevamiento de precios. Para el mes de septiembre de 2015, los precios correspondientes a cada producto se obtuvieron del “Informe de Resultados IPCBA Septiembre 2015”, mientras que para febrero 2016 se aplicaron los siguientes criterios:

1. La obtención de todos los datos se llevó a cabo el día 8 de febrero de 2016.
2. Para cada ítem, se relevaron los precios de hasta 6 marcas (o de la cantidad que existiesen de no alcanzar a 6): la de menor precio, y 5 de consumo masivo (evitando en todos los casos incluir marcas del decil superior de precios, a los efectos de obtener una estimación conservadora, un piso para la dinámica inflacionaria). Este procedimiento se repitió para tres cadenas de supermercados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a saber: Wal-Mart Stores, COTO y DISCO. El proceso de obtención de datos fue realizado, en una primera instancia, mediante las plataformas de

compra *on-line* ofrecidas por cada supermercado, y, en una segunda etapa, a través del relevamiento en góndola para aquellos productos no disponibles *on-line*.

3. El precio de cada producto resultó del promedio simple de los (hasta) 18 precios obtenidos (para ese mismo producto).
4. Debido a la escasez de información en ciertos cortes<sup>10</sup> de la categoría de “carnes”, y considerando su importancia relativa en la canasta alimentaria, se procedió a un relevamiento de precios complementario. Para ello, se realizó una consulta personalizada a cuatro importantes cadenas de carnicerías de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Si bien este procedimiento no puede considerarse un reemplazo para un relevamiento completo, el mismo fue realizado cotejando diferentes supermercados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se consideraron (para el relevamiento propio de febrero de 2016) un poco más de 900 precios de productos pertenecientes a la Canasta Básica Alimentaria. Sin embargo, es necesario remarcar que los productos que se encuentran incluidos en la CBA-INDEC no constituyen el total de los bienes de cada subclase de la ENGHO. Teniendo esto presente, se plantean dos supuestos de trabajo:

1. La variación del precio de los artículos no relevados dentro de una misma subclase es la misma que el promedio de las variaciones de precios de los artículos relevados dentro de una misma subclase; y
2. la variación de precios del capítulo de Alimentos y Bebidas (exceptuando el grupo 130000, correspondiente a Alimentos y Bebidas comprados y consumidos fuera del hogar) es la misma que el promedio ponderado de las variaciones de precios de los rubros comprendidos en el relevamiento.

En lo que respecta al relevamiento de precios de alquileres, el procedimiento metodológico ha sido similar. Para el relevamiento de precios de 2015 (de los trimestres que incluyen a febrero y septiembre de 2015) se tomaron como válidos los datos de alquileres de departamentos de dos ambientes, provistos por Reporte Inmobiliario para 36 barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los mismos fueron comparados con las publicaciones vigentes a febrero de 2016 en las páginas web ZonaProp, Inmuebles Clarín y EnBuenosAires, a fin de medir tanto la variación interanual como aquella producida en los meses siguientes a la primera vuelta de las elecciones ejecutivas de 2015.

Para la selección de los precios vigentes a febrero de 2016 se cotejaron los

<sup>10</sup> Habida cuenta de la virtual desaparición en góndola de supermercados de los cortes de ternera y la ausencia de carne picada común; todo ello a fin de comparar con la variedad disponible en el IPCBA.

promedios de precios, por barrio, de departamentos de dos ambientes -a través de las tres fuentes mencionadas-. Posteriormente, se eligió el menor de los promedios (utilizando nuevamente este criterio conservador que permite obtener un piso para la dinámica inflacionaria del rubro) y se lo comparó con el valor medio por barrio de los meses de febrero y noviembre de 2015.

Finalmente, en lo que atañe a la simulación de aumento de precios en las tarifas de energía eléctrica el procedimiento ha sido el siguiente: en el momento de realizar el cálculo del impacto de los aumentos, resulta necesario indagar acerca de los consumos promedio en términos de kilowatts hora (KWh), dado que las modificaciones fueron realizadas por rangos de consumo.<sup>11</sup>

Lamentablemente, la variable cantidad de la ENGH0, referida a los KWh consumidos en el bimestre de referencia, tiene errores generalizados de respuesta, con más del 90% de los encuestados sin respuesta o declarando consumir menos de 1 KWh bimestral. No obstante, es posible realizar un proceso de cálculo inverso a partir de la variable "monto" para deducir el consumo de KWh del hogar. La aproximación no lineal implementada -seleccionada vía GSREG (Gluzmann y Panigo, 2015)- fue un polinomio de cuarto orden, en función de los cuadros tarifarios de Edenor y Edesur vigentes a 2012-2013, considerando siempre el trimestre en el cual fue realizada la encuesta en cada hogar.

Una vez obtenidos los niveles de "consumo estimado" de cada hogar, se llevó a cabo el proceso inverso para calcular con un modelo no lineal la relación entre los consumos y los cuadros tarifarios actuales, tanto para los casos de tarifa plena como tarifa social, como así también para los cuadros vigentes al momento previo a los aumentos.

Asimismo, como no se puede conocer exactamente cuántos clientes se encontrarán alcanzados por la tarifa social, fue necesario identificar a los consumidores que pudieran ser beneficiarios de la misma, considerando los

<sup>11</sup> Por otra parte, mediante la resolución 7/2016 del Ministerio de Energía y Minería, se implementa un sistema de Tarifa Social, según la cual se bonifica el cargo variable correspondiente al consumo de hasta 300 KWh bimestrales, límite luego del cual se cobra la tarifa plena de cada compañía distribuidora (según sus Regímenes Tarifarios del Contrato de Concesión para el período febrero - abril de 2016). Cabe destacar que los destinatarios de Tarifa Social son los siguientes titulares de facturas: 1) Jubilados y pensionados que cobren hasta dos veces el haber mínimo; 2) Empleados en relación de dependencia que perciban una remuneración bruta igual o inferior a dos salarios mínimos; 3) Titulares de programas sociales; 4) Personas inscriptas en el Monotributo Social; 5) Empleados domésticos incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social; 6) Personas con seguro de desempleo y 7) Discapacitados con certificado. Adicionalmente, se establece que serán excluidos de la tarifa social quienes fueran propietarios de más de un inmueble, posean un vehículo de hasta 15 años de antigüedad o tengan aeronaves o embarcaciones de lujo.

criterios de selección ya mencionados, y asumiendo que, en el caso de que el jefe o cónyuge no calificaran, el hogar no podría ser alcanzado por la tarifa social. Asimismo, se ha considerado que todas las declaraciones de propiedad de autos que refieren a vehículos de menos de 15 años de antigüedad, dado que la encuesta carece de tal especificidad. Asimismo, a partir de estudios propios en desarrollo, se determinaron coeficientes de ajuste de los ingresos de la ocupación principal.

Posteriormente, se incorporó un factor de corrección asociado con la proporción de hogares que, aún siendo potenciales beneficiarios de alguna política pública, no realizaron el trámite de inscripción a la misma (e.g. PROG.RES.AR.). Sobre la base de lo acontecido con otros beneficios sociales, se utilizó un supuesto conservador de que 6 de cada 10 potenciales beneficiarios teóricos realiza la inscripción.

## **4. Resultados**

A continuación, se presentarán los resultados obtenidos sobre la base del procedimiento metodológico previamente mencionado.

### ***4.1. Estructura de gasto de los hogares de la CABA***

De acuerdo con el estudio de las declaraciones de gastos de los hogares se pueden observar algunos resultados iniciales en relación con las estructuras de consumo. En primer lugar, se debe recordar que los rubros considerados se corresponden en gran medida con aquellos que componen la Canasta Básica Alimentaria, aunque también fueron incluidos los consumos de servicios regulados de electricidad y, asimismo, los gastos de alquiler de la vivienda principal, contabilizando aquí también los gastos de vivienda en pensiones.

Si se considera el subconjunto de gastos vinculados con alimentos que forman parte de la selección de precios relevados, éstos representan un 36,97% de los gastos totales para los sectores populares, magnitud 3,52 veces mayor que lo que destinan los hogares del último decil. Pero, si además se considera el total de gastos de alimentos y las erogaciones correspondientes por alquileres y servicios públicos, el peso de los gastos totales se eleva hasta un 56,06% para el primer decil y hasta un 31,27% para el último. En términos relativos, la participación total de todos estos grupos de consumo en el gasto de los sectores populares más que duplica al de los sectores de mayor gasto, de lo cual puede verificarse que ante aumentos de precios en estos bienes en particular, la repercusión no será homogénea sino que afectará de manera mucho más intensa a los hogares cuya estructura de consumo dependa en mayor medida de la evolución de los precios de estos rubros.

#### **4.2. Impacto diferencial de la inflación en alimentos**

La canasta básica alimentaria -CBA- (con precios de la CABA) aumentó un 39% entre febrero de 2015 y febrero de 2016, con un punto de quiebre muy marcado hacia fines de septiembre de 2015. En efecto, entre febrero de 2015 y dicho momento, la CBA sólo aumentó un 8,9%, mientras que desde entonces a febrero de 2016, el incremento fue del 27,2 por ciento. Ello implica una cuadruplicación de la tasa de inflación mensual, que pasa de 1,2% (en promedio, para el período 02/15-09/15) a 4,9% (en promedio, para el período 09/15-02/16). El impacto de la devaluación, la eliminación de retenciones y la liberación de cupos de exportación para productos primarios, ha tenido un efecto devastador sobre el precio de los alimentos básicos de los sectores más vulnerables.

Esta dinámica resulta muy similar si se expande al rubro alimentos consumidos en el hogar en su totalidad (usando ponderadores y factores de expansión de la ENIGHO -en lugar de los de la CBA-, e imputando para los rubros no seleccionados el aumento de precios promedio ponderado de los que si fueron relevados): aumento promedio de un 31,7% para el período comprendido entre septiembre de 2015 y febrero de 2016.

Sin embargo, así como se efectuó una desagregación de ciertos rubros relevantes dentro del apartado de alimentos para la descomposición de los ponderadores de gasto en función de los deciles construidos, lo propio puede realizarse para los aumentos de precios. De esta manera, los datos de aumentos de precios para los rubros seleccionados anteriormente son los siguientes: 1) Carnes rojas, cerdo y pollo: 38,81%; 2) Leches, huevos y quesos: 33,36%; 3) Frutas y verduras: 46,16%; 4) Azúcar y dulces: 11,18%; 5) Infusiones y bebidas: 14,66%; 6) Arroz y farináceos: 24,01% y 7) Aceites y otros de la CBA: 20,66 por ciento.

Es necesario destacar que los impactos inflacionarios ponderados por las estructuras de consumo de los hogares se circunscriben al supuesto de no modificación de los patrones de consumo. En otras palabras, la pérdida de poder adquisitivo es aquella que cada hogar sufriría si intentara mantener su estilo de vida, sin realizar sustituciones entre bienes.

No obstante el detalle expuesto, es importante considerar la ponderación global del capítulo de Alimentos y bebidas consumidos en el hogar, dado que en la selección de rubros específicos se dejaron afuera subconjuntos de alimentos relevantes en el presupuesto de los hogares. Como cabría esperar, a medida que los hogares se ubican en deciles más altos de la distribución de gasto per cápita, la importancia de los rubros seleccionados - mayormente asociados con la Canasta Básica Alimentaria - se reduce, partiendo de una representatividad de un 81,4% dentro de la ponderación total del capítulo de alimentos y bebidas para el decil 1, hasta llegar a una relevancia del 62,3% para el mismo capítulo en el caso del decil 10.

### **4.3. Impacto diferencial de la inflación en alquileres**

Como no se trata estrictamente de renovaciones, el relevamiento realizado no controla por la “calidad de producto” (en este caso, las características específicas de los departamentos de 2 ambientes relevados). Se espera que este tipo de sesgo implícito se neutralice con la cantidad de casos examinados (más de 200 alquileres relevados de departamentos de 2 ambientes en CABA para el mes de febrero de 2016).

De los datos obtenidos se desprende que el incremento promedio (simple) en los alquileres de la CABA entre febrero de 2015 y febrero de 2016 alcanza al 63.7%. Esta tasa de variación interanual puede descomponerse en 2: un 27.6% de aumento entre febrero de 2015 y noviembre del mismo año (dando un incremento promedio mensual del 2.7%) y un 28,4% de aumento desde noviembre de 2015 a febrero de 2016 (lo que implica una violenta aceleración para alcanzar un ritmo de incremento mensual del 8.7%, tasa que triplica a la prevaleciente hasta noviembre de 2015). Asimismo, a causa de la aceleración de la inflación, otro cambio que comienza a observarse es que los reajustes se realizan con mayor asiduidad (de anual a semestral).

Si asumimos (debido a que Reporte Inmobiliario no presenta datos en sus informes acerca del valor desagregado de los alquileres en el mes de septiembre) que el aumento observado desde noviembre de 2015 a la actualidad es igual al que existe desde septiembre de 2015 (para ser conservadores, ya que como vimos anteriormente, incluso al ritmo inflacionario previo a noviembre de 2015, se hubiese esperado que el aumento desde septiembre de 2015 a febrero de 2016 sea al menos un 5% superior al que se reporta desde noviembre de 2015), y combinamos la inflación en alquileres con la participación que posee este gasto en la estructura de consumo de cada uno de los deciles de personas ordenadas según gasto per cápita de la ENGH0, encontramos que la pérdida de poder adquisitivo alcanza el 2.58% para el decil 1 y 4,66% para el decil 5.

### **4.4. Impacto diferencial de la inflación en energía eléctrica**

A primera vista parecería que la estructura de aumento de tarifas debería generar un impacto progresivo. Sin embargo, dados los ponderadores asociados con la participación del gasto de electricidad en el presupuesto del hogar, se verifica que las mayores pérdidas de poder adquisitivo están concentradas en los primeros deciles, donde la media del impacto para los deciles 1 a 3 es de 5%, mientras que en los deciles 8 a 10 es, en promedio, de 2,2 por ciento.

Si consideramos todos los cálculos presentados hasta el momento, podemos evaluar el resultado de los aumentos de precios en términos de pérdida de poder adquisitivo total para los hogares de cada decil de personas de gasto

**Tabla 2.-** Resumen de la pérdida de poder adquisitivo referida a cada rubro de análisis para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según el decil de personas de gasto per cápita. Período septiembre de 2015 – febrero de 2016

Decil	Pérdida de poder adquisitivo por aumentos de precios de alimentos y bebidas consumidos en el hogar	Pérdida de poder adquisitivo por aumentos de precios de alquileres	Pérdida de poder adquisitivo por aumentos de precios de tarifas eléctricas	Pérdida de poder adquisitivo TOTAL
1	15.0%	2.58%	6.3%	23.86%
2	12.0%	4.43%	4.4%	20.82%
3	10.4%	3.22%	4.4%	17.96%
4	10.6%	3.08%	3.1%	16.77%
5	9.9%	4.66%	2.7%	17.27%
6	8.8%	4.54%	3.3%	16.61%
7	8.0%	4.10%	2.4%	14.47%
8	6.6%	4.02%	2.1%	12.72%
9	6.6%	4.17%	2.8%	13.58%
10	5.3%	3.98%	1.7%	11.08%

Fuente: Elaboración propia sobre ENGH0 2012-2013

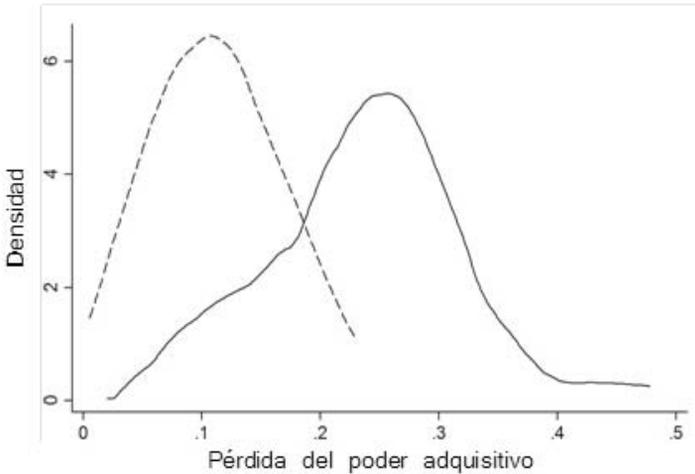
per cápita.

En la **tabla 2** se presenta un resumen de todos los microimpactos considerados en la presente investigación, con la particularidad de que en lugar de asumir que todos los aumentos generan impactos homogéneos sobre el total de los hogares, fueron consideradas las participaciones en los presupuestos de forma de precisar hasta qué punto las políticas económicas implementadas en los últimos meses desencadenaron un tipo de inflación en particular.

#### ***4.5- Distribución de los efectos inflacionarios asimétricos por hogar***

A partir del uso de los microdatos de la ENGH0 2012-2013, es posible realizar una estimación particular de la pérdida de poder adquisitivo que enfrentaría, como mínimo, cada hogar en función de los consumos que rea-

**Gráfico 2.-** Densidades kernel de la pérdida de poder adquisitivo para los miembros de los hogares agrupados en los deciles 1 y 10 de gasto per cápita para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Período septiembre de 2015 – febrero de 2016



Fuente: Elaboración propia sobre la ENGO 2012-2013. Nota: densidades kernel para el decil 1 en línea continua y para el decil 10 en línea punteada.

liza y de los relevamientos de precios presentados en este trabajo. De esta forma, este análisis nos permite tener un reflejo de la distribución de las pérdidas de poder adquisitivo en función de la distribución de gasto per cápita.

Este abordaje se realiza mediante una estimación de densidad no paramétrica; i.e. una división del rango de una variable (en nuestro caso, la pérdida de poder adquisitivo) en intervalos iguales a fin de visualizar la densidad de casos de forma independiente de un tipo de distribución de frecuencias en particular (normal, binomial, exponencial, etc). El método utilizado en este trabajo es el de funciones kernel de tipo Epanechnikov, que hacen eje en los valores muestrales a fin de aproximar -a través de una suma ponderada- una función de densidad desconocida (Cameron y Trivedi, 2005). En el **gráfico 2** se presentan las funciones kernels de pérdida de poder adquisitivo de los deciles extremos de la distribución.

Los resultados en términos de desigualdad son contundentes. La curva de densidad de pérdida de poder adquisitivo acumulado del decil 10 (línea punteada) es notablemente leptocúrtica; i.e. presenta un elevado grado de concentración alrededor del valor central, que, por otra parte, se ubica en un nivel mucho más bajo que en el caso de la función de densidad del decil 1 (línea continua). La gran mayoría de los miembros de hogares del decil de

mayor gasto per cápita enfrentan una reducción de su poder de compra en torno del 10%. En contraste, la segunda curva (decil 1) no solo concentra la media en un valor superior – cercano al 24% – sino que, además, tiene una dispersión mucho más amplia. Por último, la cola derecha de la curva del decil 1 es un poco más pesada que la del decil 10, lo cual da cuenta de una mayor proporción de hogares que se vieron afectados por la inflación de forma mucho más intensa.

## 5.- Conclusiones

El nuevo paradigma macroeconómico puesto en marcha en la Argentina desde el 10 de diciembre de 2015 ha generado una sensible aceleración inflacionaria producto de la combinación de diversos factores:

- 1) Expectativas devaluatorias previas provocaron remarcaciones de precios incluso antes del cambio de Gobierno: el resultado electoral del 25 de octubre y las declaraciones de los economistas y políticos de la alianza que luego ganaría las elecciones, generaron expectativas de devaluación del peso que provocaron en parte del empresariado conductas especulativas de aumentos de precios.
- 2) Devaluación del peso argentino del 67%: que pasó de \$9,58 por dólar el 10/12/2015 a \$16,03 por dólar el 02/03/2016.
- 3) Eliminación de derechos de exportación de diversos productos agropecuarios (excepto para la soja, que recibió una disminución en la alícuota de retención).
- 4) Liberación de cupos de exportación para ciertos bienes clave de la canasta básica (como la carne bovina).
- 5) Incremento de tarifas de servicios públicos (inicialmente energía eléctrica, aunque ya se anunció que seguirán el gas y el transporte público).

En términos agregados, el paquete de políticas económicas impuesto por el nuevo Gobierno generó un significativo aumento en la tasa de inflación, que pasó de una variación mensual promedio (para 2015) de 1,8% hasta octubre, a 3,7% en promedio desde entonces hasta enero de 2016.<sup>12</sup> Esto provocó un salto en la tasa interanual de la inflación, que se ubicó para enero de 2016 (último dato disponible del IPC San Luis) en un 35 por ciento.

Las decisiones económicas tomadas desde el 10 de diciembre han generado una dinámica de precios que, de no revertirse en los próximos meses, implicarían una tasa de inflación interanual, hacia octubre de 2016, cercana

---

<sup>12</sup> Cabe aclarar que, para este indicador agregado y ante la interrupción de la publicación de estadísticas nacionales desde diciembre de 2015, se utilizó información del Índice de Precios

al 55%. Al presente no parecen existir elementos para esperar una desaceleración del fenómeno inflacionario producto del continuo aumento del tipo de cambio en las últimas semanas y de la eliminación de subsidios y suba de tarifas en energía eléctrica (factores que todavía no han sido captados por los índices de precios oficiales de ninguna provincia).

Sin ancla cambiaria ni tarifaria, el único<sup>13</sup> instrumento aún disponible para desacelerar la dinámica de precios termina siendo el resultado de las negociaciones salariales de 2016 (que se discuten en paritarias que se desarrollan mayoritariamente durante el período que va de febrero a mayo de cada año), que resulta clave para definir la intensidad de la puja distributiva.

El problema con esta hipótesis, más allá de los aspectos políticos y distributivos asociados con la idea de controlar el proceso inflacionario básicamente con distintos mecanismos de represión salarial (techo en paritarias, ausencia de estadísticas oficiales, despidos generalizados, etc.), radica en lo que ha sido el objetivo principal de la presente investigación: el impacto diferencial de la inflación reciente sobre los distintos estratos sociales.

Con datos de la Encuesta Nacional de Gastos de Hogares (ENHGO) de los años 2012 y 2013, así como relevamientos de miles de precios de fuentes de información alternativas y las microsimulaciones presentadas, se examinó el impacto diferencial de la inflación sobre los distintos hogares de la Ciudad de Buenos Aires (CABA). Debido a la disponibilidad de datos confiables (y comparables) solamente para los rubros alimentos, alquileres y energía eléctrica, el análisis empírico desarrollado ha dejado para próximas investigaciones los efectos de las mencionadas políticas sobre los restantes ítems de la canasta de consumo de los distintos hogares.<sup>14</sup>

De los resultados obtenidos se desprende que la tasa de inflación interanual promedio simple (sin ponderar por participación en la canasta de consumo) que experimentaron los tres rubros seleccionados en la CABA entre febrero de 2015 y febrero de 2016 superó el 169% (39% alimentos -de la CABA-, 63% alquileres y 405% energía eléctrica -para una familia de los deciles 5 ó 6 de gastos per cápita-). Al ponderar este valor por las participaciones de dichos rubros en la canasta de los deciles medios, el aumento promedio ponderado de los mismos asciende al 52.9% interanual. De este porcentaje, la gran

---

al Consumidor de la Dirección de Estadísticas de la Provincia de San Luis (IPC San Luis).

<sup>13</sup> Hasta tanto se efectivice (si así lo decide el nuevo gobierno) la caída de las licencias no automáticas de importación que, transitoriamente, ejercen una traba a la competencia externa en diversos sectores. De no prosperar la implementación de otro tipo de barreras arancelarias o para-arancelarias, esto implicaría utilizar a la apertura comercial como herramienta de disciplinamiento de precios y ancla nominal complementaria.

<sup>14</sup> De cualquier manera, estos tres grandes rubros examinados, representan más del 50% de la canasta de consumo de las familias más vulnerables de la CABA.

mayoría se explica por el aumento observado desde septiembre de 2015 - mes previo a la aceleración inflacionaria- a la fecha.

Debido a esta dinámica de precios, y sólo por lo que sucede en alimentos, alquileres y energía eléctrica, el poder adquisitivo de los habitantes de la CABA ha experimentado una caída superior al 16.3% (24% para los sectores más vulnerables) en sólo 4/5 meses. Esto no incluye la pérdida de poder adquisitivo que también se ha generado por aumentos de precios en vestimenta, esparcimiento, salud, educación y otros tantos rubros que serán objeto de una investigación posterior.

Es importante remarcar que este número agregado esconde fuertes diferencias de impacto entre los distintos hogares de la Ciudad. Los resultados de la presente investigación demuestran que la pérdida de poder adquisitivo de las familias más vulnerables (e.g. decil 1 de gastos) durante los últimos meses prácticamente duplica a la de los hogares de mayores recursos (decil 10). Cabe aclarar que los resultados no se modifican sustancialmente si en lugar de utilizar deciles se compara a través de quintiles.

En cualquier circunstancia, la presente investigación pone de relieve la importancia de contar con índices de precios específicos para distintos subgrupos poblacionales, habida cuenta de las marcadas diferencias observadas en los patrones de consumo de los diversos estratos sociales. Tanto las decisiones de política económica y social, como las negociaciones colectivas entre trabajadores y empresarios, no pueden tomarse sobre la base de un único índice de precios agregado que, como hemos visto en el presente documento, resulta incapaz de reflejar lo que sucede con el poder adquisitivo de la mayor parte de la población.

## **Bibliografía**

- Abraham, K., Greenlees, J. y Moulton, B. (1998). Working to improve the Consumer Price Index. *Journal of Economic Perspectives*, 12(1), 27-36.
- Allen, R. (1958). Movements in retail prices since 1953. *Economica*, 25(97), 14-25.
- Arndt, C., Jones, S. y Salvucci, V. (2015). When do relative prices matter for measuring income inequality? The case of food prices in Mozambique. *The Journal of Economic Inequality*, 13(1), 449-464.
- Arrow, K. [1958] (1984). The Measurement of Price Changes. En Arrow, K. (Ed.), *Collected Papers of Kenneth J. Arrow, Volume 3: Individual Choice under Certainty and Uncertainty*. Londres, UK: Harvard University Press.
- Baker, D. (1998). The Boskin Commission after one year. *Challenge*, 41(2), 6-11.
- Baldini, M. (2005). Inflation inequality in Italy. En I Meeting of the Society for the Study of Economic Inequality. Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca.
- Barry, F. y Hannan, A. (1997). Education, Deprivation, Hysteresis, Unemployment

- (Working Paper). University College Dublin: Department of Economics.
- Beccaria, L. y Herrero, D. (2003). La medición de los ingresos relacionados con el empleo en las encuestas de hogares. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).
- Biggeri, L. y Leoni, L. (2010). Family of Consumer Price Indices for different purposes: the CPIs for subgroups of population. En II Technical Advisory Group Meeting. Washington DC.
- Boskin, M., Dulberger, E., Gordon, R., Griliches, Z. y Jorgenson, D. (1996). Toward a more accurate measure of the Cost of Living. Final Report. U.S.: Senate Finance Committee.
- (1997). The CPI Commission: findings and recommendations. *The American Economic Review*, 87(2), 78-83.
- Brauer, D. (1997). Do rising labor costs trigger higher inflation?. *Current Issues in Economics and Finance*, 3(11).
- Cameo, H. (1999). Subdeclaración de ingresos medios en las encuestas de hogares, según quintiles de hogares y fuente de ingreso. Buenos Aires: CEPAL-INDEC.
- Cameron, C. y Trivedi, P. (2005). *Microeconometrics: Methods and applications*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Carruthers, A., Sellwood, D. y Ward, P. (1980). Recent developments in the Retail Price Index. *Statistician*, 29(1), 1-32.
- Cassini, L. y Ramírez Costa, J. (2013). Inflación y distribución en la Argentina (2001-2012). En VI Jornadas de Economía Crítica. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Cepparulo, A., Gastaldi, F., Liberati, P. y Pisano, E. (2009). The distributional impact of inflation in Italy. En XXI Conferenza Società italiana di economia pubblica. Pavia, Italia.
- Chiru, R. (2005). Is inflation higher for Seniors?. *Statistics Canada, Prices Division*.
- Colavecchio, R., Fritsche, U. y Graff, M. (2011). Inflation inequality in Europe. *Macroeconomics and Finance Series N°2*. Hamburg University: Department Economics and Politics.
- Cravino, J. y Levchenko, A. (2015). The distributional consequences of devaluations (Working Papers 648). University of Michigan: Research Seminar in International Economics.
- Crawford, I. (1994). UK household Cost-of-Living Indexes, 1979-92. *Fiscal Studies*, 15 (4), 1-28.
- (1996). UK household Cost-of-Living Indexes, 1979-1992. En Hills, J. (Ed.), *New inequalities: the changing distribution of income and wealth in the United Kingdom*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Crawford, I. y Smith, Z. (2002). Distributional aspects of inflation. *Commentary 90*. U.K.: Institute for Fiscal Studies.
- Deaton, A. y Muellbauer, J. (1980). *Economics and consumer behavior*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

- Edwin, A. (2014). Índice de Precios al Consumidor Nacional urbano. Serie Documentos de Trabajo 22. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).
- Erbas, N. y Sayers, C.L. (1998). Is the United States CPI biased across income and age groups? (IMF Working Paper 98-136). Washington DC: International Monetary Fund.
- Finkel, Y. y Roshal, V. (2007). Various CPI aggregation schemes: Empirical study of Israeli data. En X Meeting Ottawa Group. Ottawa, Canadá.
- Fritzer, F. y Fessler, P. (2013). The distribution of inflation among Austrian households. *Monetary Policy and the Economy*, Q3/13, 12-28.
- Fritzer, F. y Glatzer, E. (2007). Group-Specific inflation rates for Austrian households. En X Ottawa Group Meeting on Prices. Ottawa, Canadá.
- Fritzer, F. y Glatzer, E. (2009). Group-Specific inflation rates for Austrian households. *Monetary Policy and the Economy*, 9(1), 102-117.
- Gluzmann, P. y Panigo, D. (2015). Global search regression: A new automatic model-selection technique for cross-section, time-series, and panel-data regressions. *Stata Journal*, 15(2), 325-349.
- Goñi, E., López, H. y Servén, L. (2006). Getting real about inequality evidence from Brazil, Colombia, Mexico, and Peru (Working Papers 3815). World Bank Policy Research. World Bank.
- Groppa, O. (2009). Un método para corregir la subdeclaración de ingresos y gasto de consumo a partir de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares 2004-2005. En XLIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Mendoza, Argentina.
- Guerrero de Lizardi, C. (2010). Alternative Consumer Price Indexes for Mexico. (Working Paper 42). Harvard University: Center for International Development.
- Hagemann, R. (1982). The variability of inflation rates across household type. *Journal of Money, Credit and Banking*, 14(4), 494-510.
- Hait, P. y Janský, P. (2014). Inflation Differentials among Czech Households (IES Working Paper N°8). Charles University: Institute of Economic Studies.
- Herrero, D. (2001). Comparación armonizada de las estimaciones de población e ingresos del SIJP y la EPH. Buenos Aires: Dirección Nacional de Encuestas a Hogares, INDEC.
- Hobijn, B. y Lagakos, D. (2002). Unequal inflation rates across American households (Working Paper Version 1). Federal Reserve Bank of New York.
- (2003). Inflation inequality in the United States. Staff Report 173. Federal Reserve Bank of New York.
- Hobijn, B., Mayer, K., Stennis, C. y Topa, G. (2009). Household inflation experiences in the U.S.: A comprehensive approach (Working Papers Series 19). Federal Reserve Bank of San Francisco.
- Idson, T. y Miller, C. (1997). The implications of demographic-specific inflation rates for trends in real educational wage differentials. *Journal of Business and*

- Economic Statistics, 15(4), 464-469.
- Izquierdo, M., Ley, E. y Ruiz-Castillo, J. (2003). The Plutocratic Gap in the CPI: evidence from Spain. *IMF Staff Papers*, 50(1), 136-155.
- Jacks, D. (2013). From Boom to bust: a typology of real commodity prices in the long run (Working Paper Series 18874). Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Kokoski, M.F. (1987). Consumer Price Indexes by demographic group (Working Paper N°167) United States Department of Labor: Bureau of Labor Statistics.
- Konüs, A. (1939). The problem of the true Index of the Cost of Living. *Econometrica*, 7(1), 10-29.
- Ley, E. (2005). Whose inflation?. A characterization of the CPI Plutocratic Gap. *Oxford Economic Papers*, 57(4), 634-646.
- Liberati, P. (2012). Democratic, Plutocratic and Social Weights in Price Indexes. *Theoretical Economics Letters*, 2, 450-454.
- Livada, A. (1990). The distribution of household inflation rates: The Greek experience. *Bulletin of Economic Research*, 42(3), 175-196.
- Lódola, A., Busso, M. y Cerimedo, F. (2000). Sesgos en el Índice de Precios al Consumidor: el sesgo plutocrático en Argentina (Working Paper). Buenos Aires: Universidad Nacional de la Plata.
- Loughrey, J. y O'Donoghue, C. (2012). The welfare impact of price changes on household welfare and inequality 1999-2011. *The Economic and Social Review*, 43 (1), 31-66.
- Mena, G. y Hernani-Limarino, W. (2013). Los efectos redistributivos de la inflación: Un caso de estudio para Bolivia durante el período 2005-2011 (Working Paper Series). Bolivia: Fundación ARU.
- Michael, R. (1979). Variation across households in the rate of inflation. *Journal of Money, Credit and Banking*, 11(1), 32-46.
- Moulton, B. y Stewart, K. (1999). An overview of experimental U.S. Consumer Price Indexes. *Journal of Business & Economic Statistics*, 17(2), 141-151.
- Muellbauer, J. (1974). Prices and inequality: The United Kingdom experience. *The Economic Journal*, 84 (333), 32-55.
- Newbery, D. (1995). The distributional impact of price changes in Hungary and the United Kingdom. *The Economic Journal*, 105 (431), 847-863.
- Nicholson, J. (1975). Whose Cost of Living?. *Journal of the Royal Statistical Society (Series A)*, 138(4), 540-542.
- Norwood, J. (1997). How right is the Boskin Commission?. *Challenge*, 40(2), 38-47.
- Okidi, J. y Nsubuga, V. (2010). Inflation differentials among Ugandan Households: 1997-2007. Research Series 72. Kampala: Economic Policy Research Centre.
- Oosthuizen, M. (2013). Inflation inequality in South Africa (Working Paper N°13/158). University of Cape Town: Development Policy Research Unit, School of Economics.

- Panigo, D., Félix, M. y Pérez, P. (2004). Macro and microeconomic persistence in regional unemployment: The Case of Argentina (Working Paper 3). Centre pour la Recherche Économique et ses applications (CEPREMAP).
- Pollak, R. (1980). Group Cost-of-Living Indexes. *The American Economic Review*, 70(2), 273-278.
- Prais, S. (1959). Whose Cost of Living?. *The Review of Economic Studies*, 26(2), 126-134.
- Rigobon, R. (2008). Distribution of inflation impact: the recent experience in Central America and Mexico (Working Paper). Massachusetts: MIT (Massachusetts Institute of Technology).
- Rippin, F. (2006). Gibt es gruppenspezifische Inflation? Eine Sensitivitätsanalyse mit Hilfe der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, Master-Thesis, University of Erfurt.
- Tipping, D. (1970). Price changes and income distribution. *Applied Statistics*, 19(1), 1-17.
- Sosa Escudero, W. y Alaimo, V. (2000). La economía oculta en la Argentina: evidencia basada en encuestas de gasto. En FIEL (Ed.), *La economía oculta en la Argentina*. (pp. 56-79). Buenos Aires, Argentina: FIEL.
- Yahav, J. y Yitzhaki, S. (1991) [1989]. On the appropriate Index for Cost-of-Living adjustment. En Helpman, E. y Nathan, Y. (Ed.), *Studies in Israel's Economy*. Jerusalem, Israel: The Israel Economic Association.

---

Estados provinciales

# Ajuste en épocas de crisis: el caso de Entre Ríos (Argentina) durante la Gran Depresión\*

MARIO MATHIEU   \*\*  
LEANDRO RODRÍGUEZ   \*\*\*  
VICTORIA LAMBRUSCHINI   \*\*\*\*

La profundidad y duración de la crisis mundial de la década de los J 30 finalmente provocó la reacción del Gobierno argentino, que ensayó medidas de intervención estatal y regulación económica de amplio alcance. Pero la depresión y la segunda gran guerra también interpelaron a los Estados provinciales, que debieron transitar una situación compleja con instrumentos teóricos y fácticos muy precarios. El presente artículo aborda la forma en que el Gobierno entrerriano enfrentó este problema, especialmente cómo manejó la contradicción que se produce en todas las grandes crisis: el debilitamiento de la situación fiscal del Estado en un contexto de necesidades y demandas crecientes por parte de los distintos sectores sociales. Ello supone tomar decisiones políticas sobre la distribución de los costos de la crisis y los beneficios de la intervención estatal. ¿Quién paga la crisis? es la pregunta que el Estado debe responder. La forma en que lo hizo en Entre Ríos en los años J 30 es el objeto de este artículo, basado sobre las Memorias del Ministerio de Hacienda, Justicia e Instrucción Pública de la época como fuente de análisis principal.

**Palabras clave:** Finanzas Públicas - Gran Depresión - Entre Ríos

**realidad económica** 306 (2016) pp. 77-103  
ISSN 0325-1926

\* Análisis de las finanzas públicas provinciales a través de las Memorias anuales del Ministerio de Hacienda, Justicia e Instrucción Pública. El artículo es parte de un estudio más amplio realizado por los mismos autores en el marco del proyecto de investigación "Reseña histórica de la evolución de las finanzas públicas en la prov. de Entre Ríos desde 1930 hasta 2012" FCE-UNER.

\*\* Contador. Prof. Tit. de Microeconomía y de Historia Social FCE-UNER. Director del Proyecto de Investigación. Jefe del Departamento Económico Humanístico FCE-UNER.

\*\*\* Contador. Especialista en Desarrollo industrial sustentable y tecnología. Docente de Economía Política Argentina y Latinoamericana, Fac.de Trabajo Social, UNER. Investigador en FCE - UNER.

\*\*\*\* Lic. en Economía-UBA. Investigadora en FCE-UNER

## Adjustment in times of crisis: the case of Entre Ríos (Argentina) during the Great Depression

The depth and duration of the global crisis of the 1930's ultimately caused the reaction of the Argentine Government, which tested measures of State intervention and comprehensive economic regulation. But depression and the Second World War also interpellated the provincial governments, who had to navigate a complex situation with very precarious theoretical and factual instruments. This article discusses how the Entre Ríos government faced this problem, especially its management of the contradiction that occurs in all major crises: the weakening of the fiscal position of the State in a context of growing needs and demands by the various social sectors. This involves making policy decisions about the distribution of the costs of the crisis and the beneficiaries of state intervention. 'Who pays for the crisis?' is the question that the State should respond. The way in which it was done in Entre Ríos in the 1930's is the subject of this article, based on the memoirs of the Ministry of Finance, Justice and Public Instruction of the time as a main source of analysis.

Key words: Public Finance - Great Depression - Entre Ríos

Fecha de recepción: octubre de 2016

Fecha de aceptación: noviembre de 2016



## Introducción: Entre Ríos durante la Gran Depresión

*“Para aquellos de nosotros que vivimos los años de la Gran Depresión todavía resulta incomprensible que la ortodoxia del mercado libre, tan patentemente desacreditada, haya podido presidir nuevamente un período general de depresión a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, en el que se ha mostrado igualmente incapaz de aportar soluciones. Este extraño fenómeno debe servir para recordarnos un gran hecho histórico que ilustra la increíble falta de memoria de los teóricos y prácticos de la economía. Es también una clara ilustración de la necesidad que la sociedad tiene de los historiadores, que son los recordadores profesionales de lo que sus conciudadanos desean olvidar.”*

Eric Hobsbawm, *Historia del Siglo XX*

La provincia de Entre Ríos, que pese al golpe de estado de setiembre de 1930 contra Hipólito Yrigoyen, no había sido intervenida, sería gobernada durante la Década de los '30 por la Unión Cívica Radical. Dentro de ésta era hegemónica, incluso desde antes de la división que se produciría en el orden nacional, la fracción “antipersonalista”, a la cual pertenecerían todos los mandatarios de la época, a excepción tal vez de Enrique Mihura (1939-1943)<sup>1</sup>. En Entre Ríos era particularmente poderoso el sector que luego se convertiría en base del llamado Unionismo radical, de fuerte tradición liberal en lo económico. Esta pertenencia política resulta clave para explicar el rol adoptado y las políticas implementadas por el Estado provincial en el período.

La crisis de los '30 afectó severamente la situación socioeconómica provincial. No podía ser de otra manera en el marco de una economía vernácula signada por la escasa diversificación productiva (“pastoril”, al decir de la época), la concentración de la propiedad de la tierra, las restricciones de financiamiento, el déficit de infraestructura (densidad y estado de vías férreas, caminos y puertos) y el rezago tecnológico (Mathieu, Rodríguez, Lambruschini; 2015). Ello permite comprender tanto el cuadro general de las finanzas provinciales como ciertos objetivos de política de los gobiernos locales de la época. Los datos de ese período muestran, con variaciones según el año, una fuerte caída de las exportaciones, el valor de la tierra, los préstamos bancarios, la producción agrícola y el *stock* ganadero<sup>2</sup>. Los pri-

<sup>1</sup> El gobernador radical electo en 1914, Miguel Laurencena, adoptó una posición abiertamente opositora a Hipólito Yrigoyen desde sus inicios como presidente de la Nación en 1916. De hecho, separó al radicalismo local del nacional para formar la Unión Cívica Radical Principista o Unión Cívica Radical de Entre Ríos, que lo llevó como candidato a presidente en 1922, cuando perdió ampliamente contra Alvear. En 1924 los principistas entrerrianos formaron parte del grupo de dirigentes que fundó la Unión Cívica Radical Antipersonalista.

<sup>2</sup> Véase Síntesis Estadística del Ministerio de Gobierno, 1933, 1936 y 1940; Biasizo 2015; Reula 1971 y compilación estadística del Consejo Federal Inversiones (CFI).

<sup>3</sup> Diario *El Litoral*, editorial del domingo 24 de enero de 1943.

meros años de la década (1931-33) y los inicios de la segunda guerra mundial (1939-1940), constituyeron probablemente los puntos más profundos de la recesión provincial. Además, al efecto propio de la depresión mundial, se sumó en Entre Ríos la acción de las plagas (langosta) y de la sequía (1933) que complicaron aún más el panorama productivo.

Naturalmente, la crisis de las actividades rurales impactó sobre la dinámica poblacional. Según Marcos Henchoz, en la década de 1930 la “provincia de Entre Ríos fue una de las más afectadas por el despoblamiento rural, que alcanzó hasta un 30% en algunas regiones sobre todo en el centro, noreste y noroeste” (2012: 41). Por su parte, Filiberto Reula apunta que, debido a la crisis, en Entre Ríos crecieron el desempleo rural y la migración hacia las provincias vecinas (Reula, 1971: 134). Todavía en 1943 el diario santafesino *El Litoral* se hacía eco del lamentable estado de la economía provincial, destacando el éxodo rural y la mendicidad en la ciudad de Paraná, y atribuyendo parte de esta problemática al rezago industrial de la provincia<sup>3</sup>.

El Estado no fue ajeno al escenario general. Las dificultades para mantener en orden las cuentas públicas ocuparon un lugar central en la agenda gubernamental de la etapa, como dejan traslucir invariablemente las Memorias del Ministerio de Hacienda, Justicia e Instrucción Pública. La política fiscal se debatió en intentos más o menos vanos de equilibrar los gastos, los ingresos y las crecientes necesidades y demandas de los distintos sectores sociales. Sin embargo, los problemas de la Gran Depresión también fueron una oportunidad: la sanción de la Constitución Provincial de 1933 reconoció la importancia de diversificar la estructura productiva, de canalizar el ahorro interno hacia la producción y de asentar el régimen tributario sobre impuestos directos. En el ámbito productivo, con la crisis también se fomentaron otras actividades, como la citricultura, la avicultura o el cultivo del arroz.

A continuación reseñaremos cómo los gobiernos de la época fueron tratando de dar respuesta a los problemas que se suscitaban en la etapa en cuestión, según consta en las Memorias preparadas para la Honorable Legislatura.

### **La concepción y las acciones del Gobierno provincial frente a la crisis**

La dirigencia local de la época compartía en términos generales las concepciones económicas de quienes tenían las responsabilidades de gobierno en el nivel nacional. Entre estos últimos, el entonces ministro Federico Pinedo sostenía aún en 1940: “no creemos que sea posible ni conveniente

---

<sup>4</sup> La arbitrariedad de las fechas que limitan el período informado por esta Memoria corres-

cambiar las bases económicas del país. No pensamos en establecer la autarquía. Tengo dichas sobre este punto palabras clarísimas y categóricas: no creo que importar sea un mal, no tengo ninguna prevención por lo que se llama el carácter agrario de nuestro país: no creo que eso sea desdoroso, aunque en alguna parte de la literatura económica universal se considere que las masas agrarias, respecto de las industriales, estén en una situación de inferioridad” (Gerchunoff y Llach, 1998:147-148). En el debate parlamentario en el que tres senadores radicales rechazarían sin embargo el Plan Pinedo, desde la UCR se sostenían posiciones similares: “podrán caerse todas las chimeneas, pero mientras el campo produzca y exporte, el país seguirá comprando lo que necesite, seguramente a precio inferior que el determinado por la Aduana para favorecer intereses creados (...) Vamos a sentar un principio general. Bienvenidas las industrias naturales, y cuidado con las artificiales” (Gerchunoff y Llach, 1998:146-147). A tono con estas ideas, el Gobernador Luis Etchevehere (1931-1935), prometía al tomar posesión de su cargo hacer un “gobierno definitivamente agrario” (mensaje de asunción a la Legislatura).

En la provincia, la crisis de los '30 resultó inesperada y profunda; sobre todo, al menos inicialmente, no se previó que la recuperación demandaría tanto tiempo y esfuerzo. En el mensaje de elevación a la Legislatura de la Memoria del Ministerio de Hacienda, Justicia e Instrucción Pública de la Provincia de Entre Ríos correspondiente al período 1 de octubre de 1930 al 29 de diciembre de 1931 se alude a “un año de crisis que, por lo inesperado y hondo, conmovió sensiblemente las fuentes de nuestra economía”<sup>4</sup>. En la Memoria del año siguiente se apunta a la situación económica y financiera como la causa por la cual no se han podido realizar obras mayores ni introducir reformas en el sistema tributario como se tenía previsto. Se imputa a la crisis, cada vez más intensa, la alarmante disminución de la recaudación tributaria, y se manifiesta que, a diferencia de otros países, la misma Nación y otras provincias, que han elegido el “camino fácil” de aumentar los impuestos, en Entre Ríos se optó por efectuar economías en el gasto para buscar el equilibrio, en rigor inalcanzable.

Más allá de la afirmación discursiva, la Memoria de 1931 da cuenta de un largo listado de cambios impositivos, por ejemplo, modificando los impuestos de patentes y a la herencia, introduciendo el impuesto al ausentismo<sup>5</sup>,

ponde al mandato del gobernador Herminio Quirós de la Unión Cívica Radical, quien asume un día después del derrocamiento de Yrigoyen, el 1 de octubre de 1930, y se desempeña en el cargo hasta el 11 de septiembre del año siguiente, día en que fallece. En el período que va hasta el 29 de diciembre de 1931 su cargo es cubierto en función de la línea de sucesión constitucional. Ese día asumirá el nuevo gobernador electo, también de la UCR, Luis Etchevehere.

<sup>5</sup> Se trataba de un adicional a la contribución directa que penalizaba a los propietarios de tierras locales no residentes en la provincia, y por lo tanto no contribuyentes de otros gravámenes locales. El adicional duplicaba el monto a pagar por parte de los propietarios no

estableciendo el revalúo de las propiedades urbanas (cuando la crisis haría pensar en una caída de los valores inmuebles); e incorporando varios gravámenes para sostener la actividad de Vialidad: adicional a la contribución directa rural e impuestos a las naftas, a las transferencias de inmuebles, y a las concesiones de surtidores de nafta (el consumo ya estaba gravado), así como la patente automotor sobre vehículos que no pagasen en ciudades. Todo lo cual revela una fuerte contradicción entre la política deseable según el Gobierno y las exigencias de la gestión. Con el objetivo de aumentar los recursos aparecen también proyectos de empréstitos, referidos casi invariablemente a la necesidad de consolidar las deudas flotantes emergentes del desequilibrio fiscal.

La Memoria de 1933 enmarca la evolución de la economía y finanzas públicas locales en el contexto internacional: “debíamos haber sido, en realidad, un simple elemento pasivo en el derrumbe de la vieja armazón de las finanzas del mundo, toda vez que no fuimos actores en la causa gravitacional de esta caída (...) Con todo, participamos, en forma agravada, por efectos de fenómenos locales del empobrecimiento general que ha determinado imperativamente la transformación que se opera actualmente de los viejos sistemas y conceptos en que descansaba el régimen financiero y económico del mundo civilizado” (Memoria 1933: 7). El colapso del sistema mundial de intercambios y finanzas internacionales en el que estaba inserto el país aparece así como la causa central de los problemas, a lo que se agregan localmente la sequía y la plaga de langosta, para tornar más angustiante la situación de la población de la provincia, mayoritariamente rural<sup>6</sup>.

La deflación internacional, que afectaría fuertemente a los productos de exportación de la Argentina, se trasladaría al conjunto de la economía nacional provocando en el primer quinquenio de la década de los '30 una caída de entre un 12% a un 22% de los precios minoristas respecto de 1929. Los productores rurales, por su parte, enfrentarían una caída de sus precios de producción superior al 40%, como ocurriría particularmente con el trigo y los vacunos (Ferrerres, 2010).

---

domiciliados en el país, o que estándolo se encontrasen ausentes del país desde más de un año antes del vencimiento del impuesto; así, gravaba al rentista ausente cuestionando su capacidad de obtener el mejor resultado productivo o reinvertir localmente la renta. Una estimación gruesa arroja que la recaudación por este concepto rondaba por la época el 1% de los recursos totales.

<sup>6</sup> La Memoria de 1935, que resulta mucho más minuciosa y organizada que las anteriores, informa una población rural del 62% del total, señalando con preocupación la creciente urbanización y proponiendo la colonización “para encauzar la población hacia la campaña”; en línea con la idea de la dirigencia política de una provincia eminentemente agropecuaria (Memoria 1935: 8).

<sup>7</sup> La tradición oral habla sin embargo de atrasos de hasta seis meses, según relatos escuchados en el departamento Paraná por el Director del proyecto de investigación sobre el cual

En este marco, al considerar las condiciones de vida de la población entre-riana, la Memoria de 1933 señala la caída de los precios y la falta de trabajo como los factores gravitantes que colocan al productor en situación de funcionar a pérdida y al trabajador rural en condición de desocupado. Ya el año anterior, en el marco de la promoción de un empréstito de \$ 5 millones para obras públicas, se apuntaba la necesidad de “proporcionar trabajo (...) a un gran número de obreros que sufre las consecuencias de una larga desocupación” (Memoria 1932:14). El Dr. Luis Rodríguez expresa claramente la profundidad de la crisis en la Memoria del Ministerio de 1935: “nuestros agricultores, en su mayor parte, se encuentran sumidos en la indigencia. Sus herramientas desgastadas por una labor sin compensación, sus animales de trabajo inservibles, sin crédito en el comercio y amenazados constantemente por los acreedores. No están en mejor situación los ganaderos que (...) debieron liquidar las haciendas a precios mínimos. Por eso se observa, principalmente en el norte, una despoblación de los campos” (Memoria 1938: XXVII). En su tesis doctoral sobre la deuda pública y la economía de Entre Ríos, el Dr. Jorge Malenoski sostiene a su vez que “un intenso drama económico sacudió a esta provincia desde 1929” (Malenoski, 1943: 41). Un drama provocado, como se dijo, no sólo por la crisis mundial, sino también por las plagas (langosta) y la sequía (1933).

En la práctica, la crítica situación social se vería agravada por la acción del propio Estado provincial, que retardaría el pago de salarios y promovería descuentos en los mismos, cuya devolución además se dilataría en el tiempo. Según la Memoria de 1931, la provincia contrató tempranamente, el 1 de octubre de 1930, un préstamo para poner al día los salarios docentes, que registraban tres meses de atraso. Los fondos finalmente se solicitaron al Banco de Italia, aunque sólo se cancelaron con ellos dos meses de deuda, destinando los recursos restantes a otros fines. Los atrasos salariales serían desde entonces recurrentes y pasarían a engrosar la abultada deuda flotante, que serviría de fundamento para solicitar empréstitos varios, que sin embargo no siempre se aplicarían a resolver la situación.

La Memoria de 1934 refiere gestiones para emitir títulos autorizados por una ley anterior destinados a regularizar esa deuda flotante que incluía los atrasos salariales. También alude a disposiciones administrativas que priorizan el libramiento de sueldos impagos, comenzando por el último adeudado, lo cual habla de al menos dos meses de atraso. La Memoria es más explícita al mencionar que se “está en atraso permanente en el pago de los sueldos a los maestros” (Memoria 1934:16). En el mismo año, sin embargo, en virtud de la ley 2.981 de junio de 1934, se establecieron reducciones en los sueldos de los empleados de los tres poderes del Estado y del Consejo General de Educación, organismo autónomo, así como en los haberes de jubilados y pensionados, con descuentos que iban del 6% para los ingresos menores hasta el 21% para los mayores. La norma, que buscaba legitimarse en la

deflación imperante, disponía que esos descuentos serían devueltos en la forma y término que la Legislatura lo estableciese, obviamente por otra norma sin plazo de sanción previsto. Entre julio de 1934 y setiembre de 1935 se les retuvieron a los funcionarios y empleados del Estado más de \$ 700 mil, y a los maestros \$ 337 mil, en total más de \$ 1 millón.

Al inicio del ejercicio 1935 se adeudaban a los docentes más de cuatro meses de sueldo, obligaciones que se regularizarían durante ese año a partir de una ley de conversión de deuda. Los cinco primeros años de la década transcurrieron con atrasos salariales declarados de entre tres a cuatro meses<sup>7</sup>. Las Memorias de la época abundan en agradecimientos a la dedicación de los maestros y consideraciones sobre la difícil situación que soportan. Aunque también resaltan el costo de las suplencias, sobre las cuales se echa un manto de sospecha poniendo en cuestión los certificados médicos que justifican las ausencias. En cualquier caso, el recorte del gasto salarial y la reprogramación compulsiva de las deudas por este concepto –de graves efectos sobre los empleados, los maestros y la población escolar– se transformarían de hecho en una forma de financiamiento regular del Estado provincial en el marco de la crisis. La máxima de ‘evitar el “camino fácil” de aumentar los impuestos’ a la que aludía la Memoria de 1931 parecería no haber sido aplicable a los salarios de los empleados públicos.

La situación económica empezaría a revertirse recién a partir de 1934. La Memoria de ese ejercicio reseña que “el proceso de la crisis económica generalizada en todo el país a partir de 1930, ha iniciado su descenso, en forma igualmente general, según se infiere del acrecentamiento notable de las actividades del trabajo y del intercambio comercial. Entre nosotros es evidente la reacción operada desde el año pasado por efecto natural, del éxito de la producción agrícola y de las condiciones más ventajosas en que las tareas rurales han podido realizarse. Tal circunstancia parece ser un indicio seguro de que aquel estado de cosas tiende a desaparecer y con él la situación de penurias económicas y financieras que han perturbado tan hondamente durante un lustro, el curso regular de la administración pública” (Memoria 1934:7).

El discurso oficial daba cuenta así de una recuperación de la actividad económica que, entendía, abarcaba a todo el país. Lo cual se corresponde con diferentes estimaciones del PIB para esos años, que muestran una recuperación a partir de 1933, si bien los niveles de actividad de 1929 no se alcanzarían hasta 1935 (Ferrerres, 2005:228). Lo que resulta polémico y se basa este artículo. La situación habría obligado a los maestros y empleados públicos a descontar sus salarios impagos en el almacén de ramos generales, que oficiaba muchas veces de acopiador de cereales y financista zonal, con quitas que llegaban hasta el 50 por ciento.

<sup>8</sup> Al respecto es elocuente la Memoria de 1931: “el productor está entregado a la voluntad de pocos compradores, que formando un frente único y poseedor de un poderoso organismo

debe ser puesto en tela de juicio respecto de la visión oficial es que la recuperación haya resultado de un “efecto natural”.

De hecho, a partir de 1933 desde el Gobierno nacional comenzarían a implementarse distintas intervenciones, que se irían ampliando con los años, debido a que ‘el ajuste natural de los mercados’ no había arrojado los resultados esperados. Respecto de ellas no hay mayor registro en las Memorias provinciales, a excepción de la preocupación por los nuevos impuestos, que son señalados como un camino que no se está dispuesto a recorrer, aunque se recorre en los hechos. Se deploran particularmente los nuevos tributos nacionales a los réditos y a las ventas, que se interpretan como avances sobre facultades propias de las provincias, que además crean una doble o triple imposición. Al respecto se resalta que “la perturbación económica y financiera originada por el cumplimiento de las leyes que crean esos impuestos es extraordinaria por su magnitud y funesta por sus consecuencias” (Memoria 1933:12). Al año siguiente, como se verá más adelante, la postura se volvería más pragmática.

En la Memoria de 1935 se advierte un cambio significativo en la forma y el contenido de la presentación, como así también en la concepción de las responsabilidades y efectos de la intervención gubernamental: “lentamente se opera la organización económica de la provincia, con la influencia preponderante de la acción estadual. Se notan pocos bríos en la iniciativa privada, para el desarrollo de la economía, por medio de la diversidad y perfeccionamiento progresivo de la producción y su manufactura. Pero esa atonía se compensa por la preocupación de los poderes públicos que propenden por una legislación adecuada a transformar nuestra economía casi pastoril” (Memoria 1935:9). Hay aquí una convicción más firme respecto del rol que cabe al Estado en materia económica y a la manufactura como vía para superar la economía agropecuaria, de carácter puramente pastoril en la provincia, según la propia Memoria.

En este nuevo marco se plantearía la necesidad de reorganizar la producción y promover la transformación industrial de las materias primas. Aunque también se seguiría insistiendo –la idea está presente en las Memorias desde 1931 en adelante– en otros objetivos vinculados con el desarrollo agropecuario, como el nucleamiento de los productores, preferentemente en organizaciones cooperativas, para mejor defender los precios de sus productos ante la concentración de las empresas comercializadoras<sup>9</sup>; la colonización, para favorecer la transformación de los arrendatarios en productores propietarios; la diversificación productiva; la enseñanza formal

financiero y comercial, manejan caprichosamente el mercado mundial” (Memoria 1931: 11).

<sup>9</sup> Hasta la construcción de las grandes obras en los años ‘60 Entre Ríos tuvo obstáculos naturales para su comunicación con el resto del país y el Uruguay. A ello hay que sumar que la

en materia agropecuaria; la distribución de semillas por parte del Estado y campañas contra las plagas.

Así, en el nivel global, prevalecería la visión de una economía agropecuaria, complementada a lo sumo con la industrialización de las materias primas por ella generadas. Esta posición, que por lo demás el radicalismo también sostenía en términos generales en el ámbito nacional, sería la que guiaría las políticas públicas del Estado provincial en la década de los '30. Esto probablemente haya sido un factor determinante de la ampliación de la brecha preexistente en el desarrollo industrial de Entre Ríos respecto de otras provincias de la región pampeana que se registró por esos años.

### **Las nuevas funciones del Estado provincial**

El cambio en la concepción sobre el rol económico del Estado, tanto en los niveles local como nacional, trajo aparejadas nuevas funciones por parte de éste. En el caso del Estado provincial se podría decir que existió un verdadero programa tendiente a la diversificación agrícola de la actividad económica. Esta peculiaridad estuvo marcada por dos hechos significativos. Por un lado, el relativo aislamiento de la provincia debido a las condiciones geográficas naturales, pero también a la insuficiencia y deficiencia de la infraestructura de comunicaciones<sup>9</sup>. Por otro, la continuidad político-institucional ya que, como se dijo, al no sufrir la intervención federal en la década de los '30, Entre Ríos registró un extenso período que va desde 1914 a 1943 con gobiernos de la Unión Cívica Radical. Esto último explicaría también que la política ante la crisis por parte de la dirigencia local haya respondido "a una concepción de desarrollo, que si bien es agrario y agroindustrial, no propende a un modelo rentístico, ausentista y no inclusivo", sino que, entre otros aspectos, reserva un lugar privilegiado a la cooperación de los productores y a la acción del Estado (Biasizo, 2015: 49).

En este cuadro, algunas políticas específicas evidencian una clara intención de intervenir desde el Estado a fin de promover el desarrollo productivo: la creación del Banco de Entre Ríos, el apoyo financiero al frigorífico Gualaguaychú y el plan de colonización pública.

La creación del Banco de Entre Ríos (1935) no sólo formó parte de un programa económico más general, sino que coronó un extenso período de trabajo respecto del crédito agrícola. Si bien los objetivos y funciones del banco fueron cambiando a lo largo de los distintos planes y proyectos presentados desde al menos diez años antes, se mantuvo siempre como eje de la misión

Mesopotamia permaneció relativamente al margen de la expansión ferroviaria en su momento más álgido, mientras que el tránsito interno por la red caminera provincial dependía fuertemente de las condiciones meteorológicas (Biasizo, 2015).....

<sup>10</sup> Bernardino Horne fue ministro de Hacienda de la provincia entre 1931 y 1935, diputado nacional entre 1936 y 1940, reelecto en 1942; y ministro de Agricultura de la Nación a par-

institucional la cuestión del crédito agrícola. El banco era concebido como un actor que debía llenar un vacío respecto de las necesidades del desarrollo agrario entrerriano y no sólo en el marco de la crisis, sino también en un orden más general. En la concepción de sus promotores, entre los que destaca Bernardino Horne, la orientación hacia la actividad crediticia por parte de los bancos resultaba hasta cierto punto inevitable, pero el carácter público –al menos parcial– de la institución, garantizaba que la política de crédito fuese concebida más como un servicio público y un instrumento de promoción social que como medio para la obtención de lucro<sup>10</sup>. Así, el Banco de Entre Ríos era pensado como una forma de apuntalar fundamentalmente el desarrollo y la diversificación agrícola provincial. A tono con las ideas dominantes en el Gobierno, no se lo consideraba en cambio como un instrumento para impulsar también un proyecto de industrialización local.

La creación definitiva del Banco de Entre Ríos se produjo en mayo de 1933 mediante la sanción de la ley 2.949. La nueva institución surgió como una sociedad anónima con capital a integrarse 50% por el Estado provincial y 50% por accionistas particulares. La parte pública provendría del capital líquido de los bancos agrícolas del Estado, las participaciones accionarias y las utilidades correspondientes al Estado en los bancos agrícolas mixtos, y un aporte extra que se concretaría en cuotas anuales; mientras que la participación privada se haría por suscripción directa de acciones. La Memoria del año 1934 da cuenta detallada de las dificultades y obstáculos enfrentados para organizar el funcionamiento efectivo del banco, cuyo directorio provisional “resolvió postergar la organización de la institución en vista de la deprimente situación económica que impedía (...) realizar acciones e incorporar los bancos agrícolas que por la ley deben concentrarse en el Banco de Entre Ríos” (Memoria 1934: 17). Así, el Directorio definitivo –con predominio público– se constituyó recién en 1934, y no fue hasta 1935 que se lanzó la suscripción pública de acciones por parte del sector privado, con una extendida y fuerte campaña en toda la provincia que se reiteró en el tiempo; el aporte de capital fresco por parte del Estado también se organizó recién mediante un decreto de abril de 1935.

La actividad del Banco de Entre Ríos incrementó fuertemente el volumen del crédito al sector agropecuario entrerriano, entre otras cuestiones porque eliminó las garantías de propiedad inmueble para el otorgamiento de préstamos productivos, impulsó un cambio en la actitud de los gerentes y reforzó las líneas especiales para pequeños y medianos productores. En 1943 los arrendatarios habían alcanzado una participación del 29,7% en el total del crédito otorgado. En la década de 1940 surgieron además líneas de

tir. de 1958, bajo la presidencia de Arturo Frondizi.

<sup>11</sup> De las 43.744 cabezas faenadas ese año sólo 34.889 corresponden a la provincia (Memoria 1931: 15).

crédito específicas para la compra de tierras, a la vez que se eliminó la intermediación, permitiendo la vinculación directa de los productores con el banco (Biasizo, 2015: 96).

Otro ejemplo significativo del nuevo rol promotor del Estado provincial se vincula con la ganadería vacuna, y en particular a los aportes públicos realizados al Frigorífico Gualeguaychú. Éste había sido creado a partir de una asamblea de hacendados del Litoral convocada en la localidad del sur provincial en 1923. La actividad ganadera del país había acusado fuertemente la crisis mundial de la posguerra, que además de deprimir los precios había desencadenado una serie de medidas proteccionistas que habían afectado al comercio internacional de productos primarios. En particular, es importante recordar que el país debió enfrentar el cierre de su principal mercado de exportación, Gran Bretaña, luego de la creación del Nuevo Commonwealth en la Conferencia de Ottawa de 1932. Como es sabido, el país logró convertir este bloqueo en una restricción cuantitativa al año siguiente mediante el llamado Pacto Roca-Runciman, aunque a un altísimo costo para los intereses nacionales. En este marco, los hacendados locales se habían vuelto a dividir, como en otras ocasiones, entre criadores e invernadores, según sus vínculos con el *pool* de los frigoríficos extranjeros que controlaba el mercado local y también la logística internacional del comercio de las carnes argentinas. Los criadores, cuyos intereses eran lesionados por los acuerdos entre los invernadores y los frigoríficos para deprimir la cotización del ganado de cría, estaban particularmente interesados en la creación de frigoríficos nacionales que limitasen el poder monopólico de la industria extranjera.

En la Memoria de 1931 el Gobierno provincial describe el apoyo a este emprendimiento, destacando tanto el financiamiento de la actividad como la propia participación accionaria del Estado en la empresa. Allí también se celebra el acierto de la fundación del frigorífico, que por la época procesaba una cantidad de cabezas superior a la producción local<sup>11</sup> a la vez que impulsaba un proceso de selección del rodeo al concentrarse su producción en el *chilled*, es decir, en la técnica del enfriamiento. Ésta demandaba carnes de mayor calidad, lo cual también tenía un impacto indirecto sobre la agricultura, en la medida en que exigía el refinamiento de las pasturas. A la vez, se informa sobre la disposición del Gobierno a colaborar con la Compañía Saladeril de Concordia, a la cual se le había acordado el otorgamiento de una garantía pública, si bien la misma no había llegado a concretarse por razones ajenas a la empresa y también al poder ejecutivo. En el mismo documento el Gobierno se compromete a “seguir de cerca el desarrollo de estas empresas, asignándoles la importancia que tienen para el litoral, bajo el punto de vista de la colocación de sus productos y para el país, desde que ellas

<sup>12</sup> Este Fondo estaba constituido por un impuesto por litro de nafta, el derecho de concesión de surtidores, un adicional sobre las propiedades rurales, un porcentaje del mayor valor de las

dan la experiencia y el conocimiento exacto de lo que es el negocio de carnes, que hasta ahora ha estado en manos de empresas extranjeras” (Memoria 1931: 16).

En 1934, a pesar de las dificultades financieras y administrativas que debieron ser sorteadas, la faena total alcanzó las 75.618 cabezas, de las cuales 35.778 correspondían a la provincia de Entre Ríos, 11.502 a la de Buenos Aires y 28.338 se habían efectuado por cuenta de la Saladeril de Concordia. Al respecto, se celebra el acuerdo de colaboración alcanzado entre ambas empresas entrerrianas a partir del contrato obtenido por la firma concordiense para el suministro de carnes al ejército italiano, destacando que esa vinculación pasajera “deja abierto el camino a futuros posibles entendimientos y combinaciones de negocios” (Memoria 1934: 45). El intento de fortalecer la actividad del frigorífico no contó con el apoyo del Gobierno nacional. Las Memorias del Ministerio de Hacienda señalan las infructuosas gestiones realizadas por el Gobierno local para ampliar la cuota de exportaciones de carnes a Inglaterra. Las necesidades regionales quedaron sin embargo subordinadas a los intereses del tradicional *monopolio de las carnes*, que pareciera haber ejercido un *lobby* más efectivo sobre el Gobierno nacional.

Tal vez la política más ambiciosa encarada por el Estado entrerriano a partir de los años '30, incluso más allá de sus resultados efectivos, haya sido la de colonización agropecuaria de parte del territorio provincial. En septiembre de 1933, y con el antecedente de otros proyectos más rudimentarios presentados bajo los gobiernos de Marcó y Mihura, el Poder Ejecutivo envió a la legislatura provincial un proyecto de Colonización Oficial, que se convirtió en la ley 2.895 de Transformación Agraria al año siguiente. En la presentación del proyecto el ministro Horne explicaba la concepción subyacente: “colonizar no consiste sólo en dividir tierras para adjudicarlas a quienes las trabajan. Hay que crear además todos los medios que permitan a los productores trabajar y vivir bien y confortablemente” (Biasizio, 2015: 88).

En el mensaje de elevación del proyecto se especificaban también como objetivos de la norma “radicar al sembrador en tierra propia, orientar su esfuerzo hacia las formas más productivas del trabajo y provocar el advenimiento de una explotación integral y científica de la tierra, aboliendo la corruptela de la monocultura”. Para ello se preveía a su vez “terminar con la chacra y empezar con la granja, que impone el empleo de la capacidad total del (trabajador) agrario y su familia, y que los aferra sentimentalmente al hogar propio”. La granja era concebida así como una modalidad de explotación que permitía alcanzar varios objetivos de manera concomitante: hacer un uso integral y más eficiente de la tierra, diversificar la producción, generar empleo y fomentar el arraigo de la población en su lugar de origen.

El papel reservado al Estado comprendía en este marco varias funciones. La principal era la de actuar como intermediario entre el propietario que vendía y el colono que compraba la tierra; una particularidad de la colonización oficial en Entre Ríos era justamente que se concretaba mediante el acceso a la propiedad de la tierra, y no bajo otras modalidades de tenencia como la del uso, el usufructo o alguna forma de enfiteusis. En este sentido, la norma garantizaba el derecho definitivo sobre la propiedad mediante pagos anuales a lo largo de 15 años, que no podían superar el costo de un arrendamiento. Esta ventaja, sin embargo, tenía condiciones: los colonos debían abocarse a una explotación mixta de la tierra (tipo granja), poblar y trabajar personalmente su lote (se tendía a restringir el trabajo asalariado en el agro), y atender las instrucciones emanadas del Consejo Agrario Provincial respecto de la limitación de ciertos cultivos. Para impedir la especulación se prohibía el método de la licitación para la compra de tierras y se estipulaba que el colono no quedaba liberado de sus obligaciones en beneficio del colectivo aun cuando precancelase sus pagos.

Para concretar los demás objetivos, la norma también creaba el mencionado Consejo Agrario, organismo de representación mixta (de los poderes ejecutivo y legislativo, el Banco de Entre Ríos, la Federación de Cooperativas y los colonos beneficiarios) que tenía a su cargo la elaboración de los planes de colonización, su control y orientación, así como el asesoramiento para la compra de tierras y otras cuestiones técnicas. Cada colonia, por su parte, debía tener un Consejo de Colonos que actuase como “gobierno técnico” y representase a los pobladores en los temas de interés común; y una cooperativa, como forma de organización básica de la producción, el consumo y la comercialización de los productos. En el plano productivo, y manteniendo la diversificación de las actividades de las granjas, se promovía la especialización de las colonias según su ubicación, el tipo de sus tierras, sus colonos y su producción en general. Así surgirían orientaciones a la lechería, la producción oleaginosa, la fruticultura o cultivos más tradicionales como el trigo, el lino y el maíz. El Poder Ejecutivo coadyuvaba al funcionamiento de las colonias una vez creadas mediante el adelanto de insumos y herramientas de trabajo a los colonos necesitados, y también del impulso a la educación general y particular. En efecto, cada colonia debía reservar un predio para una escuela rural –además de otras instalaciones colectivas que se proyectasen– en la cual debía proveerse educación adaptada al medio y a los valores cooperativos, tal como lo disponía la ley de enseñanza del cooperativismo de 1934.

A partir de la sanción de la ley y hasta principios de los años '50 se crearon en Entre Ríos un total de once colonias oficiales: cuatro bajo el gobierno de Etchevehere (1931-1935), dos en el de Tibiletti (1935-1939), cuatro en el de Héctor Maya (1946-1950) y una en el de Albariños (1950-1952). El Censo

de Granjas de 1942 da cuenta de la evolución de las primeras colonias oficiales, donde habitaban 496 familias (394 de nacionalidad argentina) y 4.127 personas. Las actividades de las mismas comprendían un amplio espectro que incluía a la agricultura, la lechería, la ganadería bovina y porcina, la avicultura, la apicultura, la producción citrícola y de otras variedades de cultivos frutales, entre otros (citado en Biasizo, 2015: 92-93).

## Las finanzas públicas provinciales

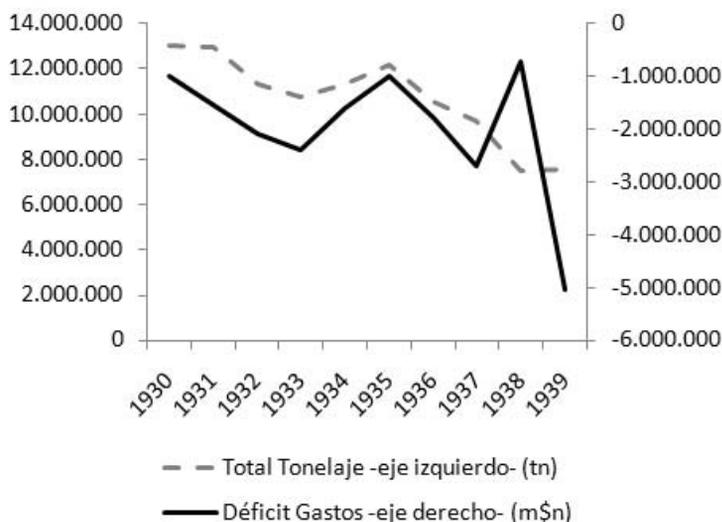
Durante el período analizado, 1929 a 1940, las cuentas públicas de la provincia reflejaron cabalmente la crisis económica general: el déficit público osciló entre el 3,1% y el 19,4% de los gastos totales, promediando algo más del 10% anual en ese período (**cuadro 1**). Aquí se observa sin embargo un comportamiento diferente entre los dos quinquenios de la década: mientras en el primero el salto en el déficit se explica principalmente por la caída de los recursos, que es acompañada por un intento de reducción o al menos moderación del gasto; en la segunda se caracteriza por aumentos de las erogaciones que superan de manera creciente el incremento de los recursos. Así, la brecha máxima se observa hacia el final de la serie, en los inicios de la Segunda Guerra Mundial, en los años 1939 y 1940, en los que los gastos crecieron casi un 24% en tanto los recursos lo hicieron en menos de un 4%. En el año 1939 se produjo un fuerte incremento de los gastos (23,6%), que no fue acompañado por los ingresos, los cuales apenas crecieron un 3,1%, porcentaje muy bajo en relación con el aumento extraordinario de los recursos registrado el año anterior (22,5%). Al año siguiente los gastos virtualmente se congelaron, pero los recursos también se estancaron, por lo que el déficit mantuvo su nivel. En este cuadro, la amplitud del déficit siguió el derrotero de la crisis: se profundizó año tras año en el período 1929-1933, luego mejoró levemente en 1934-1936, para volver a incrementarse en los inicios de la Segunda Guerra Mundial.

Las Memorias del Ministerio de Hacienda reflejan plenamente estos resultados, alejados del equilibrio presupuestario deseado por las autoridades de la época. Inicialmente, los mismos intentaron atribuirse al optimismo en la estimación previa de los recursos, que habría alentado autorizaciones de gastos excesivas respecto de los recursos efectivamente recaudados. En períodos siguientes se refirió también la necesidad de atender a un sistema educativo en crecimiento, la insuficiencia de las tarifas para financiar los servicios sanitarios en Gualeguay, Gualeguaychú y Victoria, y el desarrollo de trabajos de vialidad, para los cuales el fondo específico no resultaba suficiente. Más adelante directamente se abandonaron los intentos de justificar los déficits. En la Memoria de 1937 se argumenta que “las causas de los déficits son siempre las mismas” y se enumera entre ellas los quebrantos de la recaudación (sobreestimación de recursos), la operación de los servicios

**Cuadro 1.** Recursos, Gastos y Resultados de Entre Ríos. En miles de pesos corrientes

Año	Recursos		Gastos		Resultado	Resultado / Gastos %
	\$	Var %	\$	Var %		
1929	14.745		15.662		-917	-5,9
1930	15.403	4,5	16.415	4,8	-1.012	-6,2
1931	16.483	7,0	18.036	9,9	-1.553	-8,6
1932	15.059	-8,6	17.167	-4,8	-2.108	-12,3
1933	13.388	-11,1	15.788	-8,0	-2.400	-15,2
1934	14.458	8,0	16.060	1,7	-1.602	-10,0
1935	15.059	4,2	16.064	0,0	-1.005	-6,3
1936	15.523	3,1	17.322	7,8	-1.799	-10,4
1937	16.574	6,8	19.290	11,4	-2.716	-14,1
1938	20.302	22,5	21.028	9,0	-726	-3,5
1939	20.937	3,1	25.982	23,6	-5.045	-19,4
1940	21.080	0,7	26.016	0,1	-4.936	-19,0

Fuente: Memorias del Ministerio de Economía de la Provincia, Síntesis Estadística y Maleniski, 1944. Respecto de los recursos, se trata de lo efectivamente percibido, neto de los descuentos realizados por el Gobierno nacional.

**Gráfico 1.** Déficit Fiscal y Volumen del Comercio

Fuente: Memorias del Ministerio de Economía de la Provincia, Síntesis Estadística y Maleniski, 1944. Respecto de los recursos, se trata de lo efectivamente percibido, neto de los descuentos realizados por el Gobierno nacional.

sanitarios de los mencionados departamentos, el déficit del sistema previsional, la devolución de descuentos de emergencia previos, el combate a la langosta, los subsidios (en especie) a agricultores sin recursos y “el aumento incesante” del presupuesto educativo (Memoria 1937: 16). En cualquier caso, los desajustes permanentes entre los gastos y la recaudación fueron generando sucesivas deudas flotantes, luego consolidadas a través de sendos empréstitos.

Debe señalarse, además, que la autonomía del Consejo de Educación, de la Dirección Provincial de Vialidad y del organismo de Obras Sanitarias, probablemente favoreció los déficits crónicos en los presupuestos de estos organismos, aunque la Administración Central también mostró cuentas en “rojo”. El desempeño fiscal de los entes autónomos no se consolidaba contablemente con el resto del presupuesto público, en algunos períodos incluso ni siquiera se incorporaban los movimientos financieros respectivos en las Memorias; pero terminaba revelándose cuando la Administración Central debía hacerse cargo de sus desequilibrios, casi siempre apelando al endeudamiento.

De todas formas, los desequilibrios anuales acumulados no alcanzan a explicar el incremento de la deuda, que creció a una tasa vertiginosa. En 1930 el Estado entrerriano debía \$ 21.551.754, lo que representaba el 140% de su ingreso anual. Para 1942 la deuda total ascendía a \$ 69.063.261, alcanzando el 277% de los recursos (Memoria del Ministerio de Hacienda de 1946, capítulo XVIII). En el caso de esta última fecha habría que agregar las deudas con el Gobierno nacional, que en el año 1943 sumaban \$ 16.042.771 (Malenoski, 1944:106)

En este marco, como se dijo, el Gobierno apuntó inicialmente a realizar economías, en contradicción con las exigencias de gasto implícitas en su nuevo rol, asumido más por necesidad que por convicción. En cualquier caso, y pese a los esfuerzos llevados a cabo, los gastos se ubicaron sistemáticamente en niveles mayores, como consecuencia del tipo de servicios que atendían (administración, justicia, educación, seguridad). También en este caso las apelaciones a la necesidad de bajar los gastos fueron desapareciendo de las rendiciones de cuentas con el pasar de los años.

Para la provincia, uno de los efectos más significativos de la Gran Depresión en materia fiscal fue sin dudas el nacimiento del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. Debido a la caída de la recaudación de los gravámenes sobre el comercio exterior provocada por la crisis, el Estado nacional avanzó en la creación de nuevos impuestos, principalmente a los réditos y a las transacciones, así como en la ampliación de los impuestos internos. Como se dijo, el Gobierno de Entre Ríos inicialmente se opuso, por entender que se producía imposición múltiple y se avanzaba sobre las autonomías provinciales, pero pronto viró hacia el pragmatismo para discutir

los criterios de distribución propuestos por la Nación para repartir los fondos entre la jurisdicción nacional y las provincias.

Los nuevos impuestos a las transacciones (1931) y a los réditos (1932) resultaron insuficientes para financiar al sector público nacional. Así, también se sancionaron la unificación de los impuestos internos (ley 12.139), la transformación del impuesto a las transacciones en impuesto a las ventas (ley 12.143), y la prórroga del gravamen a los réditos (ley 12.147), todo ello a fines de 1934 para entrar en vigencia al inicio del año siguiente. Las tres leyes contemplaban un mecanismo de distribución entre la Nación, las Provincias y la Municipalidad de Buenos Aires, ante la derogación de gravámenes similares a los impuestos internos por parte de las provincias y las facultades impositivas concurrentes en los otros impuestos; dando inicio a un régimen legal que regularía la coparticipación de recursos entre la Nación y las Provincias.

Los impuestos internos se habían establecido en jurisdicción nacional en 1891 y si bien se había dispuesto que fueran por un tiempo determinado (un ejercicio), pasados cuarenta años de vigencia se consideró oportuno establecer un régimen permanente, que fue dictado por la ley 12.139. Como la concurrencia de facultades respecto de los impuestos internos acarrearba problemas de doble imposición, para evitarla se planteó la unificación en jurisdicción nacional y un régimen para distribuir la recaudación respectiva, que se concretaría en una ley convenio que luego deberían ratificar las legislaturas provinciales.

Con respecto a la distribución de los fondos, el régimen disponía un complejo mecanismo que contemplaba por separado la situación de aquellos tributos a los consumos que habían reemplazado a los derogados por las catorce provincias adherentes. Éstas verían reconocida una participación conjunta igual al promedio de la recaudación efectiva de 1929-1933 incrementado en un 10%, mientras que la distribución inicial entre provincias se haría en función de la recaudación efectiva de cada una de ellas. Esta participación iría disminuyendo gradualmente hasta desaparecer de la base de distribución al cabo de diez años; como contrapartida, la detracción pasaría a ser repartida entre el conjunto de las catorce provincias, desde el 10% el primer año hasta el 100% al décimo año, según la población de cada una de las mismas. La ley 12.139 fue concediendo entonces progresivamente mayor importancia a la distribución según población, fijando reglas de juego para el largo plazo.

Respecto a los otros impuestos, a las ventas y a los réditos, también se planteó un régimen de coparticipación, pero que resultó mucho más simple: la parte de Nación fue establecida en el 82,5% y la del conjunto de provincias en el 17,5% (distribución primaria). La distribución entre las provincias (distribución secundaria) se estableció a su vez sobre la base de cuatro pro-

rrateadores: 30% según la población, 30% de acuerdo con los gastos provinciales presupuestados para 1934, 30% conforme con los recursos percibidos por cada provincia en el año anterior; y el 10% restante según la porción del impuesto a distribuir recaudado en cada provincia.

Las autoridades entrerrianas plantearon inicialmente un fuerte rechazo frente a estos cambios, del cual da cuenta la Memoria de 1933, en la que el ministro Bernardino Horne alude a la “funesta” y “extraordinaria” perturbación económica y financiera originada por la nueva normativa (Memoria 1933: 12). Allí se agrega también que para la provincia se planteaban efectos desfavorables, con los contribuyentes dando prioridad al pago de esos impuestos y postergando el cumplimiento de sus obligaciones con el fisco local, por temor a citaciones y ejecuciones. A la vez, se informa la decisión del Gobierno provincial de estudiar la doble o triple imposición creada, no aceptando la propuesta del Gobierno nacional de realizar anticipos sobre la recaudación de esos impuestos, en resguardo del principio de autonomía provincial. Al año siguiente, el mismo ministro informa la prórroga hasta 1944 del impuesto a la renta, expresando respecto de la participación de las provincias que “la desproporción en la cuota de adjudicación es evidente. La Nación retiene para sí la casi totalidad de los ingresos y entrega a las Provincias una parte ínfima. El impuesto a la renta –impuesto directo– es un recurso exclusivamente de pertenencia de los gobiernos locales, según el texto expreso de la Constitución Nacional” (Memoria 1934: 55). En la misma Memoria también se detalla una serie de superposiciones impositivas “de extrema gravedad” producidas por el mencionado impuesto respecto de la contribución directa, el régimen de ausentismo y la ley de patentes de la provincia.

En 1935, habiendo cambiado el equipo de gobierno, el nuevo ministro del área, Dr. Luis M. Rodríguez, concede al tema aún mayor relevancia; en la Memoria de ese año le dedica un capítulo entero titulado “Teoría y Práctica del sistema rentístico de la Constitución Nacional”. El mismo comienza diciendo que “conforme a las disposiciones de la ley nacional 12.147, promulgada en enero de 1935, se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 1944 la vigencia del impuesto a los réditos establecido por la ley 11.682, asignándose a la Nación el 82,5% del producido de ese gravamen y a las provincias y Municipalidad de Capital Federal sólo se les otorgó el 17,5%. Esta distribución constituye una irritante injusticia.” (Memoria 1935: 22). En este marco, efectúa un reclamo por el impuesto, ya que, siendo provincial la potestad de su recaudación, la Nación sólo podría recurrir al mismo en situaciones extraordinarias, reconociendo sin embargo que ése había sido el caso en 1932, cuando se produjo la sanción de la ley 11.682. A continuación, se informa que durante el año 1935 la provincia debió haber recibido algo más de \$ 520.000, pero sin embargo percibió menos de \$ 35.000, habiéndosele retenido el 93% restante “para abonar el servicio de amortización e intere-

ses de la deuda externa de los bancos garantizados" (Memoria 1935:22/23). Se alude asimismo a errores aritméticos en el cálculo de la distribución y a diversas cuestiones legales que habrían perjudicado a la provincia frente a otras.

La Memoria de 1935 también da cuenta de que la Nación retuvo en ese ejercicio más de \$ 35.000 en concepto de impuesto a los réditos que debían abonar los funcionarios públicos de Entre Ríos, no obstante lo cual continuó apremiándolos por el mismo concepto. Asimismo, se denuncia que la Dirección de Impuesto a los Réditos exige a los tenedores de títulos de la deuda provincial el pago del impuesto referido, cuestión que se entiende "en abierta contravención con claras y expresas disposiciones de la Ley fundamental" (Memoria, 1935:23), por afectar también la facultad de emitir deuda por parte de la provincia. El capítulo finaliza condenando que "por lo expuesto es fácil inferir que el poder central lesiona la autonomía financiera, base y fundamento de la autonomía política. Así es dable observar las finanzas nacionales prósperas en medio de la pobreza del Fisco provincial. Será preocupación fundamental del Gobierno interponer recursos amistosos o legales para que cese un sistema que, en caso de persistir, llevará a la ruina el andamiaje que sostiene el régimen federal del gobierno instituido por la Constitución Nacional" (Memoria 1935:23).

En definitiva, el surgimiento de la coparticipación federal de impuestos en el contexto de la depresión de los años '30 dio inicio a una larga tradición según la cual, cuando sobreviene una crisis económica, el Estado nacional tiende a avanzar de un modo u otro sobre los recursos de la provincia.

## Los recursos

En los primeros años de la década analizada, el impuesto inmobiliario (la contribución directa rural y urbana y el adicional por ausentismo) explica más de una tercera parte de los recursos totales, y sumando el impuesto de patentes (antecesor de actividades lucrativas, luego ingresos brutos) y los impuestos sobre alcoholes, tabacos y naipes se llega a más del 80% del total (un prorrateo de los impuestos atrasados y sus multas mejora la participación de estos gravámenes que se observa en el cuadro de composición porcentual).

Hacia el final del período el impuesto inmobiliario pierde participación de manera significativa, reduciéndose asimismo la contribución de patentes en un 50%. El impuesto a los sellos, que aportaba entre un 11 y un 12% (aquí difícilmente hubiese montos significativos en concepto de atrasos), disminuye su aporte a un 8%. El Fondo de Vialidad<sup>12</sup>, una creación que responde mismas no creado por mejoras, las patentes de automotores no radicados en ciudades, y el producido de algunas multas.

a la transformación del sistema de transportes, promedia un 9% de los recursos para los años 1931 a 1940, mientras que el impuesto a la herencia muestra una participación oscilante entre el 2,1% y el 5,8% del total. La recaudación de los impuestos directos provinciales (patentes y herencia) se mantiene estancada en el período, reduciéndose su participación en el total de los ingresos de un 38% de la recaudación en 1929 a un 26% en 1940. Los recursos del sistema previsional, por su parte, muestran un salto a partir del año 1938, explicado principalmente por la suba en la alícuota de los aportes personales de los docentes, que sin dudas eran el grupo más numeroso dentro del empleo público. En términos generales, entonces, el avance de la década muestra una pérdida de progresividad del régimen de percepción de recursos del Estado provincial, particularmente con una participación decreciente de los impuestos directos más importantes recaudados por la provincia, que no llega a ser compensada por los provenientes del Régimen de Coparticipación Federal.

De hecho, los aportes nacionales, que al inicio eran discrecionales y poco significativos –generalmente adoptaban la forma de una subvención nacional al sostenimiento del sistema escolar provincial– se aproximan al 28% del total hacia el final del período, absorbiendo la anterior participación de los impuestos internos a partir del desarrollo del sistema de coparticipación. Pero de aquella cifra 20 puntos porcentuales corresponden a los impuestos internos, siendo acotada la participación de los impuestos a los réditos y a las ventas, que en los años 1936 a 1940 aportan sólo el 3,5% de los recursos totales. A lo dicho sobre la progresividad, hay que agregar entonces que la creación del Régimen de Coparticipación Federal, lejos de representar una mejora en la percepción de recursos para la provincia, constituyó más bien un cambio cualitativo en el que Entre Ríos vio recortado su control sobre los ingresos. Ello principalmente debido al peso que ya tenían los impuestos directos en la provincia en el período anterior a la crisis.

Adicionalmente, la asimetría de poderes implícita en el Régimen de Coparticipación dio lugar desde sus inicios a arbitrariedades por parte de la jurisdicción federal que afectaron significativamente a la provincia. En efecto, Entre Ríos arrastraba un pasivo con la Nación desde 1899, originado en un convenio por la deuda externa de los bancos garantidos. En tales circunstancias, la coparticipación fue un recurso eficaz para que la Nación se cobrase mediante deducciones compulsivas los importes que estimaba correspondían a amortizaciones e intereses por aquel concepto. En el curso de 1935 la retención, efectuada como se dijo sobre los fondos del impuesto a los réditos, ascendió a \$ 485.495, más de la mitad del total lo que Entre Ríos debía percibir en concepto de subvenciones y coparticipación federal. En

<sup>13</sup> En las exportaciones se incluyen las ventas al resto del país y al exterior.

**Cuadro 2.** Recursos de la provincia de Entre Ríos. En miles de pesos corrientes

Recurso / Ejercicio	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
Inmobiliario (1)	4.802	5.221	5.193	4.934	4.479	4.301	4.013	4.086	4.268	4.503	4.636	4.679
Alcoholes, tabacos y naipes	2.989	2.755	2.395	1.789	1.375	1.621	145	-	-	-	-	-
Patentes	2.438	2.392	2.465	1.483	1.619	1.513	1.475	1.487	1.633	1.786	1.821	1.789
Sellos	1.776	1.728	1.968	1.770	1.482	1.338	1.261	1.266	1.499	1.722	1.757	1.759
Fondo de Vialidad	-	-	1.517	2.102	1.197	1.224	1.257	1.172	1.485	1.765	1.811	1.729
Impuesto a la Herencia	730	715	606	430	643	443	815	906	344	758	734	784
Aportes y contribuciones previsionales	490	614	753	646	520	748	644	810	779	1.382	1.774	1.674
Impuestos atrasados, multas y otros	1.370	1.378	1.286	1.455	1.398	2.895	4.999	2.104	2.923	4.054	2.692	2.809
Subvención Nacional / Coparticipación	150	600	300	450	675	375	450	3.692	3.643	4.332	5.712	5.857
Totales	14.745	15.403	16.483	15.059	13.388	14.458	15.059	15.523	16.574	20.302	20.937	21.080

(1) Inmobiliario, de acuerdo con la denominación actual incluye: contribución directa rural y urbana y el adicional por ausentismo.

Fuente: Memorias del Ministerio de Economía de la Provincia correspondientes a los períodos 1931 a 1940.

ese mismo año se produjeron las deducciones por el impuesto a los réditos que debían pagar los funcionarios provinciales. Estas retenciones forzosas motivaron una revisión del citado convenio, sobre el cual la provincia había hecho un reclamo por errores en el cálculo del monto adeudado.

## Los gastos

La información disponible en las Memorias, que lamentablemente en el caso de las erogaciones es sustancialmente inferior en cantidad y calidad, muestra que el gasto público nominal del Estado provincial creció un 15%

entre 1929 y 1931, luego cayó casi un 13% acumulado hasta 1933, para volver a crecer de modo sostenido hasta 1940. Así, en general el gasto público se mantuvo e incluso creció de forma significativa en términos reales si se considera la deflación imperante.

Sin embargo, en 1934 el gasto público por habitante en Entre Ríos era un 24% inferior al promedio de las provincias (Porto, 2004: 27). Más allá de la necesidad de hacer frente a ciertas contingencias (combate de plagas), la relativa rigidez del gasto público al comienzo de la década parecería haber derivado de las limitadas funciones que cumplía el Estado provincial por la época. De hecho, el peso del gasto público sobre la actividad económica en Entre Ríos era muy bajo a inicios de los '30. Si se toma como indicador de la misma el monto en pesos moneda nacional de las exportaciones provinciales (promedio 1931-1932), se aprecia que el gasto público apenas constituía un 4% del valor exportado<sup>13</sup>. Otro indicador del restringido peso económico del Estado es la relación entre el gasto público y el saldo de los depósitos bancarios: en una economía de muy baja bancarización, en 1936 por cada peso moneda nacional de gasto público se registraban 4 pesos de depósitos (Síntesis Estadística 1936 y Memoria 1936). Sin embargo, cabe destacar que el sostenimiento de las erogaciones estatales en un contexto de caída de la actividad económica tendió a incrementar el peso del sector público en la economía.

Con respecto a la clasificación funcional del gasto, otra vez la información resulta poco detallada. A grandes rasgos se puede decir que entre el 68% y el 70% del gasto corría por cuenta de la Administración Central, no pudiéndose desagregar sin embargo las finalidades de administración gubernamental y seguridad de los llamados servicios económicos, ya que las partidas respectivas comprendían las funciones de gobierno, justicia, policía, servicio penitenciario, administración pública, registro civil y archivo, pero también de promoción económica. En segundo lugar, entre un 22% y un 24% del presupuesto público era explicado por el Consejo General de Educación, evidenciando la relevancia clave en la época de la función educativa en relación con los parámetros actuales. Por último, el 6% al 8% restante correspondía a la actividad de la Dirección de Vialidad, que sin dudas se consolidó en el período como un servicio clave del Estado provincial.

En cualquier caso, el gasto más importante siguió siendo durante toda la década el de personal. Esto aun cuando, según puede inferirse de las Memorias, el salario del empleo público provincial no parecía ser muy holgado en relación con el costo de vida. Los docentes, por ejemplo, que pueden ser considerados como personal calificado, percibían en 1933 una remuneración nominal media bruta de alrededor de \$ 150 por mes (estimado sobre la base a la Memoria 1933: páginas 15, 117 y 126), en un cuadro en el que

<sup>14</sup> Respecto del costo de vida de la época, es especialmente interesante el artículo de Cecilia

“los alquileres, la carne, la leche, la calefacción, todo se mantiene como en el mejor de los tiempos...” (*El Diario de Santa Fe* del 4 de febrero de 1933). Ya en 1930 –según el mismo diario– la suma de \$ 150 apenas alcanzaba para comer a una familia tipo<sup>14</sup>.

La limitada información disponible alcanza apenas para concluir que, a diferencia de los recursos, durante el período de referencia no parece haber habido grandes cambios en la composición o en la magnitud del gasto público provincial en relación con la actividad económica local.

## Conclusiones

La Gran Depresión dejó al desnudo con particular crudeza los problemas que habían signado a la economía provincial durante su largo período de estancamiento relativo, iniciado a fines del siglo XIX, en el momento de auge del Modelo Primario Exportador en la Argentina. La matriz productiva local, comparativamente poco diversificada (primarizada), el aislamiento geográfico, las brechas de infraestructura y el rezago tecnológico, constituían dificultades estructurales que el Estado entrerriano no estaba en condiciones de afrontar, incluso antes de la Gran Depresión.

El comienzo de la crisis golpeó así fuertemente a la economía provincial. A diferencia de otros distritos en los que el proceso de concentración poblacional en grandes ciudades y de urbanización en general ya habían impulsado un cierto desarrollo industrial *ad-hoc* en las décadas previas; las condiciones para una reorientación de la actividad económica se presentaban más distantes y complejas en Entre Ríos. Para empeorar las cosas, la teoría económica y los criterios de manejo de las finanzas públicas de la época no constituían herramientas adecuadas para las nuevas circunstancias, por lo que la intervención pública estuvo marcada por una importante cuota de inercia y aproximación por prueba y error<sup>15</sup>.

De hecho, en los primeros años de la década, el esfuerzo del Gobierno local, por su orientación social pero también por una errónea caracterización sobre los alcances de la crisis, se dirigió a promover la diversificación agrícola. Unos de los principales beneficiarios de esta política fueron los pequeños y medianos productores rurales, algunos de los cuales incluso lograron mejorar su situación y acceder a la propiedad de la tierra que tra-

Briones Lanata: Methodological revision of the cost of living index of the city of Buenos Aires, 1933-1945. *Estatística e Sociedade*, Porto Alegre, pp.24-41, N° 2 nov. 2012.

<sup>15</sup> Lo mismo ocurría, sobre todo en los años iniciales de la Gran Depresión, tanto en el orden internacional como nacional, sin perjuicio de los “keynesianos” antes de Keynes, incluido Hipólito Yrigoyen y su caracterización de la política fiscal compensatoria (Rapoport; 2000:151).

bajaban en el transcurso de la década. Al mismo tiempo, especialmente las políticas seguidas en relación con la ganadería bovina y la industria de la carne, tuvieron como destinatarios privilegiados a los sectores más poderosos y tradicionales de la provincia, dedicados históricamente a esta actividad. En cambio, no hubo en general políticas destinadas a atender la situación particular de los sectores trabajadores rurales y urbanos, que quedaron librados a su suerte en el marco de la depresión económica.

Algunos años más tarde, habiéndose finalmente acusado recibo de la naturaleza de la crisis y de las transformaciones estructurales que la misma estaba impulsando en el orden global, el Gobierno provincial terminó reconociendo la necesidad de promover la industrialización. Sin embargo, este objetivo fue acometido con una ambición restringida fundamentalmente al desarrollo de las llamadas "industrias naturales", es decir aquellas basadas sobre la elaboración de la producción primaria local; y sobre todo, con una variedad y calidad limitada de instrumentos de política económica.

En ambos períodos se entendió que el Estado debía asumir un rol importante. Pero, sobre todo en lo que respecta al cambio estructural, las nuevas funciones fueron abordadas en la práctica con contradicciones y mucho de pragmatismo. Una razón –y a la vez un reflejo– fundamental de ello fue que el Estado provincial enfrentó serias limitaciones presupuestarias para sostener su funcionamiento y acometer sus nuevas tareas, lo cual se manifestó en niveles de déficit y endeudamiento crecientes.

Durante la década de los '30, el Gobierno entrerriano logró mantener los niveles del gasto público, cumpliendo así un papel importante especialmente en materia de educación y organización jurídica. Pero la estructura del gasto no sufrió grandes cambios, y particularmente no se reorientó a atender las necesidades sociales más urgentes, que eran sin dudas las de los sectores trabajadores rurales y urbanos. En el caso de los recursos, la recaudación provincial se estancó durante el período (salvo en los años 1931 y 1932 cuando cayó), mientras que los tributos directos (que gravan la riqueza) fueron perdiendo incidencia en el total. Sacando algunos adicionales al impuesto inmobiliario, no se crearon nuevos impuestos destinados a gravar a los contribuyentes que estaban en mejores condiciones relativas de tributar.

En este cuadro, desde el Estado nacional, lejos de compensar la situación se tendió a agravarla: más allá de cierto apoyo puntual en algunos programas (como el combate de plagas), los efectos locales más importantes de su intervención se vincularon con la detracción de recursos y la pérdida de progresividad tributaria que implicó el surgimiento del Régimen de Coparticipación; los descuentos compulsivos por las deudas impositivas y financieras previas (bancos garantidos); y la defensa de los intereses del monopolio de los frigoríficos extranjeros en perjuicio de la planta de

Guauguaychú (cuota de carnes).

Considerado globalmente, entonces, el intervencionismo del Estado entrerriano en la Gran Depresión tuvo por beneficiarios privilegiados a los grupos sociales poseedores, y sobre todo a los más poderosos; además fue financiado con déficits crecientes, que se afrontaron mediante el endeudamiento público que, como es sabido, es uno de los principales recursos para la valorización del capital ocioso en el marco de toda crisis. En el punto más crítico de la depresión, no dudó en apelarse al recorte y el retraso en el pago de los salarios de los empleados públicos, que de por sí ya eran bastante exigüos (lamentablemente, no sería la última vez que se echaría mano a tales mecanismos de financiamiento).

Así, más allá de los discursos y las declaraciones de preocupación por los pobres y desheredados reflejados en las Memorias, las decisiones concretas del Estado provincial configuraron una situación en la que el aporte de los grandes propietarios fue poco significativo, sobre todo en relación con sus posibilidades relativas, mientras que el grueso de los costos económicos y sociales fueron afrontados por los sectores desposeídos, especialmente por los trabajadores rurales y urbanos. El estudio del caso de Entre Ríos durante la Gran Depresión revela entonces que el ajuste frente a la crisis fue descargado principalmente sobre los trabajadores.

En definitiva, en comparación con otras jurisdicciones, el Estado entrerriano tal vez haya encarado objetivos y funciones, a la vez que apelado a herramientas, relativamente 'creativas' y novedosas para la época durante la década de los '30. Sin embargo, ello no obstó para que, al igual que en el nivel nacional, en Entre Ríos se haya replicado el mismo patrón de un Estado con nuevas funciones, pero dirigidas esencialmente a la atención de los intereses sociales de los mismos beneficiarios de antaño. Habría que esperar a la década siguiente para cambios más radicales en la orientación económica y social de la intervención pública.

## **Bibliografía**

- Bulmer-Thomas, Víctor (2010). *La Historia Económica de América Latina desde la Independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Biasizo, Rogelio José (2015). *Economía de Entre Ríos en el período de intervencionismo conservador (1930-1945)*. Paraná, Entre Ríos: Editorial de la Universidad Nacional de Entre Ríos.
- Consejo Federal de Inversiones (CFI). Plan DESER (1967). *Compilación Estadística de la Provincia de Entre Ríos*. Tres tomos. Repositorio de documentación del CFI.
- Henchoz, Marcos Albérico (2013). *La migración interna en el sudeste entrerriano*

- hacia 1940*. Tiempo de Gestión - Nº 15 - Julio 2013 - Semestral | Facultad de Ciencias de la Gestión - UADER, pp 29-44
- Ferreres, Orlando (2005). *Dos Siglos de Economía Argentina*. Buenos Aires: Fundación Norte y Sur.
- Galbraith, John K. (1965). *El Crac del 29*. Barcelona: Editorial Ariel
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (1998). *El Ciclo de la Ilusión y el Desencanto*. Buenos Aires: Emecé.
- Hobsbawm, Eric (1999); *Historia del Siglo XX*. Buenos Aires: Crítica Grijalbo Mondadori.
- Malenoski, Jorge Alberto, (1944). *Tesis Doctoral: La Deuda Pública de la Provincia de Entre Ríos*. Publicado en Biblioteca Digital de la Facultas de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, consultado el 7 de agosto de 2016: [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-0309\\_MalenoskiJA.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-0309_MalenoskiJA.pdf).
- Mathieu, Mario; Rodríguez, Leandro; Lambruschini, Victoria (2015). "La Economía de Entre Ríos en el Período de Auge del Modelo Primario Exportador. Un Enfoque Comparativo en base a los Censos de 1895 y 1914." en Carina Giletta y Bernardo Carrizo (Compiladores). *IV Congreso de Historia e Historiografía*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Humanidades y Ciencias, p. 576-593.
- Ministerio de Hacienda, Justicia e Instrucción Pública de la Provincia de Entre Ríos. *Memorias de los Años 1931, 1932, 1933, 1934, 1935, 1936, 1937, 1938, 1939 y 1940*.
- Porto, Alberto (2004). "Documento de Federalismo Fiscal Nro. 12" en *Finanzas Públicas Sub-nacionales: La Experiencia Argentina*. La Plata: Departamento de Economía de la UNLP.
- Rapoport, Mario (2000). *Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Reula, Filiberto (1971). *Historia de Entre Ríos*. Tomos II y III. Santa Fe: Librería y Editorial Castelleví S.A.
- Síntesis Estadística del Ministerio de Gobierno, 1933, 1936 y 1940
- Veronesi, Nélida Teresa. *Introducción a la Historia del Frigorífico Gualaguaychú*. Publicado en Gualepedia - Enciclopedia Digital de Gualaguaychú, consultado el 6 de agosto de 2016: [http://www.gualepedia.com.ar/el-frigorifico-gualeguay-chu/introduccion-a-la-historia-del-frigorifico-gualeguay-chu](http://www.gualepedia.com.ar/el-frigorifico-gualeguay-chu/introduccion-a-la-historia-del-frigorifico-gualeguaychu).
- Vitelli, Guillermo (2012). *Los Dos Siglos de la Argentina. Historia Económica Comparada*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini"-Universidad Nacional de Quilmes.

# El valor agregado en origen como política de desarrollo agroalimentario y agroindustrial

ANDRÉS CASTELLANO \*  
MERCEDES ELIDA GOIZUETA\*\*

El presente artículo identifica y describe las diferentes dimensiones conceptuales del Valor Agregado (VA), desde su versión “en origen”, a los efectos de facilitar la puesta en común de las distintas estrategias de intervención en el territorio traccionadas desde los organismos públicos con injerencia en el Sistema Agroalimentario y Agroindustrial, particularmente aquellas desplegadas desde el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

Las dimensiones descriptas hacen foco en: i) lo distributivo y lo redistributivo de cada iniciativa de agregado de valor; ii) el rol del sector privado y el público en la gestión de innovaciones; y iii) los sujetos productivos sobre los cuales gravitan estos procesos de desarrollo. Como propuesta integradora se ofrece una matriz de iniciativas de agregado de valor, en la cual se definen seis categorías, ejemplificadas con casos de estudio.

Finalmente, se pone a consideración la necesidad de armonizar la divergencia de objetivos de política pública que promueven el VA y que enfatizan la sustitución de importaciones, la soberanía alimentaria y económica, el desarrollo local y la priorización de ciertos complejos productivos.

**Palabras Clave:** Valor Agregado - Innovación - Sujetos Productivos - Reposicionamiento

**realidad económica** 306 (2016) pp. 104-129  
ISSN 0325-1926

---

\* Lic. en Economía FCE-UNR. Mg. Sc. en Agroeconomía UNMDP. Área de Economía y Sociología Rural EEA Balcarce, INTA. castellano.andres@inta.gov.ar

\*\* Lic. en Administración UNICE; Mg. en Agroeconomía, esp. en Agroeconomía alimentaria FCA - UNMDP. Área de Economía y Sociología Rural EEA Balcarce, INTA. goizueta.mercedes@inta.gov.ar

## Added value at its source as agri-food, agri-industrial development policies

In the current paper, the different dimensions related to the concept of added value (AV), in its “initial” version, are identified and described. The purpose is to facilitate disciplinary dialogues among the various intervention strategies in the area, managed from public organizations that intervene in the agri-food and agri-industrial system, particularly those deployed in the National Agricultural Technology Institute (INTA).

The above-mentioned dimensions focus on the following aspects: (i) the distributive and redistributive aspects of added value; (ii) the role of the private and the public sectors in the management of innovation; and (iii) the productive subjects over which these development processes gravitate. As an integrative proposal, a matrix of value addition initiatives is proposed, in which six categories are defined, each of which is exemplified with case analyses.

Finally, the need to harmonize the divergence of public policy objectives that promote AV and emphasize the replacement of imports, food and economic sovereignty, local development, and the prioritization of certain productive complexes is put into consideration.

Keywords: Added Value - Innovation - Productive Subjects – Repositioning

Fecha de recepción: agosto de 2016

Fecha de aceptación: septiembre de 2016

## 1. Introducción

En el Sistema Agroalimentario y Agroindustrial, la expresión Valor Agregado (VA) nos remite semánticamente hacia distintas interpretaciones, las cuales cobran sentido en el contexto que se verbalizan y por quiénes son apropiadas. Así conviven interpretaciones políticas, económicas y coloquiales, que necesitan ser retraducidas al momento en que el interlocutor se esfuerza por una mayor precisión conceptual.

La etimología la da la economía, y así se constata en la definición más genérica. De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española (Real Academia Española, 2015), se entiende por Valor Agregado o Añadido: (el) “Incremento del valor de un producto durante las sucesivas etapas de su producción o distribución”.

En principio, esta descripción no peca de certera pero sí de reduccionista, ya que la misma evita dar cuenta de todas las dimensiones que posibilitan la construcción de un concepto más orgánico, y que dispara nuevos interrogantes. Específicamente, ¿qué rol le cabe al Estado en su promoción?

Durante el pasado reciente, la versión del “Valor Agregado en Origen” (VAO) ha sido el *leitmotiv* detrás de las diferentes políticas públicas que abogan por el desarrollo local a través del fomento de actividades económicas de base agropecuaria con eje en la industrialización de materias primas.

Ante esto, el objetivo del presente artículo es identificar y describir las diferentes dimensiones conceptuales relativas al VA, a los efectos de facilitar la puesta en común de las distintas estrategias de intervención en el territorio traccionadas desde los organismos públicos con injerencia en el Sistema Agroalimentario y Agroindustrial. La propuesta emergente hace pie en las acciones desplegadas desde el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

## 2. Reciente institucionalización del valor agregado en origen

En términos de políticas públicas y desarrollo, el impulso de “agregar valor” ha sido, en general, adjudicado al mundo de la producción y a través de las políticas de industrialización implementadas. En países como la Argentina, dada su matriz productiva de base agropecuaria, la reflexión sobre el desarrollo siempre trajo aparejado el rol de las materias primas pampeanas como punto de partida.

Entre las motivaciones contenidas en el fomento de la industria nacional, se reconocen, entre otras, la sustitución de importaciones, la soberanía y autonomía económica y/o alimentaria, la priorización de ciertos sectores productivos, y el desarrollo local; pero éstas se han balanceado según el contex-

to histórico y político-institucional. Por ejemplo, estas divergencias han sido notorias al sopesar las propuestas industrialistas del “Plan Pinedo”, los Planes Quinquenales Peronistas (Primer y Segundo) o el impulso desarrollista de Frondizi de finales de los '50.

Durante el último lustro, en el marco de diferentes programas de apoyo a la industria nacional, el VA ha sido el protagonista, cobrando forma particular en su versión “en origen”. Detrás de esta expresión se replantea el vínculo agro, industria y Estado, y se enfatiza el desarrollo de las comunidades mediante el procesamiento local de las materias primas. Asimismo, se aboga por la participación de los sujetos agrarios y agroindustriales, en forma asociativa, para que emprendan este proceso.

Formalmente, desde distintos estamentos públicos ha sido reconocida esta impronta del desarrollo. En el nivel nacional, se creó durante el año 2012 (decreto 168/2012) la Subsecretaría de Agregado de Valor y Nuevas Tecnologías, en la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Las áreas temáticas involucradas incluyen agroalimentos y agroindustria, agroenergía, financiamiento, gestión ambiental y biotecnología, las cuales enfatizan la generación de alternativas para el agregado de valor en origen, industrializando el medio rural y multiplicando las oportunidades para desarrollar emprendimientos productivos.

A posteriori de la asunción del gobierno nacional en diciembre del año 2015, y como parte del organigrama del nuevo Ministerio de Agroindustria, se jerarquiza la anterior Subsecretaría, elevándose su rango a Secretaría. Esta repriorización de la temática, traducida en la denominación del Ministerio, da cuenta entre sus objetivos (decreto 32/2016), “... generar las condiciones necesarias para el emprendedor que procure invertir en nuevas agroindustrias en el lugar de origen de la materia prima y para aquellas pequeñas y medianas industrias que deseen integrarse en la cadena de valor agroindustrial”. Las Secretarías que la componen se estructuran en torno de alimentos y bebidas y bioindustria.

En el nivel provincial, como caso particular, es de destacar la ley VIII-0850-2013 sancionada en San Luis en el año 2013, denominada “Fomento al Valor Agregado en Origen en el Sector Agropecuario”. En la misma se expresa taxativamente en el artículo 2º que “...se entiende por Agregado de Valor en Origen, la transformación de la producción primaria a través de un proceso industrial o semi-industrial, que tiene como resultado otro producto o subproducto final con características propias que lo individualizan”. Además, se identifican como beneficiarios los pequeños productores o emprendedores.

A diferencia de otras etapas sociohistóricas, en esta oportunidad, la institucionalización de esta versión del VA ha sido consecuencia del accionar de otros actores del ámbito estatal que con antelación a los estamentos gubernamentales, nacionales y provinciales, favorecieron su difusión.

Particularmente, el INTA ha jugado un rol central como promotor de esta visión del desarrollo.

Si bien su espacio natural de actuación es la ciencia y la técnica, y la producción agropecuaria y no la industrial (caso cierto del Instituto Nacional de Tecnología Industrial -INTI-), desde el año 2006 gestiona y ejecuta proyectos de investigación y extensión con eje en el valor agregado agroalimentario y agroindustrial. De hecho, es desde el INTA que se acuña originalmente el término “valor agregado en origen” (Bragachini, 2010).

Entre las razones que asisten a comprender este proceso de promoción e institucionalización del VAO, se identifican la dinámica de crecimiento del sector primario agropecuario y la generación de renta excedente, particularmente en la región central de nuestro país; el entendimiento de que esta renta económica responde a procesos genuinos de innovación más allá del ciclo de precios de los *commodities*; que los emprendimientos productivos de base local motorizan procesos de redistribución de renta en el interior del país favoreciendo la desconcentración productiva; el consenso entre actores públicos y privados respecto de la necesidad de modificar el posicionamiento de la Argentina como proveedor internacional de materias primas y finalmente, el intento de consolidar la soberanía alimentaria y la generación de trabajo genuino con base sobre la actividad agroindustrial.

### **3. Dimensiones analíticas del valor agregado agroalimentario y agroindustrial**

Los aspectos reseñados visibilizan el énfasis con el cual está siendo abordada la temática desde diferentes ámbitos estatales. Sin embargo, dada la amplia conceptualización sobre lo contenido dentro del VAO, emergen algunas dimensiones aún no precisadas. Éstas hacen referencia a los procesos emergentes de reconfiguración de las cadenas<sup>1</sup> agroalimentarias y agroindustriales a raíz de nuevos emprendimientos de VA, la gestión y transferencia de las innovaciones de propiedad pública o privada que explican parcialmente o totalmente dichos emprendimientos, los sujetos productivos que se priorizan en el territorio y el conjunto de actividades económicas que los mismos desarrollan en el Sistema Agroalimentario y Agroindustrial. A continuación se profundiza en las dimensiones.

#### **3.1. Lo retributivo y lo redistributivo**

Usualmente, al promoverse desde el Estado el desarrollo de iniciativas de esta naturaleza, se recoge sólo una cara de la moneda, ya que se reconoce el

---

<sup>1</sup> Por motivos expositivos, el término “Cadena” y “Trama” se utilizan de manera indistinta en el trabajo.

aspecto retributivo del fenómeno; es decir, la “creación” de valor (homólogo al “agregado”), y se deja de lado el aspecto redistributivo que atañe a procesos de reasignación de renta económica dentro de las tramas productivas.

En la misma línea, se entiende que el agregado de valor se sucede dentro de los límites políticos de nuestro país, dado que si así no fuera se estaría importando trabajo externo, que precisamente es lo que no se pretende. Ergo, lo que importa es crear valor, transformando materias primas y en nuestro territorio nacional (con trabajo local).

Estos aspectos cobran sentido cuando se analiza el posicionamiento de la Argentina, o de sus empresas, en las cadenas agroalimentarias y agroindustriales, tal el caso de la soja, maíz, limones, peras y manzanas, por citar algunas. Puntualmente, la configuración de la estructura de gobernancia de dichas cadenas se caracteriza por la existencia de un subconjunto de actores multinacionales que definen coordinadamente sus estrategias de acción y que controlan la faz industrial y comercial (Gereffi, 1999; Humphrey, 2006; Altenburg, 2007; Lee *et al*, 2010). La situación de la cadena de la soja esclarece los argumentos.

Desde el año 2004 han surgido cuantiosos emprendimientos agroindustriales PyMEs, en su mayoría constituidos por productores primarios integrados, dedicados al procesamiento en origen de granos de soja sobre la base de tecnología de extrusado-prensado (E-P), otrora utilizada por las grandes empresas de *crushing*. En el año 2011, estas 400 PyMEs procesaron conjuntamente 4,2 millones de toneladas de granos de soja, obteniendo aceite crudo y expeller (PRECOP, 2012). Esto representó aproximadamente, el 11,2% del total de granos procesados por la industria en 2011.

Frente a esto, y en el marco de la configuración de esta trama en la Argentina, emerge el interrogante: ¿es una iniciativa sustentada sobre el agregado de valor? La respuesta tiene varias aristas, en función de considerar los granos de soja propiamente dichos o los productos elaborados a partir de ellos (expeller y aceite crudo).

Probablemente, las grandes industrias hubiesen transformado esos granos al ser aún marginal lo que representa lo procesado por las PyMEs de E-P en relación con el total de la industria, aunque la cuestión aquí radica en los productos elaborados. Por el lado del aceite crudo, sus propiedades no difieren de aquel obtenido por extracción por solvente; pero por el lado del expeller el panorama se modifica. Este producto presenta propiedades diferenciales que lo distinguen de la harina de soja, debido a la tecnología utilizada para su elaboración<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> De acuerdo con la Norma XIX: 317/99 (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación -SAGPyA, 1999), se entiende por subproductos oleaginosos a los residuos sólidos resultantes de la extracción industrial del aceite de granos oleaginosos obtenidos por

Tales propiedades, entre otros factores, han permitido que estas PyMEs desarrollen nuevos mercados y canales comerciales para el expeller, ligados con tramas productivas de enclave regional y/o local. Del total comercializado por éstas en el mercado interno durante 2014, los tambos representan el 35%, los criaderos de cerdos el 20%, los *feedlots* el 15%, los productores avícolas el 10%, las industrias de balanceados el 8%, y el 12% restante es consumo propio de los socios de las PyMEs de E-P en actividades primarias (Juan *et al*, 2015).

Como primera reflexión, esto nos da la pauta para plantear una relevante distinción en el ámbito del VA: iniciativas de **Creación de Valor (CrV)** e iniciativas de **Captación de Valor (CaV)**. Mientras que en la obtención del expeller se materializa un proceso de agregado de valor (nuevo producto y mercado), en la producción del aceite crudo se constata un proceso de captación de valor (producto homólogo, sustituto perfecto, mismo mercado). En este último caso existe un desplazamiento parcial de las grandes industrias aceiteras por parte de las PyMEs en cuestión, en la elaboración de aceite crudo.

Como señalan Castellano y Goizueta (2011a), de mantenerse la dinámica de creación de nuevas PyMEs de E-P e incrementarse así la cantidad de granos de soja procesados en origen, es muy factible que se presenten tensiones sobre la estructura de gobernanza de la cadena, principalmente con las grandes industrializadoras de procedencia transnacional.

Este es uno de los principales aspectos que deben ser visibilizados, en el marco de la política pública de promoción del VA. Las iniciativas de agregado de valor no sólo se explican por la viabilidad económica-financiera, intrínseca a cada una, sino por los factores que gobiernan las tramas en las que se insertan, tales como el nivel de concentración de la industria o las escalas mínimas técnicas requeridas.

Resta un tercer elemento, ligado con la sustentabilidad de los procesos primarios y agroindustriales, que abre un nuevo espacio de reflexión. La producción de biodiésel de base vegetal requiere como materia prima directa, entre otras, el aceite crudo de soja. Su producción es objeto de política pública de promoción desde la sanción de la ley 26.093 (año 2006) y su decreto reglamentario 109/2007, en los que se establece el marco normativo para el uso y la producción sustentable de los biocombustibles producidos a partir de materias de origen agropecuario, agroindustrial o desechos orgánicos. Los proyectos que se presentan en el marco de ésta son priorizados en relación con los siguientes criterios: promoción de las pequeñas y medianas

---

presión y/o disolvente. Los mismos se denominan expeller cuando son obtenidos por presión (tecnología de prensa continua), y harina de extracción cuando se obtienen por la aplicación de un disolvente (tecnología de extracción por solvente). Si bien el proceso de extrusado es menos eficiente para la obtención de aceite, el expeller obtenido da cuenta de un mayor aporte energético y de ácidos grasos esenciales para los rumiantes.

empresas, promoción de productores agropecuarios y promoción de las economías regionales.

Hasta aquí, expresión pura del VA, en su versión “en origen”. Pero, ¿si el aceite utilizado como materia prima no fuese aceite crudo de soja sino aceite usado de girasol proveniente de restaurantes? ¿Es diferencial el costo de oportunidad económico y ambiental, según cada caso? Esto hecha luz sobre otro aspecto a considerar en las iniciativas de creación o captación de valor, y como arriba se señaló, se conecta con la sustentabilidad medioambiental.

A modo de referencia, herramientas como el Análisis de Ciclo de Vida o indicadores como la Huella de Carbono y la Huella Hídrica sirven de enlace. Frank *et al* (2014), realizan un completo análisis de la Huella de Carbono en la agroindustria argentina, para la cadena de Soja, Girasol, Trigo Maíz y Lácteos, y para ello estiman la cantidad de Gases de Efecto Invernadero (GEI) emitido en las diferentes instancias o eslabones que las componen. Para el caso de la soja, cuantifican para la etapa de procesamiento las emisiones correspondientes, remitiéndose a la tecnología de extracción por solvente.

Seguramente, la cantidad de CO<sup>2</sup> emanada por las PyMEs que utilizan tecnología de extrusado-prensado para el procesamiento de granos de soja puede que no sea la misma que generan las grandes del *crushing*, si se propone que dichas PyMEs de E-P avancen hacia nuevas actividades como la producción de biodiésel sobre la base del aceite obtenido.

De este modo, se pueden repensar las iniciativas de agregado de valor, en términos de la **Preservación de Valor (PV)**. Es decir, sea de creación o de captación de valor la iniciativa, este aspecto permite complementar la dimensión retributiva y redistributiva y dota de mayor información a los tomadores de decisiones ante el escenario de promoción desde el sector público del VAO, sea el INTA u otro organismo estatal.

### 3.2. Lo privado y lo público

Existe otro concepto que por añadidura se ubica detrás del VA, resultando ser en reiteradas oportunidades la base sobre el cual aquél se edifica: la Innovación<sup>3</sup>. La literatura sobre la temática es profusa y conocida, pero aquí interesa rescatar la dinámica del vínculo público-privado y la generación de renta económica que la innovación moviliza. Para tal tarea, el concepto de Sistema Nacional de Innovación (SNI), atribuido originalmente a Lundvall (Freeman, 1997) facilita el encuadre.

En la acepción más amplia del SNI se lo define como todo aquello que afecta la capacidad y actitud innovativa, y las posibilidades de innovar en un

<sup>3</sup> Aquí se entiende por innovación “... a la búsqueda, descubrimiento, experimentación, desarrollo, imitación y adopción de nuevos productos, procesos o formas organizacionales” (Dosi, 1988)

espacio nacional, siendo el eje el reconocimiento de lo interactivo del proceso entre los actores y los espacios relacionados con el proceso tecnológico (Pérez, 1996). En este ámbito, los Organismos Públicos de Ciencia y Técnica son partícipes insustituibles, particularmente en las fases seminales de la investigación, que además conllevan probabilísticamente los mayores niveles de riesgo.

También es cierto que, en muchas ocasiones, el impulso inicial que tracciona hacia una innovación puede ser identificado. O sea, quiénes son los actores del SNI que movilizan la red tecno-económica, y que enrolan a los restantes actores e intermediarios implicados (Callon, 2001). Como señala Mazzucato (2014), "...a pesar de las percepciones habituales, el Estado ha sido extremadamente proactivo y emprendedor en el desarrollo y la comercialización de nuevas tecnologías". La autora, además, enfatiza que en muchos casos las inversiones públicas se han convertido en "regalos" a las empresas privadas, que finalmente generan muy pocos beneficios (directos o indirectos) para la economía o el propio Estado, y que enriquecen a aquellas.

En la situación de la cadena de la soja han sido las PyMEs de E-P las protagonistas del pulso de la innovación, más allá del acompañamiento desde el INTA en cuanto a receptor sus problemáticas. Por ejemplo, los ensayos realizados a los fines de protocolizar procesos y estandarizar productos (el expeller) o la articulación con las cámaras empresariales provinciales que nuclean a estas PyMEs.

En cambio, en otras situaciones, el pulso proviene desde el Estado y desde ahí se erige una lógica diferencial del SNI. El INTA, como organismo de Ciencia y Técnica, genera básicamente dos clases de tecnologías. Por un lado, aquellas definidas como Bienes Públicos que son de ágil transferencia, fácilmente apropiables y de naturaleza aplicada para los actores del territorio (por ej. tecnologías de manejo de un rodeo de cría o invernada). La cuestión central que los distingue es que no se requiere de la intermediación de actores privados para su disponibilidad en el medio productivo.

Por otro lado, el INTA también desarrolla tecnologías que se presentan en su fase embrionaria o experimental, y que demandan la articulación con el sector privado para que puedan ser materializadas como innovaciones. Cabe citar semillas, alimentos funcionales, vacunas para sanidad animal, etc. La consecuencia es que estos actores privados se establecen como el vector al territorio, ya que intervienen como responsables de completar el desarrollo de la innovación y deciden la modalidad de transferencia. Hasta aquí, estos Bienes Privados no presentan inconvenientes.

Sin embargo, surgen cuestiones inquietantes: ¿cuál es el valor socioeconómico de dichos bienes privados?, ¿por qué razón se transfieren a un privado

innovaciones en estado experimental en vez de hacerlo en otra instancia de desarrollo? El argumento que justifica la reflexión es que son bienes generados por el esfuerzo conjunto de la sociedad (recursos públicos) y apropiados económicamente por terceros privados, a razón de la modalidad con la cual son transferidos.

Si bien estos cuestionamientos no son percibidos como tales, dado que el sector público requiere de la asistencia de dichos actores (convenios con laboratorios para desarrollar una vacuna, o con semilleras para el mejoramiento genético, o con agroindustrias para alimentos funcionales), lo que sí es necesario es precisar el impacto y alcance de dichas innovaciones (las potenciales rentas económicas) de modo de guardar para sí la potestad de conducir los patrones de innovación (el SNI, y por ende, del VA, hacia aquellos que se pretende priorizar. Un ejemplo del sector de sanidad animal lo ilustra.

Durante el año 2014, INTA registró la propiedad de la vacuna contra la Leucosis Bovina Enzoótica (LBE), invención fruto del trabajo de investigadores del Instituto de Virología de Castelar. La patología en cuestión afecta principalmente al rodeo de bovinos de tambo en el nivel mundial, causando ingentes pérdidas económicas no sólo a las propias explotaciones tamberas directamente, sino también a toda la cadena láctea en su conjunto, de manera indirecta (Castellano y Goizueta, 2014).

Al presentarse la instancia de transferencia, la contraparte natural es un laboratorio de sanidad animal dado que la vacuna se encuentra en estado experimental. Posiblemente, uno de escala de actuación multinacional estaría dotado de capacidades para completar las distintas instancias requeridas del modo más eficiente. Ahora bien, habiéndose indagado en las implicancias socioeconómicas<sup>4</sup>, y despejado así el primer interrogante, ¿qué margen de acción tiene INTA para ensamblar prioridades públicas con intereses privados?

A priori, se constata que entre la instancia de estado experimental y su puesta en el mercado (producción y comercialización), se ubican otras fases en las que el INTA podría avanzar (y de hecho avanza), dado que cuenta con la infraestructura y los recursos humanos para hacerlo. O sea, la posibilidad y capacidad de reposicionamiento de la Institución en la negociación abierta con privados a raíz de la transferencia de la vacuna se ve incrementada en términos de dar respuesta al segundo interrogante mencionado. No es lo mismo transferir una vacuna en estado experimental que hacerlo en la versión producto terminado, apto para su producción y comercialización en

<sup>4</sup> "Proyecto Vacuna Leucosis Bovina Enzoótica (LBE): Implicancias Directas e Indirectas del Desarrollo y Existencia de una Vacuna" (2013). Documento Interno de Trabajo, elaborado para Presidencia de INTA. Autores: Castellano, Andrés y Goizueta, Mercedes Elida.

masa.

En tal sentido, en los convenios de vinculación que se suscriben se abre espacio para la introducción de cláusulas que atiendan a la convivencia de intereses públicos y privados. Por citar un ejemplo, negociar la exclusividad de la vacuna para el mercado argentino por un lapso determinado y que luego de caducado éste se comercialice internacionalmente.

En síntesis, mientras que para las PyMEs de Extrusado-Prensado se aboga que sean productores primarios que industrialicen su propia producción en origen (integración hacia adelante), lo mismo le cabe al Estado, en este caso INTA, al integrar actividades también hacia adelante en el sector de sanidad animal, creando y captando rentas económicas para la sociedad en su conjunto. Desde la óptica del SNI, denominamos a las primeras iniciativas de **Valor Agregado Privado (VAP)** y a las segundas, iniciativas de **Valor Agregado Institucional (VAI)**.

### **3.3. Los sujetos y los productos**

Esta tercera dimensión, acaso la más relevante, intenta clarificar el eje sobre el cual gravitan los procesos de agregado de valor, en función de si es en torno de los sujetos o de los productos. Al inicio de este trabajo se transcribió la definición más ortodoxa de la expresión del VA, cuya esencia enfatiza que éste se construye sobre el producto, y en la misma línea han sido cuantiosas las aproximaciones teóricas que responden al mismo patrón conceptual.

Entre tantas, Riveros (2014) ofrece una que es interesante rescatar como disparador. El autor puntualiza que: "...en el período 2010-2014, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), estableció como una de sus líneas la 'Agregación de valor y su retención en origen', entendiéndose que ésta corresponde al incremento de valor de un producto agroalimentario alcanzado durante las etapas de adecuación, conservación, procesamiento, empaque, valorización de atributos específicos y la comercialización (IICA-PAC, s.f.)".

Lo distintivo de la definición es que contempla de manera secuencial e integral las distintas etapas por las que atraviesa una materia prima hasta su arribo al mercado, ampliando el horizonte más allá del procesamiento. Es más, se incluyen elementos inmateriales ("atributos específicos"), no considerados usualmente en el análisis. Sin embargo, no todas las fases identificadas tiene el mismo impacto socioeconómico para el sujeto que interviene como responsable de aquellas en las cadenas agroalimentarias y agroindustriales.

En ciertas instancias, como por ejemplo la adecuación, el empaque o la conservación, el sujeto productivo redefine marginalmente su posicionamiento

en la cadena dado que su enclave es la misma fase o eslabón, aunque ahora tome bajo su comando nuevas actividades. Esto se hace notorio en aquellas de alcance local en grandes centros periurbanos como la horticultura o en producciones regionales como las frutas finas, en la que actores de la comercialización inducen a la producción primaria a introducir innovaciones incrementales ligadas con el empaque o adecuación. En rigor, no se modifica el amperímetro de la gobernanza de la cadena, inhibiéndose así la fortaleza de la iniciativa de creación o captación de valor.

Como corolario, esto explica en parte el porqué de remarcar la fase de procesamiento como núcleo del mensaje del VA. Al abordar la agroindustrialización se presiona la tensión de la cadena con un nuevo partícipe que ahora logra un reposicionamiento, y que en la situación del VAO es un sujeto sin trayectoria en lo industrial (el productor primario), trayendo aparejado esto elementos no convencionales a la configuración de la trama.

Es evidente hasta aquí que el avance conceptual aún no permite saldar la discusión planteada, pero amplía el panorama. Teniendo en cuenta que en nuestro territorio nacional la Pampa Húmeda ha sido el territorio sobre el que inicialmente se acentúa la promoción del VA (principalmente porque allí se emplazan productores primarios que han logrado excedentes económicos significativos), el componente semántico responde al eje de producto, de manera tal que se menciona el agregado de valor en soja, leche, carne o maíz.

En la situación que el sujeto productivo primario se aboca a una sola producción, los dos ejes se unifican y solapan: producto y sujeto. Cabe citar: productor sojero, productor ganadero, productor hortícola, productor frutícola, etc. Pero obviamente, la estructura productiva primaria del país no responde a esta caracterización, y no sólo en el territorio extrapampeano sino también en la propia "zona núcleo". Además, esta divergencia de multiproducciones se acentúa todavía más al considerar la agricultura familiar.

Entonces, si el eje son los sujetos, el concepto de VA debe desanclarse del producto en aquellas circunstancias que den cuenta de lo referido. Aunque operativamente sea la categoría de referencia más utilizada (el Producto), lo que se procura priorizar es el sujeto productivo de menor poder relativo en la trama, quien en definitiva es el que impulsa y gestiona las iniciativas de agregado de valor que interesa apuntalar.

Así pues, se define por sujeto productivo a aquel que despliega iniciativas económicas ligadas con la puesta en valor de materias primas, propias o de terceros, en las proximidades dónde estas fueron originadas, a través de la integración de una o varias actividades (adecuación, conservación, procesamiento, empaque, reconocimiento de atributos específicos o comercialización) en una escala técnico-productiva micro, pequeña o mediana. Desde esta mirada, la categoría "sujeto productivo" sintetiza el vínculo sujeto-pro-

**Figura 1.** Dimensiones del Valor Agregado Agroalimentario y Agroindustrial



Fuente: elaboración propia

ducto en el ámbito del VA.

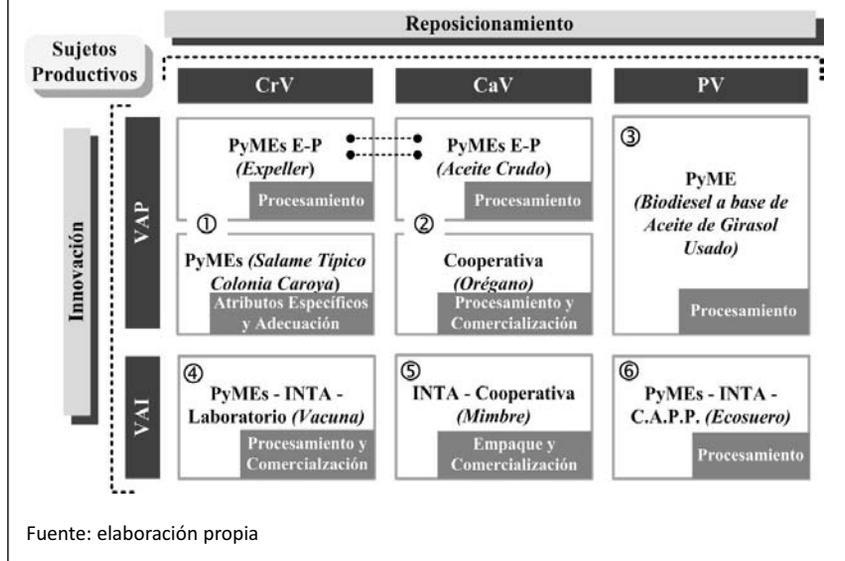
Por último, la versión “en origen” sigue siendo contemplada, pero no es excluyente en términos de que sean únicamente productores primarios quienes emprendan dichas iniciativas. Lo que se enfatiza es el origen local de la materia prima y su puesta en valor *in situ*.

#### 4. Aproximación al Valor Agregado Agroalimentario y Agroindustrial

Las dimensiones aquí identificadas pretenden visibilizar aspectos que permitan una clara interpretación de los procesos de agregado de valor en origen que se promocionan en el marco de políticas de desarrollo. Ahora bien, el modo en que éstas interactúan revela cuáles son las acciones que el Estado puede propiciar en favor de consolidar tales procesos.

Para dilucidar dicha interacción, y a los fines de una propuesta conceptual más abarcativa, se define a las **Iniciativas de Agregado de Valor (IAV)** como el reposicionamiento efectivo que logran los sujetos productivos locales en el Sistema Agroalimentario y Agroindustrial al tomar bajo su comando nue-

Figura 2. Matriz de Iniciativas de Agregado de Valor



vas actividades en las tramas productivas y comerciales de las que participan.

Según se observa en la **figura 1**, el núcleo de la definición se ampara en el **reposicionamiento**, el cual requiere de la puesta en valor económico de una **innovación** que induzca la reestructuración de las cadenas en cuestión, en favor de acrecentar las capacidades autónomas de desarrollo de tales **sujetos productivos**.

En otras palabras, si bien la unidad de análisis que entrelaza las distintas dimensiones es la Iniciativa de Agregado de Valor, el eje del estudio gravita sobre los sujetos productivos, quienes en definitiva son los que las emprenden. Por ello, es menester interpretar cómo se gestiona la innovación de modo de precisar el reposicionamiento efectivo.

La **figura 2** muestra diferentes iniciativas impulsadas por sujetos productivos y se señala en cada caso la actividad sobre la que asienta el proceso de agregado de valor. En algunas IAV, la actividad explicativa del reposicionamiento es más de una. Las filas contemplan la dimensión de “Lo Público y Privado” (Innovación) y las columnas la correspondiente a la dimensión de “Lo Retributivo y lo Redistributivo” (Reposicionamiento). De las mismas, se desprenden la siguientes Iniciativas:

A continuación se describen cada una de las categorías emergentes de la **figura 2**:

## 1. Iniciativas de Valor Agregado Privado (VAP) y Creación de Valor (CrV)

En esta categoría se identifican sujetos productivos como las PyMEs de Extrusado-Prensado (E-P) y las PyMEs que participan de la Indicación Geográfica “Salame Típico de Colonia Caroya”<sup>5</sup>. En ambos casos se constata la versión “en origen”, al ser procesada la materia en el emplazamiento donde fue generada y también aspectos de naturaleza asociativa entre los actores involucrados.<sup>6</sup>

El producto que elaboran es técnicamente único y por ende no tiene sustituto perfecto en el mercado (creación de valor). No obstante, las razones que lo explican sí difieren. Mientras que en las PyMEs de E-P es la tecnología de proceso (extrusado) la responsable de las cualidades distintivas del expeller (en comparación a la harina de soja); en los elaboradores de salame es el Protocolo de Producción utilizado y amparado por la Indicación Geográfica (I.G.). Por tales motivos, en el primer caso la actividad que permite el reposicionamiento es el Procesamiento; y en el segundo, la adecuación (Protocolo) y el reconocimiento de atributos específicos (I.G.).

A su vez, las redes tecno-económicas conformadas al efecto por la innovación (la tecnología de extrusado y el protocolo de producción, respectivamente) han tenido su gesta en el sector privado, sea por el perfil emprendedor de los empresarios PyMEs E-P o por las especificidades del patrimonio cultural local existente en Colonia Caroya. Desde el ámbito público, el INTA ha sido partícipe directo de la red, tomando forma activa tanto en apuntalar la conformación de Cámaras Provinciales de PyMEs de E-P <sup>7</sup> como en el enrolamiento de todos los actores ligados con la producción del Salame Típico.

## 2. Iniciativas de Valor Agregado Privado (VAP) y Captación de Valor (CaV)

Para esta categoría se consideran también las PyMEs E-P, aunque ahora en su vinculación con el aceite crudo de soja, que resulta ser un co-producto del proceso industrial. Debido a esto, y con el fin de remarcar la heterogeneidad, se señala como caso ilustrativo la iniciativa de un conjunto de pequeños productores de orégano de la provincia de Mendoza. Esta última responde también a la versión “en origen”, ya que en dicha provincia se obtiene el 50% de la producción de orégano. (Bauzá, 2015)

<sup>5</sup> Resolución 37/2014 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

<sup>6</sup> Las PyMEs de Extrusado-Prensado dan cuenta de la participación de productores primarios que se han asociado para procesar conjuntamente.

<sup>7</sup> También desde el INTA se asistió a las PyMEs de E-P en lo relativo a la viabilidad económica-financiera de la instalación de dos escalas de procesamiento (24 y 48, tn/hora). Véase Castellano y Goizueta (2011b).

A diferencia de las iniciativas antes descritas, aquí se manifiesta un proceso de captación de valor, a causa de que los productos obtenidos están comercialmente disponibles y son técnicamente homólogos. La particularidad radica en que la sustitución es de sujetos productivos: grandes industrias del *crushing* (aceite crudo) e intermediarios-acopiadores (oréganos), por PyMEs de E-P y productores primarios de especias. Como consecuencia, el proceso de captación de valor induce una redistribución de la renta intracadena.

En comparación con la tecnología de extrusado-prensado, que es en esencia una innovación de procesos “puesta en contexto” (es decir, revalorizada luego de haber sido reemplazada por la extracción por solvente), la innovación en el caso de los productores de orégano es de carácter organizacional: constituyeron una cooperativa para formalizar la iniciativa, avanzando en nuevas actividades como el procesamiento (específicamente, orégano limpio) y la comercialización.

Cabe señalar que las PyMEs de E-P destinan comercialmente el aceite crudo a las grandes aceiteras que requieren el producto para la elaboración de biodiésel sobre la base de soja. Aquí, el reposicionamiento es relativo en el sentido de la capacidad de negociación, frente a la que poseen con el expeller. A pesar de ello, en esta iniciativa (como se observa en la **figura 2**) conviven tanto la creación como la captación de valor, de modo que el reposicionamiento se efectiviza.

Por último, al revisar la trayectoria de la constitución de la red tecno-económica, se advierte la activa participación del INTA y otras instituciones públicas a través de diversas acciones, que refieren a la producción primaria de orégano. Por ejemplo, la creación de dos bancos de germoplasma *in vivo* y uno *in vitro* y el registro de las primeras tres variedades de orégano inscriptas en el país (Bauzá, 2015). Esto promovió la convergencia de la iniciativa traccionada por los sujetos productivos.

### **3. Iniciativas de Valor Agregado Privado (VAP) y Preservación de Valor (PV)**

El caso que se condice con esta clase de iniciativa es la elaboración de biodiesel a base de aceite de girasol usado proveniente de restaurantes. No resulta ser la versión pura “en origen” dado que la “materia prima” es un bien intermedio de primera transformación (el aceite de girasol), que no requiere ser obtenido en el territorio en el cual se produce el girasol.

A su vez, y aquí yace la particularidad, la reutilización del aceite usado evita su destino final de desecho, de modo que un producto con valor económico nulo (o negativo, si se evalúan las externalidades ambientales) se reconvierte en insumo para una nueva actividad (procesamiento) que impulsa el reposicionamiento de otro sujeto productivo.

En el contexto de la trama del biodiesel queda de manifiesto que esta iniciativa tiene un efecto diferencial positivo en términos medioambientales en comparación con la producción convencional, pero no se revela claramente si induce una creación o captación de valor. Probablemente, se suceden simultáneamente.

En rigor, el biodiésel elaborado es equivalente al comercializado por las grandes empresas que exportan y/o participan del corte fiscal con combustible de origen fósil (efecto sustitución, y por ende, de captación), pero al haberse obtenido del procesamiento de un desecho de costo económico nulo, la iniciativa se retraduce en creación de valor. Más allá de esto, el énfasis está puesto en la “preservación de valor”.

En virtud de la innovación (reutilización del aceite), propiciada por un sujeto productivo privado, la incipiente red tecno-económica visibiliza aspectos que podrían ser contemplados desde “lo público”. Uno de estos aspectos es la calidad intrínseca del diésel de base vegetal versus el fósil, cuestión en la que INTA ha desplegado varias acciones tendientes a erradicar tales interferencias. Otro aspecto son los mercados de destino. De la ley 26.093 se desprenden por definición los mercados para el caso de biodiésel, siendo factibles: a) el autoconsumo, b) el corte obligatorio, y c) la exportación. Para la PyME analizada, tanto el corte como la exportación resultan inviables, siendo el autoconsumo la única opción, que tampoco se corresponde con la naturaleza de los sujetos productivos que la emprenden (no son productores primarios que demanden para sí el producto).

#### **4. Iniciativas de Valor Agregado Institucional (VAI) y Creación de Valor (CrV)**

La principal distinción entre las iniciativas de VAI y las de VAP reside en que el Estado ejerce el rol de portavoz<sup>8</sup> en las redes tecno-económicas que se constituyen, ya sea por detentar la propiedad intelectual de la innovación y/o por la capacidad de redirigir los efectos que la misma genera entre los sujetos productivos.

Asimismo, la versión “en origen” del VA aquí también tiene su correlato, pero no en relación con la procedencia de la materia prima. El núcleo de la cuestión es que usualmente el Estado (por ejemplo, INTA) transfiere no la innovación, sino la invención. Entonces, el “procesar en origen”<sup>9</sup> implicaría avanzar en cubrir esa brecha invención-innovación (integrando actividades), de manera tal de transferir al sector privado un producto comercializa-

---

<sup>8</sup> Siguiendo a Amblard *et al* (1996), el portavoz es el representante de todas las entidades del contexto en los espacios de negociación. Es a partir de dichos espacios donde la red se construye y solidifica.

<sup>9</sup> La cuestión del “origen” hace mención a que la innovación se gestó dentro de INTA y con fondos de la sociedad en su conjunto.

ble y ahí sí conducir los impactos deseados. El caso de la vacuna contra la Leucosis Bovina Enzoótica (LBE)<sup>10</sup>, mencionado más arriba, resulta el más ilustrativo para precisar la creación de valor.

Aunque todavía no ha sido transferida para su disponibilidad comercial, la red tecno-económica que empieza a tomar forma requiere de un tercer actor: un laboratorio de sanidad animal que cubra la transición invención-innovación (es decir, del “estado experimental” a la “vacuna comercializable”). Si así sucediera, el margen de acción del INTA se anula en la propia instancia de transferencia.

La situación inversa es que INTA avance en obtener la vacuna comercializable y establezca un convenio con el laboratorio para la producción y comercialización en masa. La configuración de la red tecno-económica se redefine, y por consiguiente, cambian los considerandos.

En el trabajo de Castellano y Goizueta (2014) se detallan y estiman los tres tipos de beneficios económicos que la existencia de la vacuna generaría: a) Beneficios Privados o Apropiables; b) Beneficios Sociales o No Apropiables; c) Beneficios Sociales Potencialmente Apropiables. Mientras que los primeros se focalizan en los beneficios que redundan para el inversor que emprenda la producción y comercialización de la vacuna (tradicionalmente, un laboratorio privado de sanidad animal), los segundos dimensionan los beneficios para los usuarios finales (tambos). No obstante, son los Beneficios Potencialmente Apropiables los que dan cuenta de la creación de valor.

La denominación de potencialmente apropiables deviene de las consecuencias económicas indirectas, y a posteriori la erradicación de la LBE, que se puede generar en la cadena láctea en varios de sus eslabones si por ejemplo en la instancia de transferir la vacuna comercializable se estableciera entre los considerandos que los productores tamberos (sujetos productivos) tengan acceso exclusivo a la vacuna por un período de tiempo predeterminado.

Esto permitiría repositionar a la Trama Láctea nacional en, por ejemplo, la comercialización internacional de vaquillonas en pie libre de LBE, así como semen y embriones, a aquellos países emergentes que están entrando en una fase de crecimiento de la lechería, como es el caso de China e India. O también la comercialización de leche en polvo obtenida de leche cruda libre de LBE, como producto final.

La creación de valor se materializaría en estos nuevos “productos”, ya que no hay sustitutos directos de los mismos, y permitirían a su vez el reposicionamiento de todos los sujetos productivos involucrados: productores lecheros, usinas lácteas, cabañas de reproductores, etc.

<sup>10</sup> En el registro de propiedad se la denomina “Vacuna contra el Virus de la Leucemia Bovina”.

## 5. Iniciativas de Valor Agregado Institucional (VAI) y Captación de Valor (CaV)

En la trayectoria de construcción de la red tecno-económica que involucra a la Cooperativa de productores de mimbre se reconocen varios hitos que dan cuenta no sólo de la participación del INTA, sino también de otras instituciones públicas (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Municipio de Tigre, INTI, Universidad Nacional de La Plata, Fundación Ala Plástica, entre otros).

Estos hitos revelan un subconjunto de innovaciones, como por ejemplo la propia constitución de la Cooperativa, que tuvo como *leitmotiv* acotar el accionar de los intermediarios (quienes captaban gran parte de la renta intracadena), o su manifestación directa de reposicionamiento (comercialización): la Cooperativa tipificó 14 productos distintos, abonando por ellos un precio diferencial según calidad del mimbre. (Aguirre *et al*, 2010).<sup>11</sup> Tales acciones, en sentido estricto, responden a una lógica de VAP, pero aquí interesa rescatar otras instancias de naturaleza VAI.

Una de ellas se corresponde con la innovación de proceso ligada con la etapa de atado del mimbre<sup>12</sup>. La controversia emergente, en términos de Callon (2001)<sup>13</sup>, que reconfiguró la red, tenía como eje la dificultad de los productores de la Cooperativa en acceder en el mercado a los diferentes artefactos necesarios para el proceso de producción. A consecuencia de ello, y en el marco de un Taller de diagnóstico participativo del que participaron los productores e investigadores del IPAF Pampeano y del Instituto de Ingeniería Rural de Castelar (INTA), se materializa el enrolamiento, entendiéndose por éste la afectación de un rol preciso a los miembros de la red. En el caso de INTA, avanzar en el diseño de una atadora.

Hacia finales del año 2011, acaeció un nuevo hito para la red ya que se presentó el prototipo de la primera atadora mecanizada de mimbre con diseño participativo (INTA Informa, 2011). De este modo, y si bien se reduce la brecha invención-innovación (por ser un prototipo), es dable subrayar dos elementos que le imprimen una lógica de VAI.

El primero, se desprende de la estrategia de conectar escuelas industriales y/o talleres metalmecánicos PyMEs para la fabricación de parte del equipamiento (las piezas metálicas); el segundo, de contactar actores locales para

<sup>11</sup> En línea con la caracterización de la iniciativa se visibilizan dos importantes aspectos del VA: asociativismo (Cooperativa) y el procesamiento en origen (mimbre).

<sup>12</sup> De acuerdo con Justianovich *et al* (2010), "el atado es el *packaging* (y tiene mucha incidencia a la hora de definir si será calificado como primera calidad, mala o especial, es decir, determina el precio que el productor cobrará por él -el mimbre-)".

<sup>13</sup> Esta categoría analítica (la controversia) está en el centro de la Sociología de la Innovación, y siempre precede al enunciado científico o la innovación.

la fabricación del prototipo experimental, y a posteriori la producción en serie del mismo, con el fin de promover dinámicas económicas locales (Aguirre et al, 2010). La cuestión central es que se reflexiona explícitamente por la modalidad de transferencia, no siendo indistinta ésta, y se priorizan sujetos que en otras instancias no se hubieran considerado, resguardándose así la convergencia alcanzada.

A su vez, esto revela que no siempre el Estado debería en todos los casos “integrar” las actividades que posibiliten la puesta en el mercado de la innovación (como sí se planteaba para el caso de la vacuna de la LBE, llegando a transferir la “vacuna comercializable”), sino que lo relevante es que la Institución guarde para sí la capacidad de conducir sus efectos, enrolando a los sujetos que fortalezcan el patrón de innovación que se pretende cimentar.

En conclusión, el reposicionamiento que se impulsa a través de la innovación, y por ende de la actividad (empaquete), consolida el anterior hito de reposicionamiento logrado a instancias de la conformación de la Cooperativa, y mejora la integración entre el primer y último eslabón de la trama como son el productor y el artesano.

## **6. Iniciativas de Valor Agregado Institucional (VAI) y Preservación de Valor (PV)**

Esta categoría de iniciativa quizás resulte la más dificultosa en función de identificar ejemplos, dado que se requiere un delicado ensamble de intereses públicos y privados que dé sostenibilidad a la red techno-económica.

La controversia que da origen a la misma se sitúa en torno de las peculiaridades del lactosuero<sup>14</sup>, ya que contiene compuestos de alto valor nutritivo y funcional, pero dadas las tecnologías y escalas técnicas requeridas, la alternativa de pretratamiento y procesamiento se ve restringida para las PyMEs queseras. Y más importante aún, dada su carga orgánica, es un contaminante de alto impacto ambiental que ha tenido como destino frecuente los cursos de agua, o en el mejor de los casos, la alimentación de rodeos de cría.

En el caso particular del “Consortio Asociativo Público-Privado” (C.A.P.P.) que ampara formalmente a los sujetos participantes en el Proyecto “Ecosuero con Valor Agregado”<sup>15</sup>, se manifiesta una marcada heterogeneidad: 4 (cuatro) PyMEs lácteas nacionales, 2 (dos) Instituciones Científico Tecnológicas (INTA e INTI), la UNL<sup>16</sup> y 2 (dos) entidades sin fines de lucro (APyMIL<sup>17</sup> y ACDICAR<sup>18</sup>), aunque con un claro enrolamiento en términos de

<sup>14</sup> El lactosuero se define como “la sustancia líquida obtenida por separación del coágulo de leche en la elaboración de queso” (Foegeding y Luck, 2002)

<sup>15</sup> Aprobado por la Agencia Nacional Científica y Tecnológica del MINCYT, a través del Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC). (Rimondi, 2012)

<sup>16</sup> La Universidad Nacional del Litoral (UNL) tiene presencia directa a través de distintas unidades académicas, como la Facultad de Ciencias Veterinarias, la Facultad de Ingeniería y

funciones a desarrollar.

Según sus características, esta iniciativa da cuenta de aspectos de la versión “en origen” del VA. Por un lado, la cuestión de la procedencia de la materia prima (el suero lácteo generado) que se localiza y procesa en la Cuenca Central santafesina, una de las más importantes productiva e industrialmente. Y por el otro, el asociativismo como estrategia operativa para vencer las restricciones de escala técnica de abastecimiento y procesamiento del suero: los productores primarios del suero son tres PyMEs queseras; el procesamiento y transformación lo realiza una de las anteriores; y la transformación de derivados, la cuarta. Del total de las 4 (cuatro) PyMEs, sólo 2 (dos) se encargan de la comercialización de derivados de suero.

Hasta aquí, la descripción parecería corresponderse con una iniciativa de VAP; pero ¿cómo se imprime la lógica de VAI en este caso? A diferencia de lo que sucedía con el caso de la vacuna (innovación de producto) o en la producción de mimbre (innovación de proceso), en esta situación el Estado (interacción INTA, INTI, UNL) internaliza y conduce las líneas de investigación en torno de la I+D+i (investigación, más desarrollo, más innovación) vinculadas con distintas áreas de potencial de agregado de valor, específicamente de creación de valor (CrV). Cabe señalar: probióticos de uso humano y para alimentación animal, y levaduras y enzimas.<sup>19</sup>

Asimismo, y con la misma modalidad, se atienden también aspectos como el acondicionamiento y estandarización del suero, adaptación y tecnologías de proceso, calidad de efluentes, y estudios técnicos y de factibilidad económica. Por consiguiente, la brecha invención-innovación queda minimizada por definición, a raíz de la interacción directa pública-privada. Es decir, el Área de I+D+i es de gestión pública, pero puesta al servicio de los sujetos productivos privados para fortalecer el reposicionamiento (mediante el procesamiento, según la **figura 2**).

Sin embargo, y como suele suceder, la red requiere de una particular dinámica temporal para consolidar su accionar, de la que se desprenden una instancia de corto-mediano plazo y otra de largo. Esta última es la antes descrita y centrada sobre la creación de valor (CrV) en torno de las líneas de investigación planteadas. Empero, la más inmediata, es la de captación de valor (CaV), la cual es condición de partida para que acontezca la creación.

La argumentación se sustenta sobre la configuración de la trama de lácteos,

---

Ciencias Hídricas, y el Instituto de Lactología Industrial (INLAIN), que depende conjuntamente de la UNL y del CONICET.

<sup>17</sup> Asociación de Pequeñas y Medianas Industrias Lácteas de la provincia de Santa Fe.

<sup>18</sup> Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación. Agencia Rafaela

<sup>19</sup> [www.ecosuero.com.ar](http://www.ecosuero.com.ar)

en relación con quiénes está comandada la estructura de gobernanza de la misma. En el corto-mediano plazo, los productos a ser comercializados, como por ejemplo el concentrado de proteínas de suero (WPC), ya están disponibles en el mercado, por lo que entrarían en competencia directa (efecto sustitución) con los provistos por empresas medianas-grandes, induciéndose así una instancia de captación de valor. O sea, pueden generarse tensiones que deberían ser resueltas, de modo de poder capitalizarse la instancia de creación de valor que deviene de la generación de nuevos productos sobre la base de las líneas de investigación planteadas.

## 5. Reflexiones finales

En este trabajo se ha intentado reconstruir brevemente la trayectoria de institucionalización del concepto de VA y las distintas connotaciones que la expresión ha tomado actualmente en el ámbito agroalimentario y agroindustrial, específicamente la versión “en origen”.

En tal sentido, las dimensiones identificadas permiten ordenar la discusión en términos de clarificar a quiénes priorizar en la ejecución de políticas públicas que atienden la temática y qué cuestiones enfatizar al momento de su diseño. Por ello, el eje de la reflexión amplía la discusión más allá de la variable “precio” como indicadora del agregado de valor y en su “incremento” como manifestación positiva. Es decir, el ejercicio conceptual que se ha propuesto es precisar la interacción entre la innovación, el reposicionamiento y los sujetos productivos.

De esto se desprende el rol que pueda jugar el Estado, a través de instituciones como el INTA, con respecto a internalizar iniciativas de agregado de valor que se traducen en redes tecno-económicas impulsadas con una lógica VAI, y de las cuales se han dado ejemplos concretos.

Otro aspecto a considerar, es que si bien las dimensiones referidas se anclan en reflexiones de iniciativas de agregado de valor, algunas en pleno funcionamiento y otras en instancias de conformación, resulta importante también trascender el nivel de microanálisis propuesto (la iniciativa propiamente dicha) en pos de identificar, por un lado, elementos de la configuración de las tramas o cadenas en las que se enmarcan las mismas y, por el otro, la esencia de la política de promoción nacional del VAO que se asienta sobre el Sistema Agroalimentario y Agroindustrial.

En el primer caso es necesario incluir en la reflexión la potencial respuesta de los actores, generalmente privados y/o de actuación global, que comandan los patrones de innovación en cada una de las tramas o cadenas y que restringen las iniciativas de agregado de valor de PyMEs. Muestra de esto son las fuertes barreras a la entrada que aquellas generan y que devienen de la

protección de rentas económicas (de base tecnológica, organizacional, de recursos naturales, etc.), y en muchos otros casos, de naturaleza sociopolítica.

En el segundo caso, se percibe una convivencia de diferentes objetivos de política pública en el mensaje general de promoción del VAO, no siempre visible. Entre ellos, la sustitución de importaciones, la soberanía alimentaria, el desarrollo local de los territorios, o la priorización de ciertos sectores productivos, por mencionar algunos.

Probablemente no sean mutuamente excluyentes, pero es menester su armonización evitando así que se anulen en la praxis. Por ejemplo, al abogarse por el desarrollo territorial, el alcance es local, pero si se puntualiza la sustitución de importaciones, el alcance es nacional. Como consecuencia, se pueden movilizar iniciativas de agregado de valor en ciertos territorios que vayan en detrimento de otros territorios aledaños, pero que en simultáneo se alcance el objetivo de la sustitución de importaciones (no importar trabajo externo). En otras palabras, el marco de actuación del VA requiere encuadrarse desde el ámbito nacional.

## Bibliografía

- Aguirre, L.; Caballero, L.; Deluca, L.; Dumrauf, S.; Gandulfo, A.; Hall, M. y Tito, G. (2010). Microcrédito, Tecnología y Gestión Asociada en la Agricultura Familiar. Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de [http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-ipaf-pamp\\_microcred\\_af.pdf](http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-ipaf-pamp_microcred_af.pdf)
- Altenburg, T. (2007). Governance Patterns in Value Chains and their Development Impact. *The European Journal of Development Research*, 18:4, pp. 498 - 521.
- Amblard, H.; Bernoux, P.; Herreros, G. y Livian, Y. (1996). *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*. SEUIL. París.
- Bauzá, P. (2015). Producción de orégano en Mendoza, un trabajo de muchos. AGRO-POST Online del Consejo de los Profesionales del Agro, Agroalimentos y Agroindustria, Número 137. Recuperado de <http://www.cpia.org.ar/agro-post/201504/nota13.html>
- Bragachini, M. (2010). Valor Agregado a la Producción Agrícola-Ganadera. Nuevos paradigmas para los sistemas productivos agropecuarios. Agregar valor en origen. X Congreso Nacional de Producción Porcina, Mendoza, Argentina. Recuperado de [www.produccion-animal.com.ar/produccion\\_porcina/00-X.../06-valor\\_agedado.pdf](http://www.produccion-animal.com.ar/produccion_porcina/00-X.../06-valor_agedado.pdf)
- Callon, M. (2001). Redes tecno-económicas e irreversibilidad. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina. *REDES* 8 (17): pp. 85-126.

- Castellano, A. (2014). Conducta, Dinámica y Patrones Tecnológicos de la Cadena de Lácteos Bovinos. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. E-Book. Argentina. Recuperado de: <http://www.mincyt.gov.ar/adjuntos/archivos/000/036/0000036203.pdf>
- Castellano, A. y Goizueta, M. (2011a). Agregado de Valor en la Cadena de la Soja: Alternativa de Upgrading para Productores Primarios. III Congreso Regional de Economía Agraria, XVI Congreso de Economistas Agrarios de Chile y XLII Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Agraria. Universidad Austral de Chile. Valdivia, Chile.
- Castellano, A. y Goizueta, M. (2011b). Agregado de Valor: Industrialización de Grano de Soja. Análisis Económico Financiero de Inversión en Planta de Extrusado y Prensado. ISBN 978-987-679-037-6. INTA.
- Castellano, A. y Goizueta, M. (2014). Valor Agregado Institucional: Captación de Valor Económico de Innovaciones Tecnológicas. IV Congreso Regional de Economía Agraria y XLV reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Decreto 109/2007. Biocombustibles, Actividades alcanzadas por los términos de la Ley 26.093, Boletín Oficial N° 31.094, Argentina, Buenos Aires, 13 de febrero.
- Decreto 168/2012. Administración Pública Nacional, Sumario del Boletín Oficial N° 32.333, Argentina, Buenos Aires, 3 de febrero.
- Decreto 32/2016. Administración Pública Nacional, Sumario del Boletín Oficial N° 33.292, Argentina, Buenos Aires, 7 de enero.
- Dosi, G. (1988). The Nature of the innovative process. In Dosi, G.; Freeman, C.; Nelson, R.; Silverberg, G. y Soete, L. (Editores). *Technical Change and Economic Theory*. Londres. Pinter Publishers.
- Foegeding, E. y Luck, P. (2002). Whey protein products. In Caballero, B., L. Trugo, P. Finglas (Eds.). *Encyclopedia of Foods Sciences and Nutrition*. New York, E.E.U.U. Academic Press.
- Frank, F., Montero, G., Ricard, F., Sirotiuk, V. y Viglizzo, E. (2014). La Huella de Carbono en la Agroindustria. Editado por Ernesto Viglizzo. Anguil, La Pampa, Argentina. Ed. INTA.
- Freeman, C. (1997). The National System of Innovation in historical perspective. In Archibugi, D. y Michie, J. (Eds). *Technology, Globalization and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Gereffi, G. (1999) International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain. *Journal of International Economics* 48, pp. 37-70.
- Gereffi, G. y Tam, T. (1998). Industrial upgrading through organizational chains: Dynamics of rent, learning, and movility in the global economy. 93ª Reunión Anual de la American Sociological Association, San Francisco, California.
- Goizueta, M. (2014). Conducta, Dinámica y Patrones Tecnológicos de la Cadena de Maíz. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. E-Book. Argentina. Recuperado de <http://mincyt.gov.ar/adjuntos/archivos/000/036/0000036195.pdf>

- Humphrey, J. (2006). Global value chains in the agrifood sector. United Nations Industrial Development Organization (UNIDO). Viena. Recuperado de: [https://www.unido.org/fileadmin/import/60026\\_01\\_global\\_value\\_chains\\_agri-food\\_sector.pdf](https://www.unido.org/fileadmin/import/60026_01_global_value_chains_agri-food_sector.pdf)
- IICA-PAC (s.f.). Agregación de valor y su retención en origen (2015). Recuperado de <http://infoagro.net/programas/agronegocios/pages/agregacionvalor.aspx>.
- INTA Informa (2011). Atar el mimbre ya no será un enredo. 119. Ediciones INTA. Recuperado de <http://intainforma.inta.gov.ar/wp-content/uploads/2013/11/119.pdf>
- Juan, N.; Massigoge, J.I.; Errasquin, L.; Méndez, J.M.; Ochandio, D.C.; Saavedra, A.; Behr, E.F. (2015). Calidad de la soja procesada y del expeller producido por la industria de extrusado-prensado en Argentina. EEA Anguil "Ing. Agr. Guillermo Covas", Ed. INTA.
- Justianovich, S.; Alonso, A.; Hall, M. y Venturelli, L. (2010). Artefactos del proceso de producción de mimbre. Relaciones que los propician y condiciones que los posibilitan. Jornadas Latinoamericanas de Posgrado e Investigación en Artes y Diseño, Facultad de Artes y Diseño. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. Argentina.
- Lee, J., Gereffi, G., Beauvais, J. (2010) Global value chains and agrifood standards: Challenges and possibilities for smallholders in developing countries. PNAS. 109. 31. Recuperado de [www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.0913714108](http://www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.0913714108).
- Ley 26.093. Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles, Boletín Oficial N°30.905, Argentina, 19 de abril.
- Ley N° VIII-0850-2013. Fomento al Valor Agregado en Origen en el Sector Agropecuario, Cámara de Senadores de San Luis, San Luis, Argentina, 17 de julio.
- Mazzucato, M. (2014). El Estado Emprendedor. Mitos del Sector Público frente al Privado. Barcelona, España: RBA Libros.
- Pérez, C. (1996). Nueva concepción de la Tecnología y Sistema Nacional de Innovación. Cuadernos de Cendes, 13 (31): pp. 9-33.
- PRECOP (2012). Evolución del Sistema productivo agropecuario argentino. Actualización Técnica N° 73. INTA. Recuperado de <http://www.cosechaypostcosecha.org/data/pdfs/EvolSistemaProdAgropArgentino2011.asp>.
- Real Academia Española. (2015). Valor Agregado. En Diccionario de la Lengua Española (23.a ed.). Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=bJeLxWG>
- Resolución N° 37/2014. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Sumario del Boletín Oficial N° 32.844, Buenos Aires, Argentina, 6 de marzo.
- Rimondi, M. I. (2012). San Suero. Revista Infortambo N° 279. Recuperado de <http://www.infortambo.com/admin/upload/arch/3Y0cpA.pdf>.
- Riveros, H. (2014). Valor agregado en los productos de origen agropecuario. Aspectos conceptuales y operativos. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (1999). Norma XIX

317/99, Subproductos Oleaginosos. Argentina.

Taverna, M.; Paez, R.; Vinderola, G. y Schmidt, E. (2014). Proyecto: Ecosuero con valor agregado. Jornada de Innovación y Actualización Tecnológica, Rafaela, Santa Fe.

Análisis

# Política científica y tecnológica en la posconvertibilidad (2002-2010)

BRUNO PEREZ ALMANSI\*

Para la construcción de un país capaz de desplegar en su totalidad los recursos y talentos disponibles, establecer una estructura productiva industrializada y compleja, generar ventajas comparativas dinámicas, agregar valor a sus recursos naturales e instaurar relaciones simétricas con el orden mundial (Ferrer, 2002), es fundamental contar con un sistema científico y tecnológico desarrollado (Sábato, Mazzucato, Albornoz). En este sentido, el presente artículo forma parte de una investigación destinada a analizar lo sucedido en la política científico-tecnológica desde la dictadura militar hasta 2010. El trabajo contempla el período de la posconvertibilidad entre los años 2002 y 2010 conectando y analizando datos de C&T e I&D en diferentes rubros y tendencias de inversión. A la vez, se compara esta información con la etapa de la convertibilidad, intentando plantear continuidades y rupturas. De esta forma, se formulan conclusiones acerca de las políticas científico-tecnológicas de la última década, como también disparadores sobre el rumbo de las mismas en el futuro.

**Palabras clave:** Desarrollo – Ciencia – Tecnología – Innovación – Investigación.

**realidad económica** 306 (2016) pp. 130-154  
ISSN 0325-1926

---

\* Lic. en Sociología. Maestrando en Sociología Económica (IDAES-UNSAM). Investigador del Departamento de Economía Política del Centro Cultural de la Cooperación "Floreál Gorini".

## Scientific and technological policies during post-convertibility (2002-2010)

In order to build a country able to develop the whole available sources and talents, establish an industrialized, complex productive structure, generate dynamic comparative advantages, add value to its natural sources and set up symmetric relations with the world order (Ferrer, 2002), it is necessary to have a developed scientific and technological system (Sábato, Mazzucato, Albornoz). In this sense, the article is part of an investigation of the scientific-technological policy from the military dictatorship process up until 2010. The period of post-convertibility between 2002 and 2010 is considered, connecting and analyzing C&T and I&D data in different items and investment trends. At the same time, this information is compared with the stage of convertibility, trying to establish continuities and ruptures. In this way, the study tries to reach conclusions about the scientific-technological policies of the last decade, and also to set keys for future directions.

Keywords: Development – Science – Technology – Innovation – Investigation.

Fecha de recepción: octubre de 2016

Fecha de aceptación: noviembre de 2016

## Introducción

Considero pertinente comenzar el análisis a partir de las dos miradas que desarrolla Aldo Ferrer (2002) respecto de cómo nuestra sociedad ve al mundo y a nosotros mismos. La primera es la visión neoliberal. La misma considera a la Argentina como un segmento del mercado mundial, que debe organizarse conforme con las señales del orden internacional. De este modo, su estructura productiva y su inserción en la división internacional del trabajo están determinadas por sus ventajas competitivas estáticas, fundadas sobre la abundancia de sus recursos naturales y subdesarrollo tecnológico e industrial. Este enfoque supone, asimismo, que, dada la concentración del poder en los mercados y los países dominantes, la Argentina carece de la capacidad decisoria necesaria para trazar su sendero de desarrollo, industrializarse, participar plenamente en la revolución científica y tecnológica y, consecuentemente, establecer una relación simétrica, no subordinada, con el orden mundial. Esta visión responde al convencimiento histórico del neoliberalismo de que la Argentina no cuenta con factores autónomos de desarrollo. Debe asociarse, necesariamente, con un centro hegemónico externo que impulse su crecimiento (Ferrer, 2002).

La visión nacional concibe al país como un sistema de relaciones económicas y sociales, dentro del espacio territorial, capaz de desplegar en su totalidad los recursos y talentos disponibles, construir una estructura productiva industrializada y compleja, generar ventajas comparativas dinámicas fundadas sobre el conocimiento, agregar valor a sus recursos naturales y establecer relaciones simétricas con el orden mundial. Si se verifican las condiciones determinantes de la densidad nacional, la Argentina dispone de los recursos materiales y humanos y del poder decisorio necesario para trazar su sendero de desarrollo y estilo de relaciones con el resto del mundo (Ferrer, 2002).

De acuerdo con esta última visión que detalla Ferrer, podemos decir que en un contexto internacional en el que los cambios tecnológicos y avances científicos constituyen la base de gran parte de las ganancias de competitividad de las empresas en las naciones desarrolladas, las actividades de CyT en los países de menor desarrollo relativo juegan un rol fundamental para achicar la distancia que separa a éstos de la frontera del conocimiento y de las mejores prácticas productivas, creando de este modo las condiciones de posibilidad de sociedades más integradas y equitativas.

En este marco, la Argentina logró revertir algunos rasgos productivos y macroeconómicos imperantes en la década de los '90 luego de la grave crisis que enfrentó en 2001-2002. En esta última década el gobierno mostró discursivamente una intencionalidad de reversión total del sesgo anti-industrial que marcó el cuarto de siglo anterior. Sobre esta base es que se delineó su

estrategia en políticas en CyT formando, por ejemplo, en 2007 el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MinCyT) con misión de orientar la ciencia, la tecnología y la innovación al fortalecimiento de un nuevo modelo productivo que genere mayor inclusión social y mejore la competitividad de la economía argentina.

Jorge Sábato (1971), el tecnólogo más influyente de la historia argentina, plantea que *“en la Argentina hace mucho tiempo que se discute cómo aumentar la autonomía tecnológica del país, cómo disminuir la dependencia, se ha hablado y escrito mucho, pero tengo la impresión personal que los planes propuestos tienden a hacer aumentar la producción de conocimientos pero no a mejorar nuestra capacidad tecnológica, ya que si bien el conocimiento es un insumo de la tecnología, no es el único. Por lo tanto podemos aumentar la producción de conocimientos, invirtiendo en becas, laboratorios, etc., pero no la de tecnología”* (Sábato, 1971; pag. 1).<sup>1</sup>

Eduardo Dvorkin sostiene que se necesitan empresas que presionen para que la ciencia se transforme en tecnología y, de esta manera, se cree valor agregado. La preocupación central del autor, en varios de sus trabajos es resolver quién puede llevar a cabo la innovación del sector productivo en un país como la Argentina. Una posible respuesta podría ser las empresas transnacionales y el capital concentrado nacional. Sin embargo, esta posibilidad será descartada debido a los hábitos tradicionales predatorios, de planificación y ganancia a corto plazo, fugando capital, vendiendo al mercado interno a mayores precios que al mercado externo, entre otras acciones. Por lo tanto, no se puede esperar que estos actores en la Argentina empujen hacia una inversión riesgosa y a largo plazo como es la CyT. Otra posible respuesta son las PYMES, pero éstas, si bien seguramente vayan a acompañar el proceso de desarrollo, no tienen la fuerza suficiente para liderarlo. La última opción que queda es que el Estado comande este proceso.

En este sentido, Mariana Mazzucato (2011), economista y profesora de ciencia y de políticas tecnológicas, sostiene, retomando esta visión neoliberal de la que habla Aldo Ferrer, que *“de continuo políticos, economistas y medios de comunicación nos ofrecen imágenes de “emprendedores” tecnológicamente innovadores como Mark Zuckerberg y Steve Jobs. El mensaje es que es preferible dejar la innovación en manos de tales individuos y del sector privado, y que el Estado, supuestamente burocrático e inercial, no debería meterse en esas cosas. Esta imagen, sin embargo, se alimenta de ideología sin la menor prueba empírica. Si echamos un simple vistazo a las tecnologías pioneras del siglo pasado, veremos que el jugador decisivo fue el Estado y no el sector privado. El éxito de una innovación siempre es incierto y puede tomar más tiempo que el que estén dispuestos a esperar los bancos tradicionales o*

<sup>1</sup> Para el desarrollo del tema ver la revista *Ciencia Nueva* (1971).

*los capitalistas de inversión con riesgo.*" (Mazzucato, 2011: 15). En países como Estados Unidos, China, Singapur y Dinamarca, el Estado aportó el tipo de financiación paciente y a largo plazo que necesitan las nuevas tecnologías para despegar. A menudo este tipo de inversiones son grandes apuestas, desde poner al hombre en la luna hasta resolver el cambio climático. Para ello no sólo es necesario financiar la investigación básica, sino también la investigación aplicada y aun el capital inicial. En la era de la obsesión por reducir la deuda pública y achicar el tamaño del Estado, resulta fundamental derribar el mito de que el sector público es menos innovador que el privado. Si no lo hacemos, nos recuerda la autora, se debilitará la capacidad del Estado para seguir desempeñando su crucial papel innovador (Mazzucato, 2011).

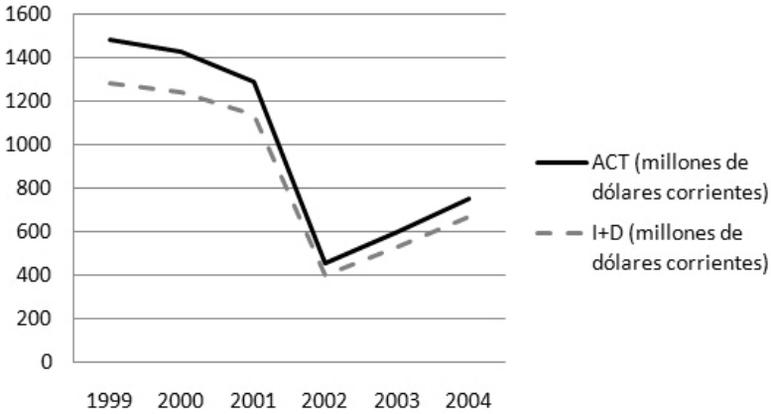
Es a partir de este eje que, desde una visión nacional -como desarrolla Aldo Ferrer- considero necesario apuntar nuestra investigación en la importancia que tuvieron las políticas en Ciencia y Tecnología -CyT- durante la posconvertibilidad, y éstas, con las del período anterior, teniendo en cuenta en este marco teórico la importancia de la gestión estatal para la innovación en CyT.

En consideración con este desarrollo, se fortalece la importancia en el análisis que se realizará de la política en CyT durante la posconvertibilidad, los cambios y rupturas con la década anterior y, finalmente, se estudiará cuáles fueron los sectores socioeconómicos más favorecidos durante este período. Dicho estudio se realizará hasta el año 2010 por cuestiones de disponibilidad de la información necesaria.

### **Sucesión de presidentes y gobiernos kirchneristas - Etapa de posconvertibilidad (2002-2010)**

La crisis económica, financiera, social, política e institucional que sacudió al país se prolongó durante 2001 y 2002 y dejó como corolario la cesación del pago de deuda soberana más grande de la historia, una transformación profunda del tipo de cambio y de la moneda en la que estaban denominados los contratos, lo que produjo una prominente reasignación de recursos entre sectores. El gobierno de transición del senador Eduardo Duhalde (2002-2003) y posteriormente el de Néstor Kirchner supusieron el triunfo del ala peronista más vinculada con los factores de poder tradicionales en este partido, como los sindicatos y un sector de la burguesía industrial.

Desde 2002 comenzó una paulatina recuperación económica que alivió las cuentas públicas. El repunte de las exportaciones, sostenido por el aumento de los precios de los *commodities* agrícolas y la ventaja de precios comparativos que produjo la devaluación, así como la suspensión del pago de los servicios de la deuda y su posterior renegociación permitieron recobrar las finanzas públicas. El nuevo esquema económico que comenzó con el

**Gráfico 1.** Gasto en ciencia y tecnología (US\$)

Fuente: elaboración propia sobre Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana – RICYT

Nota: ACT: Corresponde a Actividades Científicas y Tecnológicas, I+D: Corresponde a Investigación y Desarrollo - incluye formación de investigadores y servicios científicos y tecnológicos

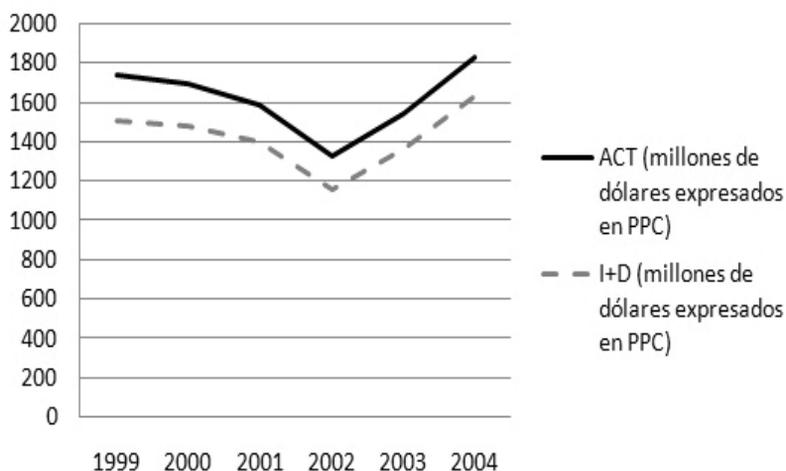
gobierno de Eduardo Duhalde y fue continuado por el gobierno de Néstor Kirchner estuvo marcado por la recuperación de la producción para el mercado interno asociada con una mayor tasa de empleo.

En el plano de la política científica y tecnológica, la crisis de 2001-2002 trajo aparejada una fuerte restricción a la inversión en I+D, que cayó a los niveles más bajos de la época reciente, como podemos ver en los **gráficos 1 y 2**.

Durante la presidencia de Eduardo Duhalde se designó como Secretario de Ciencia, Tecnología e Innovación a Julio Luna, un investigador del CONICET con formación de ingeniero. Por primera vez desde la finalización del gobierno radical se produjo una “reconciliación” total entre la SECYT, el CONICET y, en otro plano, las universidades. Después de realizar consultas, el gobierno designó al frente del CONICET a Eduardo Charreau, un investigador de gran trayectoria, reconocido por sus cualidades científicas y de gestión de organismos de I+D. Este gesto fue muy bien recibido por la comunidad científica. El nuevo presidente completaría su mandato en 2008 después de una gestión que cosechó un benéplácito general (Albornoz y Gordon, 2011).

En 2003, con la asunción de Néstor Kirchner al gobierno asumió un nuevo equipo la conducción de la SECYT. La gestión de Tulio del Bono como nuevo Secretario mostró un talante diálogoista y aportó como novedad el propósito de retomar la elaboración de planes estratégicos de medio y largo plazos.

Durante este período, la inversión en I+D continuó la tendencia de recupe-

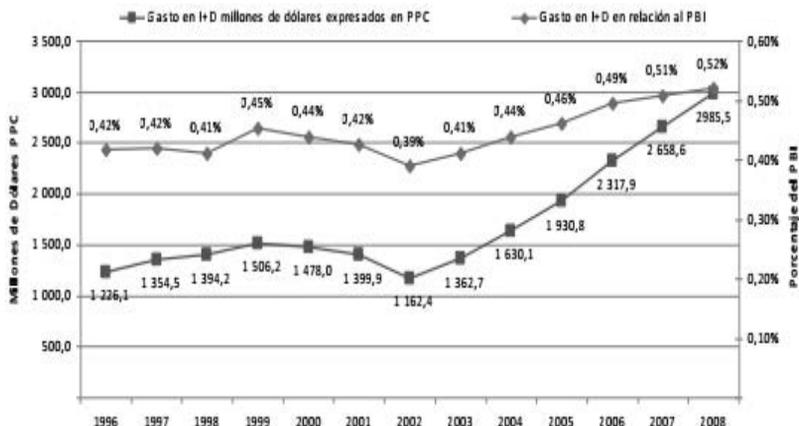
**Gráfico 2.** Gasto en ciencia y tecnología (PPC)

Fuente: elaboración propia sobre Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana – RICYT.

Nota: ACT: Corresponde a Actividades Científicas y Tecnológicas, I+D: Corresponde a Investigación y Desarrollo - incluye formación de investigadores y servicios científicos y tecnológicos, PPC: Corresponde a Paridad de Poder de Compra. Las estimaciones en Paridad de Poder de Compra fueron obtenidas aplicando los factores de conversión del Banco Mundial sobre la información en moneda local provista por cada país.

ración, después de la crisis, pero no pudo alejarse de su horizonte histórico. El **gráfico 3** presenta los valores de la inversión en I+D, tanto en porcentaje del PIB, como en dólares corrientes medidos según la paridad del poder de compra (PPC). Es posible observar que luego de que la inversión en I+D cayera al 0,39% del PIB en 2002, comenzó un paulatino proceso de recuperación hasta alcanzar en 2004 los valores de gasto previos a la crisis y a partir de allí aumentar hasta alcanzar el 0,52% del PIB en 2008. Si se analiza la inversión medida en dólares corrientes PPC también se aprecia que la misma cayó en 2002 a los niveles históricos más bajos de la serie y que a partir de entonces comenzó un proceso de recuperación que es aún más marcado que cuando es medido como porcentaje del PIB.

La inversión en I+D de 2008 medida en dólares corrientes PPC fue 157% superior a la de 2002, mientras que si se la mide como porcentaje del PIB el aumento fue del 34%. Esta diferencia en las tasas de crecimiento de la inversión en I+D según se la mida en términos absolutos o relativos al tamaño de la economía parece mostrar que el aumento obedece en mayor medida a un período de expansión económica que a la asignación de mayor prioridad a

**Gráfico 3. Argentina, inversión en I+D (1996-2008)**

Fuente: RICYT (2010), <http://www.ricyt.org>

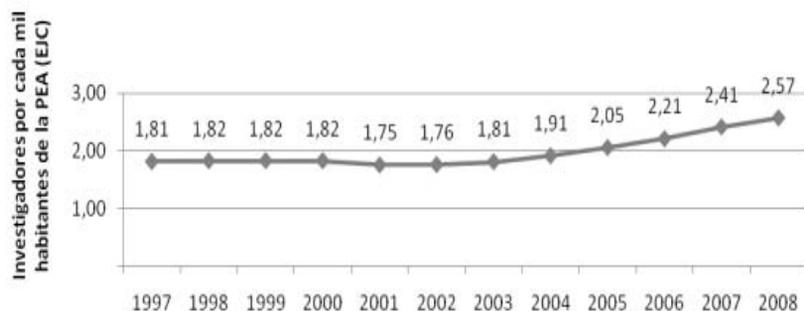
la ciencia y la tecnología por parte de los agentes públicos y privados. De hecho, la inversión en I+D como porcentaje del PIB de 2008 es 15% superior al de 1999. En todo caso, estas cifras se alejaban del objetivo de alcanzar el umbral del 1% del PIB en inversión en I+D. Este 1% es lo recomendado por la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) sobre todo a los países en desarrollo y es una meta fijada en los planes de distintos gobiernos sin que este propósito pudiera ser alcanzado, lo que señala las dificultades para sostener y aumentar la inversión pública en esta área, y más aún, las serias dificultades para impulsar la inversión del sector privado.<sup>2,3</sup>

En cuanto a los objetivos trazados por el nuevo gobierno, el de aumentar la inversión en I+D, tanto pública como privada no se ha cumplido, en cambio sí se avanzó considerablemente en lo que se refiere al número de investigadores y tecnólogos. Los cálculos que sustentaban el plan estimaban una cifra anual de mil quinientos becarios y un ingreso anual de quinientos nuevos investigadores al CONICET. Por cuarto año consecutivo, estas cifras se han cumplido como se demuestra en el **gráfico 4**.

En el período 2003-2008, la Agencia Nacional de Promoción Científica y

<sup>2</sup> Para más información ver Declaración del Programa RAICES como Política de Estado, ley 26.421 del 22 de Octubre de 2008 [http://www.raices.mincyt.gov.ar/pdfs/Ley\\_26\\_421\\_Raices.pdf](http://www.raices.mincyt.gov.ar/pdfs/Ley_26_421_Raices.pdf)

<sup>3</sup> El objetivo de alcanzar el 1% del PIB en gasto en I+D también había sido fijado en el Plan Nacional Plurianual de Ciencia y Tecnología 1998-2000 elaborado por la gestión Del Bello en 1996 pero nunca fue logrado.

**Gráfico 4.** Argentina, investigadores por cada mil habitantes de la PEA (EJC)

Fuente: RICYT (2010), <http://www.ricyt.org>

Tecnológica aprobó 3.181 proyectos a través de los diferentes instrumentos implementados por el FONTAR, por un monto total superior a los de \$1.000 millones de pesos (más de trescientos millones de dólares). Los proyectos aprobados exhibieron un fuerte crecimiento desde el año 2003. Si bien durante el período 2005-2007 la cantidad de proyectos se mantuvo relativamente estable, en 2008 se incrementó un 51%. En tanto los montos aprobados aumentaron en promedio un 42% por año. En valores absolutos, los proyectos se duplicaron entre 2003 y 2008, mientras que los montos aprobados se incrementaron más de un 450 por ciento.

Según Albornoz y Gordon (2011) la evaluación del impacto de este esfuerzo sobre el proceso de innovación debe dar cuenta de aquellos aspectos que contribuyan o dificulten la producción de un impacto económico. De la misma forma, los autores proponen determinar el valor agregado diferencial; esto es, aquello que los sectores productivos obtienen y que no podrían hacerlo de otros grupos de investigación. El análisis de estos impactos incluye aspectos tales como la capacidad de dar respuesta a requerimientos cognitivos formulados desde la esfera de las actividades económicas y sociales (efecto "inventor" schumpeteriano), así como el incremento de la transferencia de conocimientos científicos y tecnológicos a las empresas (efecto de apropiación social de los conocimientos). Entre estos impactos, asimismo, se cuenta el fortalecimiento de los centros de I+D en las empresas con recursos humanos formados en el marco de las actividades de la Agencia y el aumento del número de patentes registradas por nacionales, tanto en el país como en el exterior. Otro impacto que debe ser tomado en cuenta en la evaluación es la eventual relación demostrable entre el mejor desempeño económico de las empresas y las contribuciones realizadas por grupos financiados por la ANPCYT. Tal información debe ser obtenida y convenient-

temente analizada. Por el momento, un dato a tomar en cuenta es que, según datos de la encuesta nacional de innovación, el financiamiento otorgado por el FONTAR cubrió hasta el 8% de los gastos de innovación en las empresas pequeñas. En el caso de las empresas medianas, este porcentaje se reducía al 4%, mientras que en las grandes era del 1 por ciento.

Un ejercicio de evaluación del FONTAR realizado en 2006 consistió en un análisis comparado de las empresas financiadas por este fondo en relación con empresas de características similares no financiadas por él. El análisis estuvo orientado a determinar si los aportes del FONTAR a la innovación en empresas privadas generaron un efecto negativo de reemplazo de fondos que la empresa hubiera aportado de todas maneras, o un efecto de atracción de fondos de la empresa que de otra manera no hubieran sido dedicados a innovación (Chudnovsky, 2006)<sup>4</sup>.

El principal resultado obtenido es que la inversión en innovación de las empresas financiadas por el FONTAR fue superior al de las no financiadas, por lo que no habría existido un efecto total de “crowding out”<sup>5</sup>. Sin embargo, tampoco se habría verificado un efecto de adicionalidad, es decir que las empresas financiadas no habrían aportado a innovación más dinero propio que las no financiadas.

En los primeros meses de 2010 como parte de las acciones que impulsa el nuevo fondo establecido con apoyo del Banco Mundial –el FONARSEC– se presentó el programa EMPRE-TECNO mediante el cual se destinan recursos para dar apoyo a la creación de empresas de base tecnológica. A través de este instrumento es posible otorgar subsidios a proyectos destinados a *“aumentar la cantidad y mejorar la calidad de intermediarios de tecnología, elevar la cantidad de empresas de tecnología o basadas en el conocimiento, generar un ámbito propicio para que universidades, institutos de investigación, sector productivo, inversores de capital de riesgo y otros actores del sistema nacional de innovación interactúen de manera eficaz para lograr un crecimiento económico y un desarrollo social con base en el conocimiento científico y tecnológico”*.

<sup>4</sup> Para más información acerca de este estudio ver Chudnovsky D. *et al.* (2006) “Evaluating a program of public funding of private innovation activities. An econometric study of FONTAR in Argentina” [http://idbdocs.iadb.org/mwg-internal/de5fs23hu74ds/progress?id=Toi625KKJBjQv7NJW9EnhjCANSitl\\_yMZ9IakMN3EPA,&dl](http://idbdocs.iadb.org/mwg-internal/de5fs23hu74ds/progress?id=Toi625KKJBjQv7NJW9EnhjCANSitl_yMZ9IakMN3EPA,&dl)

<sup>5</sup> El efecto desplazamiento (también conocido como efecto expulsión o crowding out) es una situación en la que la capacidad de inversión de las empresas se reduce debido a la deuda pública. Al aumentar la deuda pública y la emisión de títulos públicos, se desplaza la inversión privada. Este tipo de desplazamientos suponen un trastorno en las condiciones financieras ya que se reducen los recursos disponibles. Se dice entonces que la inversión privada está siendo “desplazada o expulsada” por la pública (1 de marzo de 2010. Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models. International Monetary Fund, pp. 21).

## Establecimiento de la SECYT en Ministerio (2007)

El 6 de diciembre de 2007, el Congreso de la Nación sancionó modificaciones a la ley de Ministerios 26.338 creando el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Este organismo tiene a su cargo la formulación de políticas y el desarrollo de planes, programas y proyectos tendientes a fortalecer *“la capacidad del país para dar respuesta a problemas sectoriales y sociales prioritarios y contribuir a incrementar en forma sostenible la competitividad del sector productivo, sobre la base del desarrollo de un patrón de producción basado en bienes y servicios con mayor densidad tecnológica”*<sup>6</sup>.

De esta forma se separó esta área del Ministerio de Educación, del que va a continuar dependiendo la política universitaria. Al frente del nuevo Ministerio fue designado un investigador reconocido en el campo de la biología molecular, el Dr. Lino Barañao<sup>7</sup>. Esta medida, que en la práctica conlleva una separación entre la política universitaria y la de investigación fue celebrada públicamente como un reconocimiento largamente esperado a la importancia política de la ciencia.

A partir de la indagación de los **gráficos 5 y 6** podemos analizar si se registraron cambios en la inversión en CyT a partir de la modificación de rango de la Secretaría en Ministerio. De esta forma, se observa que, en términos absolutos, en 2008, al contrario de la presunta idea de haberse realizado un salto en la inversión en el área, se produce un amesetamiento, para luego en 2009 seguir su fase ascendente, comenzada en 2002. Por otra parte, cuando analizamos el gasto en términos relativos a su poder de compra, observamos que la tendencia ascendente se mantiene de forma constante durante todo el período, sin registrar ningún cambio específico en 2007 con la creación del MINCyT.

Otro de los aspectos propuestos para estudiar en este trabajo fue el de tratar de averiguar cuáles fueron los sectores socioeconómicos más beneficiados por las políticas de CyT durante la posconvertibilidad. En este sentido, analizaré la siguiente información con la descomposición porcentual del gasto en CyT<sup>8</sup>.

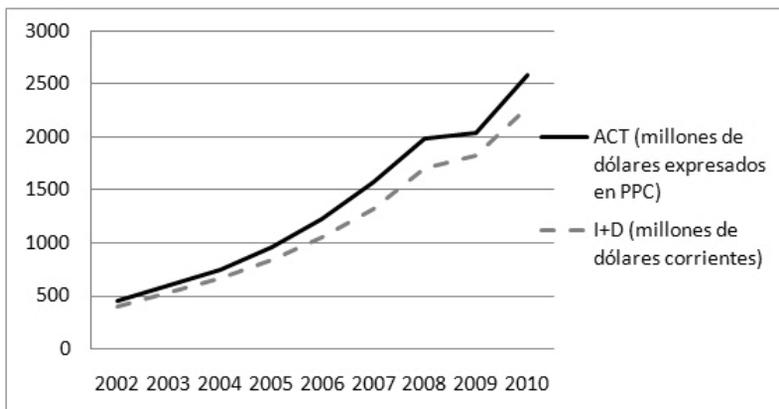
A partir de la observación de los cuadros con la información desglosada podemos sostener que, en cuanto al gasto en I+D, la producción y tecnología industrial es la más beneficiada promediando sus valores entre 24 % y 25%.

---

<sup>6</sup> Ley 26.338

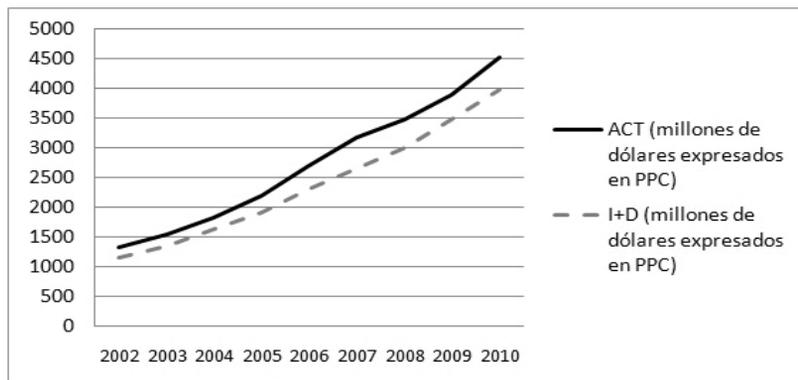
<sup>7</sup> Doctor en química. Fue director del Laboratorio de Biología de la Reproducción y Biotecnología Animal de la Universidad de Buenos Aires.

<sup>8</sup> El gasto en ACT (Actividades Científicas y Tecnológicas) no pudo analizarse por falta de datos en las series.

**Gráfico 5.** Gasto en ciencia y tecnología (US\$)

Fuente: elaboración propia sobre Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana – RICYT .

Nota: ACT: Corresponde a Actividades Científicas y Tecnológicas, I+D: Corresponde a Investigación y Desarrollo - incluye formación de investigadores y servicios científicos y tecnológicos

**Gráfico 6.** Gasto en ciencia y tecnología (PPC)

Fuente: elaboración propia en base a Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología - Iberoamericana e Interamericana – RICYT.

Nota: ACT: Corresponde a Actividades Científicas y Tecnológicas; I+D: Corresponde a Investigación y Desarrollo - incluye formación de investigadores y servicios científicos y tecnológicos; PPC: Corresponde a Paridad de Poder de Compra. Las estimaciones en Paridad de Poder de Compra fueron obtenidas aplicando los factores de conversión del Banco Mundial sobre la información en moneda local provista por cada país.

**Cuadro 1.** Gasto en I+D por objetivo socioeconómico

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Exploración y explotación de la Tierra	3,39	2,78	3,21	2,67	3,36	3,48	4,36	5,28	4,52
2. Infraestructuras y ordenación del territorio	1,93	1,93	2,58	2,02	2,18	2,09	2,58	2,48	2,79
3. Control y protección del medio ambiente	4,23	3,53	5,04	3,74	4,15	4,04	4,74	5,01	5,40
4. Protección y mejora de la salud humana	14,17	13,94	13,90	14,89	13,59	15,65	13,71	13,13	13,35
5. Producción, distribución y utilización de energía	2,85	2,87	2,22	2,46	2,93	2,90	3,32	3,84	4,13
6. Producción y tecnología agrícola	16,99	18,95	18,25	17,61	19,57	17,60	18,16	18,99	16,55
7. Producción y tecnología industrial	26,32	27,49	29,86	27,13	26,70	26,60	26,50	22,25	22,96
8. Estructuras y relaciones sociales	5,70	4,83	4,85	6,16	6,51	8,27	8,23	9,21	9,98
9. Exploración y explotación del espacio	2,38	2,76	2,75	2,48	3,46	4,27	4,44	4,12	4,73
10. Investigación no orientada	15,19	14,59	11,91	13,77	12,63	8,71	7,86	10,30	9,21
11. Otra investigación civil	5,87	5,70	4,88	5,87	3,81	5,87	5,66	4,96	5,55
12. Defensa	1,00	0,62	0,57	1,20	1,12	0,51	0,43	0,43	0,83

Fuente: elaboración propia sobre Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana – RICYT

A este objetivo le sigue el de producción y tecnología agrícola promediando alrededor del 17 % para todo el período (**cuadro 1**).

Por otra parte, en relación con los créditos presupuestarios públicos de I+D por objetivo socioeconómico los roles se invierten siendo el sector más beneficiado la producción y tecnología agrícola (23 %) seguido por la producción y tecnología industrial (15 %) (**cuadro 2**).

De este modo podemos concluir que dichos objetivos son en los que más se ha invertido durante las gestiones kirchneristas dejando en un segundo plano otros como exploración y explotación de la tierra, infraestructuras y ordenación del territorio, control y protección del medio ambiente, protección y mejora de la salud humana, producción distribución y utilización de energía, estructuras y relaciones sociales y exploración y explotación del espacio. De esta forma, se pone en consonancia esta reflexión con el objetivo mismo del MINCyT *“contribuir a incrementar en forma sostenible la competitividad del sector productivo, sobre la base del desarrollo de un patrón de producción basado en bienes y servicios con mayor densidad tecnológica”*<sup>9</sup>.

En adición a esta línea de análisis se podrían mencionar los nuevos fondos

**Cuadro 2.** Créditos presupuestarios Públicos de I+D por objetivo socioeconómico

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Exploración y explotación de la Tierra	4,95	3,91	3,70	3,56	3,58	4,79	4,60	6,61	6,86
2. Infraestructuras y ordenación del territorio	0,65	0,54	0,51	0,49	0,46	0,66	0,62	0,84	0,79
3. Control y protección del medio ambiente	3,57	3,46	3,23	3,02	2,95	2,35	2,43	3,02	3,35
4. Protección y mejora de la salud humana	7,90	11,27	11,17	10,79	10,39	11,66	11,47	9,36	9,37
5. Producción, distribución y utilización de energía	1,62	4,49	4,40	4,29	4,22	4,27	4,55	4,91	5,97
6. Producción y tecnología agrícola	20,82	21,86	23,57	24,90	28,27	26,50	27,04	25,55	23,90
7. Producción y tecnología industrial	17,78	15,70	16,56	16,22	14,81	16,17	14,81	13,41	13,31
8. Estructuras y relaciones sociales	1,18	1,53	1,57	1,61	1,53	5,89	5,46	5,26	5,30
9. Exploración y explotación del espacio	3,54	3,80	4,31	4,13	5,31	6,76	7,56	6,55	6,56
10. I+D financiada con fondos de universidades	17,05	13,79	11,90	9,21	7,98	6,99	5,70	4,78	4,17
11. Investigación no orientada	13,88	14,60	13,96	16,56	15,50	11,66	13,59	17,75	18,52
12. Otra investigación civil	6,09	4,49	4,63	4,79	4,53	1,98	1,88	1,34	1,32
13. Defensa	0,96	0,53	0,47	0,45	0,47	0,34	0,31	0,64	0,58

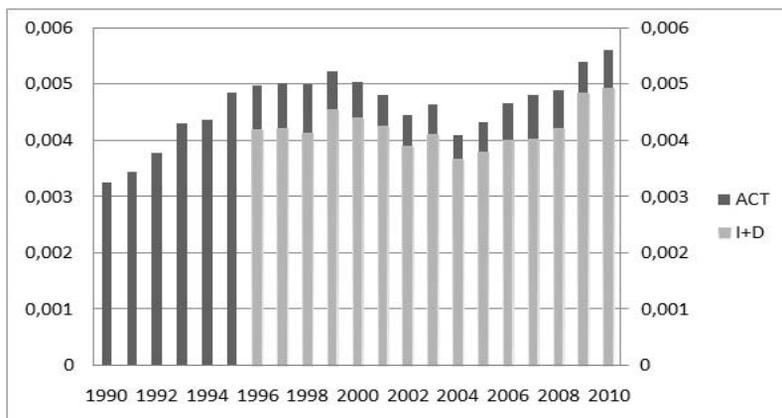
Fuente: elaboración propia sobre Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana – RICYT

sectoriales implementados por el MINCyT, siguiendo la experiencia de otros países de la región -particularmente Brasil-. Sin embargo, a diferencia de los fondos sectoriales brasileños, que tienen un origen en el sector privado, el MINCyT acudió a un nuevo préstamo del BID para el lanzamiento de una línea de financiamiento destinada a cuatro sectores definidos como estratégicos (agroindustria, energía, salud y problemática social), a la vez que suscribió un préstamo con el Banco Mundial para una línea de financiamiento de tres tecnologías de propósito general: TIC, biotecnología y nanotecnología. De esta forma, esta información también nos permite reflexionar sobre cuáles son las actividades y sectores de la economía que se pretende enfocar hacia el futuro.

### Comparación entre períodos de convertibilidad y posconvertibilidad

Si comparamos las etapas bajo estudio en base al gasto en Ciencia y

<sup>9</sup> Ley 26.338

**Gráfico 7.** Gasto en ciencia y tecnología en relación con el PIB

Fuente: elaboración propia sobre Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana – RICYT

Nota: ACT: Corresponde a Actividades Científicas y Tecnológicas; I+D: Corresponde a Investigación y Desarrollo - incluye formación de investigadores y servicios científicos y tecnológicos

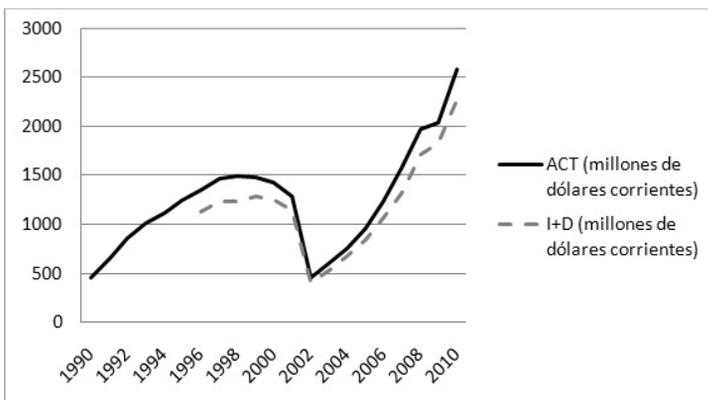
Tecnología en relación al PIB de Actividades Científicas y Tecnológicas<sup>10</sup> (**gráfico 7**) podemos sostener que, en promedio, el período de la convertibilidad (1990-2001) fue del 0,45 %, mientras que durante los años de posconvertibilidad en análisis (2002-2010) fue del 0,48 %. Dicha diferencia de un 0,03 % no parecería tener gran relevancia en la contrastación de ambas etapas.

Sin embargo, si analizamos esta inversión en CyT en términos absolutos y relativos, obtenemos los **gráficos 8 y 9**.

A partir de los **gráficos 8, 9, 10 y 11** se observa que, desde 1990 hasta 1997, la inversión en CyT aumenta, hasta que, en ese año, se estanca para luego descender. En el período de la gestión kirchnerista la línea es sólo ascendente y con mayor intensidad que la primera etapa de la convertibilidad. De esta forma, se observa un comportamiento muy disímil entre los períodos en cuestión, a diferencia de lo sucedido con el **gráfico 7** del porcentaje del PIB destinado a CyT.

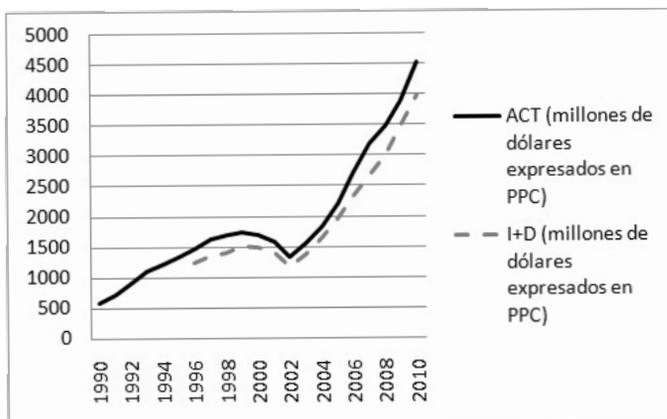
Al analizar el gasto en CyT por habitante se corrobora también este último análisis. Por lo tanto, al tener en cuenta que, en promedio, el porcentaje del PIB destinado a esta área no difiere en gran medida entre los períodos bajo

<sup>10</sup> I+D no es posible compararlo ya que faltan datos para los años comprendidos entre 1990 y 1996.

**Gráfico 8.** Gasto en ciencia y tecnología (US\$)

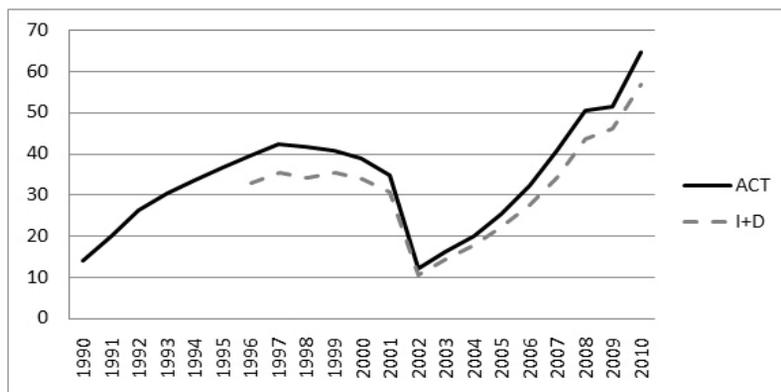
Fuente: elaboración propia sobre Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana – RICYT

Nota: ACT: Corresponde a Actividades Científicas y Tecnológicas; I+D: Corresponde a Investigación y Desarrollo - incluye formación de investigadores y servicios científicos y tecnológicos

**Gráfico 9.** Gasto en ciencia y tecnología (PPC)

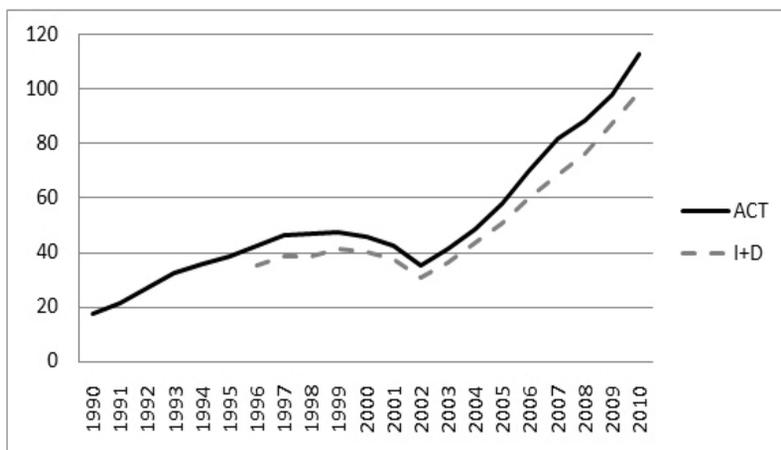
Fuente: elaboración propia sobre Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana – RICYT

Nota: ACT: Corresponde a Actividades Científicas y Tecnológicas; I+D: Corresponde a Investigación y Desarrollo - incluye formación de investigadores y servicios científicos y tecnológicos; PPC: Corresponde a Paridad de Poder de Compra. Las estimaciones en Paridad de Poder de Compra fueron obtenidas aplicando los factores de conversión del Banco Mundial sobre la información en moneda local provista por cada país.

**Gráfico 10.** Gasto en ciencia y tecnología por habitante (US\$)

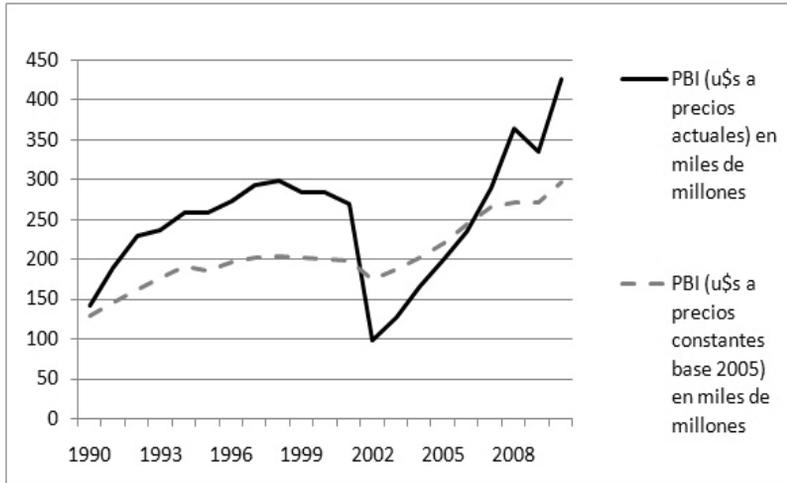
Fuente: elaboración propia sobre Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana – RICYT

Nota: ACT: Corresponde a Actividades Científicas y Tecnológicas; I+D: Corresponde a Investigación y Desarrollo - incluye formación de investigadores y servicios científicos y tecnológicos

**Gráfico 11.** Gasto en ciencia y tecnología por habitante (PPC)

Fuente: elaboración propia sobre Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana – RICYT

Nota: ACT: Corresponde a Actividades Científicas y Tecnológicas; I+D: Corresponde a Investigación y Desarrollo - incluye formación de investigadores y servicios científicos y tecnológicos; PPC: Corresponde a Paridad de Poder de Compra. Las estimaciones en Paridad de Poder de Compra fueron obtenidas aplicando los factores de conversión del Banco Mundial sobre la información en moneda local provista por cada país.

**Gráfico 12.** Crecimiento del PIB en US\$ a precios actuales y constantes

Fuente: elaboración propia sobre datos del Banco Mundial

estudio, podemos concluir que el gran aumento en inversión en CyT en valores relativos y absolutos durante la posconvertibilidad se da simultáneamente con el proceso de aumento del PIB a partir de la reactivación de la economía argentina. Este último proceso se puede afirmar a partir del **gráfico 12** de crecimiento del PIB en US\$ a precios actuales y a precios constantes.

Los investigadores Lugones, Peirano y Gutti (2005) a partir de un trabajo de campo con empresas sostienen que el nuevo régimen macroeconómico vigente desde mediados de 2002 es considerado positivo para éstas ya que el tipo de cambio alto, las retenciones a las exportaciones, el superávit fiscal y la recuperación ininterrumpida del mercado interno permitieron en la mayoría de los casos, ampliar el volumen de producción y recomponer ingresos. Sin embargo, según estos autores el nuevo esquema macroeconómico no parece haber estimulado suficientemente un replanteo de las tendencias de especialización de las empresas hacia un mayor contenido de conocimiento, manteniéndose el perfil anterior, fuertemente cargado hacia *commodities* y productos de bajo contenido tecnológico.

En este sentido, no encontraron cambios significativos respecto de la situación previa a la devaluación. Plantean que estas empresas, aprovecharon una reducción de la presión competitiva como resultado de la conjunción de dos elementos principales: la protección que implica el tipo de cambio alto frente a competidores externos y la expansión del mercado interno, acompañados por la mortandad de competidores que arrojó la profunda recesión

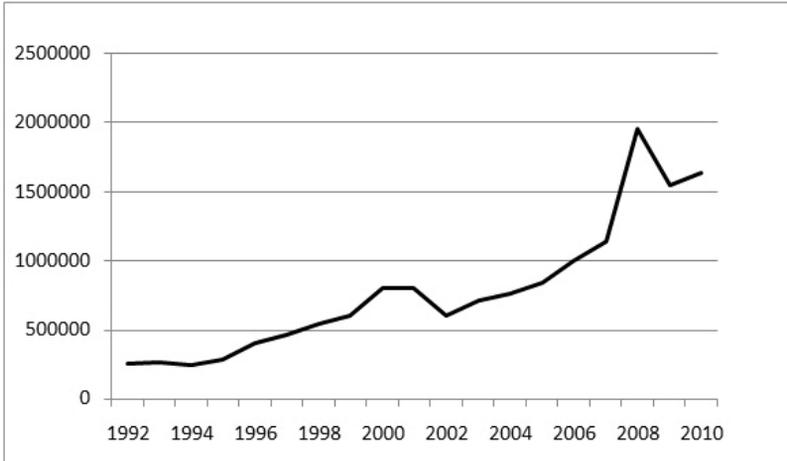
que marcó el final de la convertibilidad. Así, en 2005 no percibieron planes orientados a avanzar hacia eslabones más sofisticados de las cadenas y, por ende, a redefinir el contenido tecnológico de la producción. La mayoría de las exportaciones están constituidas por la de bienes similares a los de finales de los noventa (Lugones, Peirano y Gutti, 2005).

En una línea similar, Azpiazu y Schorr (2010: 26) sostienen que *“la vigencia de un “dólar alto” a partir de la devaluación contribuyó a profundizar gran parte de los rasgos de una estructura de especialización de escaso dinamismo a escala mundial, con limitados efectos locales en términos de empleo y encadenamientos virtuosos hacia crecientes estadios en materia de productividad e incorporación de progreso técnico”*. Para estos autores, el patrón de especialización que se ha venido consolidando en la posconvertibilidad difícilmente permita que la Argentina ingrese en un sendero de desarrollo con crecientes niveles de inclusión económico-social. Sumado a esto, sostienen que la vigencia del dólar alto como eje ordenador de la política industrial es condición insuficiente para una modificación positiva en la inserción nacional en los flujos mundiales del intercambio comercial manufacturero.

Por otra parte, los autores de CENDA (2010), plantean que las rupturas de la etapa de la posconvertibilidad en relación con la convertibilidad tienen mayor peso que las continuidades, poniendo de relieve la dificultad de la transformación de ciertos patrones económicos a partir de 30 años de políticas neoliberales de “desindustrialización”. De todas formas, comparten con los anteriores la necesidad imperiosa de lograr en el futuro una transición de la estructura productiva hacia sectores y productos de mayor valor agregado, contenido tecnológico e intensidad de eslabonamientos en el entramado productivo local.

A pesar de la situación de la estructura productiva caracterizada por estos autores considero que durante la posconvertibilidad sí se produjeron cambios en las políticas de ciencia y tecnología específicamente. Algunos de los argumentos para establecer esta afirmación fueron los cambios institucionales descriptos anteriormente. Otros son los datos cuantitativos estudiados durante el desarrollo de la investigación como gasto en ACT e I+D, número de investigadores, etc. Para ilustrar esta intención que sostengo que tuvieron las gestiones kirchneristas en aumentar la capacidad tecnológica del país podemos analizar el **gráfico 13**.

A partir del **gráfico 13** podemos observar el comportamiento de la variable de las exportaciones de los productos de alta tecnología<sup>11</sup>. De esta forma, se puede analizar la diferencia de rendimiento en este tipo de exportaciones durante la etapa de la convertibilidad y la posconvertibilidad. En este sentido, a pesar de registrarse una caída en 2008-2009, hay una clara tendencia a un

**Gráfico 13.** Exportaciones de productos de alta tecnología (US\$ a precios actuales)

Fuente: elaboración propia sobre datos del Banco Mundial

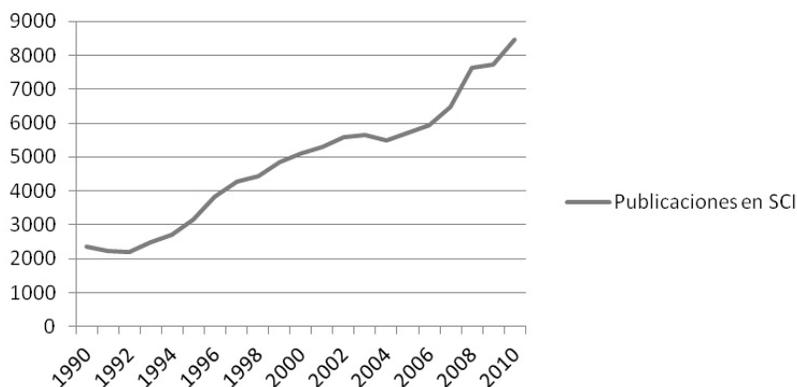
crecimiento pronunciado en las exportaciones de alta tecnología desde 2002 hasta 2010. En 2008 se alcanza un pico de exportaciones que supera por más del doble el máximo de la serie de la etapa de la década de 1990.

Por último, otro indicador a tener en cuenta en este trabajo para evaluar las políticas de CyT de la posconvertibilidad será la cantidad de publicaciones científicas durante ambos períodos, lo cual puede analizarse a partir del **gráfico 14**.

Según los datos de la serie podemos inferir el gran crecimiento que se registró en las publicaciones científicas en Science Citation Index (SCI) llegando en 2010 a cuadruplicar las cantidades a principios de la década de los '90. De todas formas no se visualiza un cambio de comportamiento entre ambos períodos sino que se puede sostener que siguieron un camino similar. Podemos destacar que existe una tendencia creciente entre 1992-1993 hasta 2000-2001, cuando se produce un amesetamiento hasta 2003, un gran crecimiento entre 2004 y 2008, un estancamiento en 2009 para volver a crecer en 2010.

## Conclusiones generales

<sup>11</sup> Según la definición de productos de alta tecnología del Banco Mundial: "High-technology exports are products with high R&D intensity, such as in aerospace, computers, pharmaceuticals, scientific instruments, and electrical machinery" <http://databank.bancomundial.org/data/views/reports/chart.aspx>.

**Gráfico 14.** Publicaciones en Science Citation Index (SCI)

Fuente: elaboración propia sobre Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana – RICYT

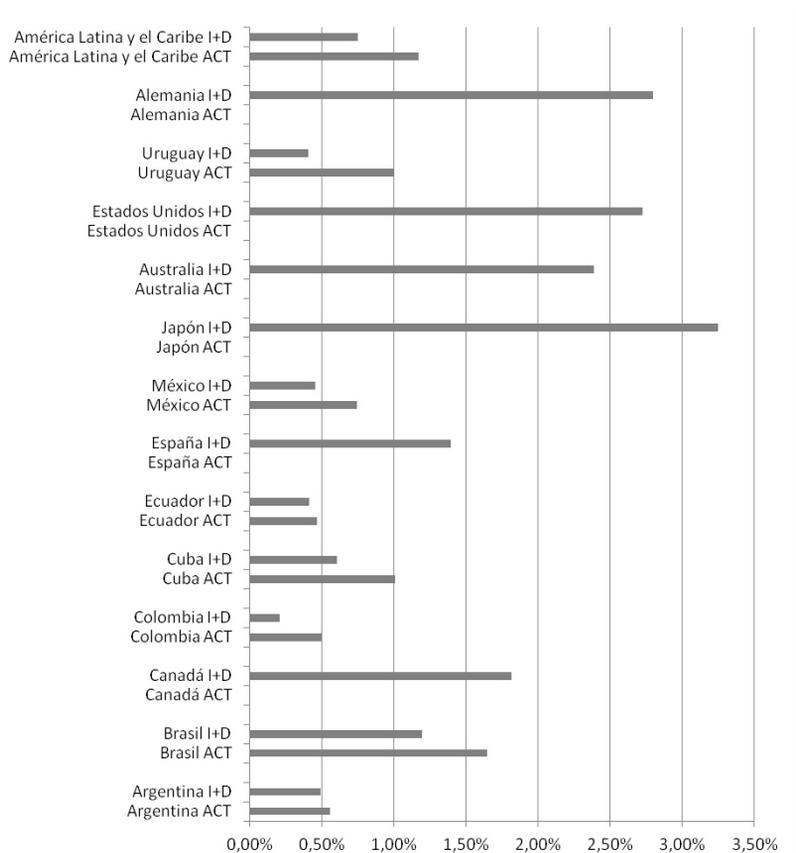
Para finalizar este trabajo intentaré realizar una conclusión general del período bajo estudio teniendo en cuenta los múltiples aspectos vinculados con las políticas de CyT desarrollados en la investigación.

Dentro de los logros de las gestiones de Nestor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, como de las autoridades de la SECyT primero y del MINCyT después, se puede mencionar, en primer lugar, el aumento en investigadores que se registra desde el año 2003. Este incremento se desarrolló cumpliendo los cálculos que sustentaban el plan con una cifra anual de mil quinientos becarios y un ingreso anual de quinientos nuevos investigadores al CONICET. El comportamiento de este indicador, como pudimos analizarlo durante la investigación, fue de un quiebre con la década de 1990 ya que las cifras de investigadores se redujeron durante dichos años.

En segundo plano, durante la posconvertibilidad se registró un crecimiento muy superior a la convertibilidad en la exportación de los productos de alta tecnología. Tanto es así que, en 2008, se alcanzó el pico histórico de la serie cercano a los 2.000 millones de dólares que supera por más del doble el máximo de la serie de la etapa de la década de 1990.

Por otra parte, durante el período bajo estudio se produjo un aumento en las publicaciones científicas representado en las presentadas en Science Citation Index (SCI). De todas formas en este campo no se visualiza una ruptura con la etapa anterior ya que durante ella también se mantuvo una tendencia creciente.

Por último, en cuanto a los datos cuantitativos evaluados durante la investi-

**Gráfico 15.** Gasto en ciencia y tecnología como porcentaje del PIB 2010

Fuente: elaboración propia sobre Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana – RICYT)

Nota: ACT: Corresponde a Actividades Científicas y Tecnológicas; I+D: Corresponde a Investigación y Desarrollo - incluye formación de investigadores y servicios científicos y tecnológicos

gación, también se concluye que sí hay un cambio en relación con la inversión destinada a la CyT en ambos períodos. Esto se da en términos absolutos como en términos relativos por el poder de compra, generando una tendencia creciente mucho mayor durante la posconvertibilidad que en el decenio anterior y logrando recuperarse de la fuerte caída sufrida entre 1999 y 2002. De todas formas, como se ha mencionado, en lo relacionado con el PIB, según los datos investigados, el porcentaje destinado a esta área no difiere entre los períodos bajo estudio. De la misma forma el porcentaje del

PIB destinado a CyT está lejos del 1 % recomendado por la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) sobre todo a los países en desarrollo y fijado como objetivo en los planes de distintos gobiernos.

En el **gráfico 15** podemos apreciar la lejanía en cuanto al porcentaje de inversión en ACT e I+D no sólo con países desarrollados como Alemania, Japón y Estados Unidos, sino que también a una gran distancia de la media registrada para América latina y el Caribe, lo cual indica que resta mucho por hacer para seguir el camino del desarrollo y la aplicación de tecnología a la estructura productiva del país.

En otro aspecto, también se pudo analizar que, en cuanto al gasto en I+D, la producción y tecnología industrial es la más beneficiada promediando sus valores entre 24 % y 25 %. A este objetivo le sigue el de producción y tecnología agrícola promediando alrededor del 17 % para todo el período. Por otra parte, en relación con los créditos presupuestarios públicos de I+D por objetivo socioeconómico los roles se invierten siendo el sector más beneficiado la producción y tecnología agrícola (23 %) seguido por la producción y tecnología industrial (15 %). De la misma forma, a partir de las líneas de financiamiento externo también pudimos reflexionar acerca de cuáles fueron sectores definidos como estratégicos por las autoridades, los cuales fueron agroindustria, energía, salud y problemática social a partir de una línea de financiamiento (BID) y TIC, biotecnología y nanotecnología por la otra (Banco Mundial).

A este análisis podemos sumarle la reflexión de las declaraciones de los empresarios consultados sobre su vinculación tanto con la SECyT como con el MINCYT<sup>12</sup>. La misma, como ya se ha dicho, consiste en la absoluta valorización positiva de la ayuda otorgada por el gobierno -ya sea a través de créditos o subsidios- para la realización de cada proyecto tecnológico.

Por último, en el plano cualitativo e institucional se podría mencionar que el otorgamiento de rango ministerial a la SECyT habría sido una ruptura distintiva en la política de CyT en la época de la posconvertibilidad. Sin embargo, la creación del MINCYT no supuso una innovación en cuanto a las grandes pautas y a los instrumentos de la política científica. Por lo contrario, ésta siguió las orientaciones generales que se venían llevando a cabo desde la antigua SECYT. Este aspecto se refuerza por el hecho de que la participación relativa dentro del presupuesto para el área ha permanecido estable luego de la creación del Ministerio como pudimos corroborar con los datos obtenidos durante la investigación. De todas formas, esto no es del todo negativo ya que significa que se mantuvieron muchos de los instrumentos que se pusie-

<sup>12</sup> Dichas entrevistas no han podido ser incluidas en este artículo, pero forman parte de un trabajo de investigación anterior.

ron en marcha durante la gestión de Del Bono -que significó un importante intento de hacer un plan a largo plazo- y éstos aún siguen vigentes luego de la creación en 2007 del MINCyT.

En el mismo sentido, en relación con las autoridades que llevaron a cabo la gestión de las políticas de CyT en la posconvertibilidad, a pesar de haberse tratado de una gestión de perfil bajo frente a la opinión pública, ha transcurrido sin mayores conflictos, apoyada en el buen desempeño del CONICET y en los resultados que los grupos de excelencia pudieron mostrar en áreas como la biotecnología, la nanotecnología y las TIC. Según diferentes autores, esta objetiva situación de continuidad, estabilidad y baja conflictividad se ha dado pocas veces en las últimas décadas, lo cual es un mérito no desdeñable que permite sentar las bases para la determinación de objetivos de largo plazo.

## Bibliografía

- Albornoz, Mario (2001): "Política Científica y Tecnológica. Una visión desde América Latina", *Revista Iberoamericana de ciencia, tecnología, sociedad e innovación*, N° 1.
- Albornoz, Mario (2007): "Argentina: modernidad y rupturas", en: *Claves del desarrollo científico y tecnológico de América Latina*, Sebastián, Jesús (Ed.), Fundación Carolina y Editorial Siglo XXI, Madrid
- Albornoz, Mario y Gordon, Ariel (2011): "La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983 - 2009)" en, Mario Albornoz y Jesús Sebastián (Eds.) *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*, CSIC, Madrid, 2011.
- Abeles, M. (1999): "El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa. ¿Reforma estructural o consolidación hegemónica?", en *Época. Revista argentina de economía política*, Año 1, Nro 1, Buenos Aires, diciembre.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010): "La industria argentina en la posconvertibilidad: reactivación y legados del neoliberalismo", en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 41, Nro. 161, México, IIEC-UNAM, abril-junio.
- Chudnovsky D. et al (2006) "Evaluating a program of public funding of private innovation activities. An econometric study of FONTAR in Argentina".
- Castellani, A.; Schorr, M. (2004) "Argentina: convertibilidad, crisis de acumulación y disputas en el interior del bloque de poder económico" en *Revista CENDES* (57), Caracas, Venezuela, septiembre-diciembre.
- Ciencia Hoy* - Editorial de la Revista (2001) Volumen 10 N° 60.
- CENDA (2010): "La Macroeconomía después de la convertibilidad", en Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino, La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en la post-Convertibilidad (2002-2010), Buenos Aires: CENDA - Cara o Ceca.
- Ferrer, Aldo (2002): *Vivir con lo nuestro. Nosotros y la globalización*; Fondo de Cultura

Económica, Buenos Aires.

- Lugones G, Peirano F y Gutti P. (2005): "Potencialidades y limitaciones de los procesos de innovación en Argentina", Documento de Trabajo del Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SECYT).
- Lugones G, Suárez D. y Le Clech N. (2007): "Conducta innovativa y desempeño empresarial", REDES.
- Mazzucato, M. (2011): *The Entrepreneurial State*, Demos, London, UK.
- MINCyT (2013): "Indicadores de ciencia y tecnología 2011".
- MINCyT (2011): "Argentina Innovadora 2020: Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación".
- Nun, José (1995): "Argentina: el Estado y las actividades científicas y tecnológicas", en: *REDES*, 2 (3): 59-98, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Oteiza, Enrique y Azpiazu, Daniel (1992): "La política de investigación científica y tecnológica argentina. Historia y perspectivas", CEAL.
- Programa RAICES como Política de Estado, ley 26.421 del 22 de octubre de 2008.
- Sábado, Jorge (1971): "ENIDE: ¿ingeniería o investigación?", *Ciencia Nueva*, N°11, julio, pp. 12-13.
- Suárez, Diana (2006): "Especificidades nacionales e indicadores de innovación", REDES.
- Schorr, Martin (2002) "Mitos y realidades del pensamiento neoliberal: La evolución de la industria manufacturera argentina durante los años noventa", en Schorr, M. *et al.: op. cit.*, CLACSO.
- Torre, J. y Gerchunoff, P. (1996) "La política de liberalización económica en la administración de Menem", en *Desarrollo Económico*, Nro. 143, Buenos Aires, octubre/diciembre.
- UNESCO (2010) "Sistemas nacionales de ciencia, tecnología e innovación en América Latina y el Caribe".
- Villarreal, J. (1985): "Los hilos sociales del poder", en Jozami, E., P. Paz y J. Villarreal: *Crisis de la dictadura argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Villaveces, José Luis *et al.* (2005): "¿Cómo medir el impacto de las políticas de ciencia y tecnología?". *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad*, Vol. 2, N° 4.

---

Discusiones

# Inflación por exceso de demanda por el lado del capital: el caso argentino reciente

SANTIAGO J. GAHN\*

El autor afirma que el análisis marginalista tradicional, en sus diferentes vertientes, da por sentado que la inflación se produce por exceso de demanda. La escasez de capital es la que daría inicio al aumento sostenido del nivel de precios aunque ciertas relaciones empíricas para el caso argentino reciente permiten echar un manto de duda sobre los argumentos convencionales. También indica que se piensa que apenas las tasas de utilización de la capacidad instalada se aproximan a la capacidad disponible el capital pasa a ser una restricción para el crecimiento económico.

El trabajo intenta refutar algunas hipótesis que el articulista -como se señaló- atribuye a la corriente marginalista sobre las causa de la inflación en la Argentina, dejando la explicación del fenómeno en sí para futuras investigaciones.

La descripción teórica que aquí se formula puede estimular un interesante debate acerca de la vigencia del planteo efectuado.

**Palabras clave:** Utilización de capacidad instalada – Inflación - Demanda efectiva

Los Apéndices I y II se publican en sitio iade: <http://www.iade.org.ar/system/files/ultima-version-s.-gahn-2016---realidad-economica.pdf>

**realidad económica** 306 (2016) pp. 155-166  
ISSN 0325-1926

---

\* Instituto de Altos Estudios Sociales IdAES – UNSAM; Centro de Investigación en Economía Política y Comunicación CIEPyC – UNLP. Este trabajo fue presentado de manera preliminar en el II Congreso de Economía Política CCC-UNQ. [sjgahn@gmail.com](mailto:sjgahn@gmail.com)

## Inflation by demand excess on the side of capital: the recent Argentine case

The author affirms that traditional marginalist analysis, in its different approaches, takes for granted that inflation is produced by excess of demand. Capital scarcity would be the one to begin the sustained rise of prices although certain empirical relations for the recent Argentine case allow to cast a doubt over conventional arguments. It also signals the thought that as soon as utilization rates of installed capacity approach available capacity, capital goes on to be a restriction to economic growth.

The article aims to refute certain hypotheses which the author -as it was pointed out- attributes to the marginalist movement about the causes of inflation in Argentina, leaving the explanation of the phenomenon itself for future research.

The theoretical description here formulated can promote an interesting debate about the validity of the presented ideas.

Keywords: Utilization of installed capacity - Inflation - Effective demand

Fecha de recepción: mayo de 2016

Fecha de aceptación: septiembre de 2016

## 1. Inflación por exceso de demanda en la Argentina

En los últimos años, desde 2007, en la Argentina se ha observado un proceso inflacionario crónico. Si bien se suele argumentar que este fenómeno es “multicausal”, en general, las explicaciones que priman son por el lado de la demanda frente a una oferta rígida (*marginalistas*), es decir, que el proceso se debe a un *exceso de demanda*. Esta explicación, enmarcada en una perspectiva de *economía cerrada*, se puede dividir en tres variantes:

1. Un *exceso* de gasto público y/o de consumo.
2. La emisión monetaria que financia el déficit fiscal.
3. La inflación oligopólica.

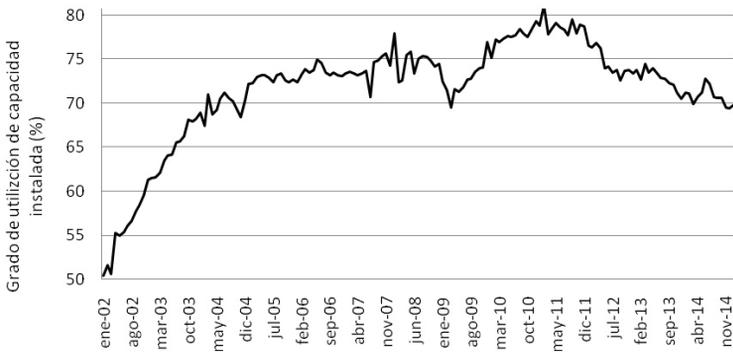
Las tres se podrían reducir a la inflación por *exceso de demanda*. El mecanismo a través del cual se desata el fenómeno inflacionario se podría entender de la siguiente manera: el consumo o gasto público *en exceso*, financiado o no con emisión<sup>1</sup>, repercute en el sector productor de bienes por lo que los empresarios no logran responder con aumento de la producción (*oferta rígida*), y por lo tanto deciden subir los precios. Las variantes pueden ser tanto en el corto como en el largo plazo<sup>2</sup>.

Para el caso de la inflación oligopólica, las empresas, cada vez más concentradas y centralizadas, motivadas por aumentar su rentabilidad, eligen subir precios aumentando los márgenes de rentabilidad unitarios. La *reticencia inversora*, proceso por el cual las firmas invierten menos de lo esperado de acuerdo con su rentabilidad, es una de las principales explicaciones a este tipo de inflación. Bajo este punto de vista, los componentes monopólicos de la industria local serían muy relevantes, tanto que los empresarios, frente a aumentos de la demanda, no aumentarían su producción (no utilizarían nuevos turnos, ni se invertiría en nuevo *stock* de capital físico), como sería esperable si se cumpliera el principio del acelerador.

Estas explicaciones son coherentes bajo un marco teórico en el cual la demanda agregada es la que se adapta a la capacidad productiva (Serrano, 1995) por lo que *el crecimiento económico es sólo explicado por el lado de la oferta*. Al considerar el capital como un factor escaso y al tener la posibilidad de producir con infinitas técnicas, la flexibilidad que le da la sustitución factorial, esta teoría puede asegurar en el largo plazo un equilibrio con plena utilización del capital instalado (Milgate, 1982). En este caso, obviamente, hay ausencia de problemas keynesianos, es decir, no hay insuficiencia de demanda efectiva (Garegnani, 1978; Petri, 2004), en otros términos, se cum-

<sup>1</sup> En el caso de Milton Friedman (1976, p. 32), el proceso será inflacionario sólo si los gastos públicos son financiados con emisión.

<sup>2</sup> Friedman (1976, p. 40) descarta que “hay un tope rígido en la producción, por encima del cual es imposible seguir aumentándola una vez que se llega al máximo”.

**Figura 1.** Utilización de la capacidad instalada (INDEC).

Fuente: elaboración propia sobre datos del INDEC

ple la versión robusta de la ley de Say (Snowdon & Vane, 2005).

## 2. Utilización de capacidad instalada *normal*: el caso argentino

Tanto la teoría marginalista tradicional como la teoría clásica, también conocida como enfoque del excedente, comparten el mismo método: el 'long period method' (LPM). Este método está basado sobre la noción de posiciones de largo plazo en donde los precios de mercado (efectivos) gravitan en torno de los precios de producción. Las posiciones de largo plazo son magnitudes teóricas, posiciones en donde el sistema económico se caracteriza por una tasa uniforme de ganancias (Garegnani, 1976). Bajo estas dos teorías se reconoce la existencia de una utilización *normal* de la capacidad instalada.

Si bien esta posición *normal* es inobservable, el promedio de las posiciones efectivas desestacionalizadas de la utilización de capacidad instalada en la industria manufacturera, que es observable, podría llegar a ser una estimación válida. Para el caso argentino, desde enero de 2002 a mayo de 2015, la tasa de utilización de la capacidad instalada en la industria manufacturera nunca superó el 84,1%. En la serie de tiempo, se puede observar la recuperación económica que logró la Argentina luego de la crisis de 2001 (**figura 1**).

Uno de los objetivos de este trabajo es comprobar empíricamente si la utilización de capacidad instalada en la industria manufacturera tiende o no a una posición *normal*. A través de múltiples tests econométricos, entre los

**Figura 2.** Tests econométricos sobre utilización de la capacidad instalada industrial. Utilización de capacidad instalada en la Argentina

	DFA	DF-MCG	PP	KPSS	ERS	NP
INDEC (des.)	Estacionaria	No estacionaria	Estacionaria	Estacionaria	No estacionaria	No estacionaria
INDEC (des./QE)	Estacionaria	Estacionaria	Estacionaria	Estacionaria	Estacionaria	Estacionaria

Fuente: elaboración propia sobre datos del INDEC

que se encuentran Dickey-Fuller Aumentado (DFA), Dickey-Fuller Mínimos Cuadrados Generalizados (DF-MCG), Phillips-Perron (PP), Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS), Elliot-Rothenberg-Stock (ERS), Ng-Perron (NP), la existencia de una reversión a la media en la utilización de capacidad instalada puede ser testeada. Los resultados obtenidos se encuentran en la **figura 2**.

Si se analizan los datos de INDEC desestacionalizados, se puede concluir que los resultados econométricos no son homogéneos<sup>3</sup>, indicando que la utilización de capacidad instalada en la Argentina es una variable que no necesariamente revierte a su posición *normal*. Sin embargo, si se considera que en el marco de la teoría la posición *normal* puede cambiar (Ciccone, 1986; Kurz, 1986; Trezzini, 1995; White, 1989), el promedio de las posiciones efectivas desestacionalizadas puede sufrir *quiebres estructurales* (QE). En caso de realizar un análisis con quiebres estructurales, es decir, suponiendo que la media es la que puede variar por períodos largos de tiempo, las variaciones en la media (según la metodología Bai & Perron - L+1 vs. L globally determined breaks-, 1998, 2003a, 2003b) se dan en los siguientes meses: diciembre de 2002, octubre de 2003, enero de 2005, diciembre de 2009 y mayo de 2012<sup>4</sup>, respetando la tendencia, dentro de cada uno de estos períodos, a revertir a la media bajo todos los tests econométricos enunciados anteriormente (utilizando los criterios Schwarz y Hannan-Quinn).

### 3.1. La relación entre utilización y precios

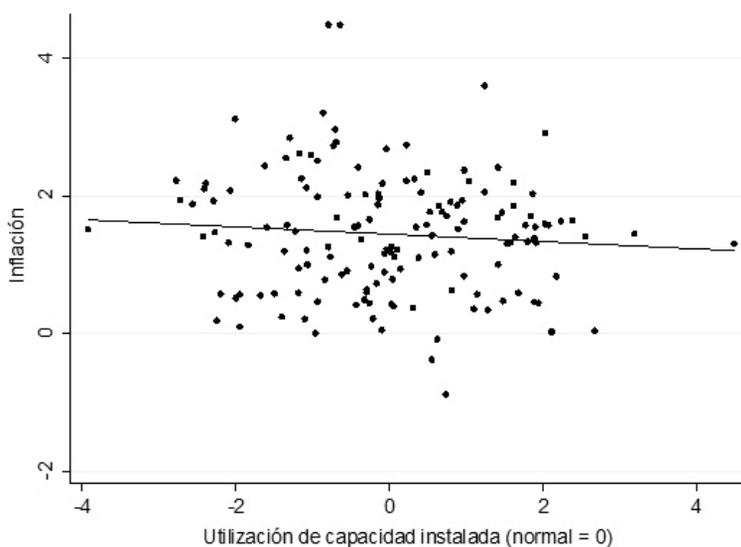
En los sectores industriales, las empresas no trabajan al tope de su capacidad de producción, sino que dejan un margen ocioso por diferentes motivos<sup>5</sup>. Este hecho estilizado se observa en todas las economías capitalistas del

<sup>3</sup> Para mayor detalle ver Apéndice I.

<sup>4</sup> Para mayor detalle ver Apéndice II.

<sup>5</sup> Deliberadamente, los productores dejarían capacidad instalada excedente por varias razones: simplemente por la incertidumbre existente sobre el nivel, composición, y fluctuaciones de la demanda. En este caso, como dice Steindl (1952), "*the producer wants to be in on a boom first*". Los empresarios no quieren perder mercados por no tener la capacidad de

**Figura 3.** Cambios en la utilización de la capacidad instalada (normal = 0) y cambios en el nivel de precios (diciembre de 2002 – mayo de 2015).



Fuente: elaboración propia sobre INDEC y Centro de Estudios Scalabrini Ortiz.

mundo y ha sido demostrado econométricamente para el caso argentino en la sección anterior.

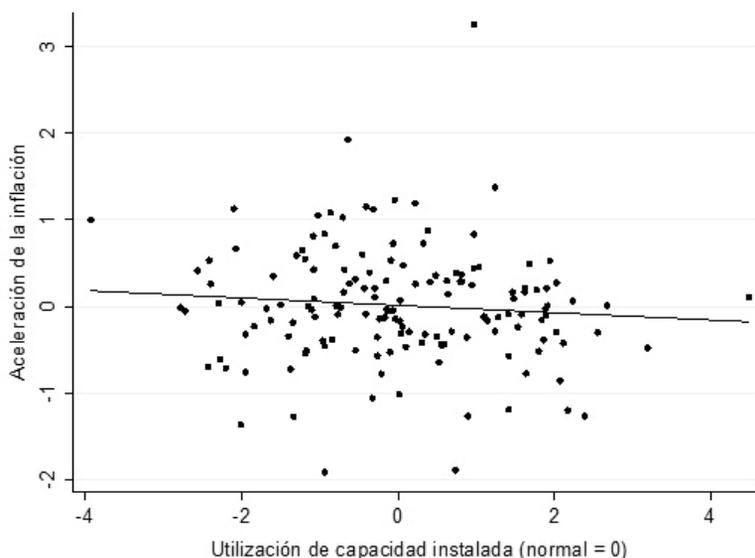
Una vez demostrado que la utilización de capacidad revierte a su media y las posiciones observadas (efectivas) gravitan en torno de una posición *normal*, se podría deducir, en línea con la teoría marginalista, que los picos (efectivos) de utilización de la capacidad instalada por arriba de la utilización normal ( $UCI - UCI_n$ ) deberían relacionarse positivamente con la inflación<sup>6</sup> ( $\pi$ ) si es que es válida la explicación de la inflación por *exceso de demanda por el lado del capital*.

$$\pi = f(UCI - UCI_n) > 0$$

abastecer los picos de demanda, o bien inesperados o bien estacionales. En segundo lugar, al iniciar un negocio, la perspectiva es permanecer en él, por lo que el hacerse de clientes lleva un tiempo, lo que hace que el crecimiento del mercado sea función del tiempo. Entonces, ¿por qué no expande la planta paso a paso? Es imposible a causa de la indivisibilidad (Serrano y Freitas, 2015) y la durabilidad de la inversión (tanto en plantas como en equipos). En tercer lugar, por los altos costos de operación a altas tasas de utilización de capacidad instalada.

<sup>6</sup> El autor agradece al Centro de Estudios Scalabrini Ortiz por la provisión de los datos utilizados.

**Figura 4.** Cambios en la utilización de la capacidad instalada (normal = 0) y aceleración del nivel de precios (diciembre de 2002 – mayo de 2015).



Fuente: elaboración propia sobre INDEC y Centro de Estudios Scalabrini Ortiz.

Sin embargo, para el caso argentino reciente esta relación no se cumple y el signo esperado no coincide con el observado<sup>7</sup>, ya que la relación es negativa como se observa en la **figura 3**.

Esta evidencia empírica, sin embargo, no es suficiente para rechazar la existencia de la *inflación por exceso de demanda*. Corrado y Matthey (1997) reconocen que esta relación negativa, incluso bajo la perspectiva marginalista, puede ser cierta por competencia imperfecta o por rendimientos crecientes a escala. La explicación que los autores sugieren es que acelera la inflación<sup>8</sup>. Sin embargo, la evidencia empírica, en la Argentina, muestra que el aumento de utilización por arriba de la normal no solo no es inflacionario, sino que tampoco acelera la inflación, como se puede ver en la **figura 4**<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Sin incorporar quiebres estructurales la relación también es negativa.

<sup>8</sup> "Más específicamente, si bien la correlación simple entre utilización de capacidad y el índice de precios al consumidor es virtualmente cero (0,02 para ser exactos) para la muestra que cubre el período 1967-1995, la correlación entre utilización de la capacidad y aceleración del índice de precios, excluyendo alimentos y energía, es notablemente positiva (0,53)" (Corrado y Matthey, 1997, p. 155, traducción propia).

<sup>9</sup> Sin quiebres estructurales, la relación, a diferencia de ser negativa, es cero.

Si es un hecho estilizado que nunca se llega a la utilización máxima de la capacidad productiva instalada y, por lo tanto, en este caso no se necesita reducir el consumo para aumentar la inversión porque la flexibilidad de la producción a los cambios en la demanda implica que el aumento en el consumo puede ir acompañado con un aumento en la inversión, todo lo que se necesita es que la utilización de la capacidad aumente en respuesta a un incremento en la demanda agregada (Petri, 2013); esto es lo que será analizado de manera descriptiva en la sección siguiente.

### 3.2. La relación entre utilización e inversión

El diferencial de utilización de capacidad instalada efectiva con respecto del normal ( $UCI - UCI_n$ ) es una de las explicaciones principales del nivel de inversión (Serrano, 1995), respetando el principio del acelerador de la inversión.

$$I = f(UCI - UCI_n)$$

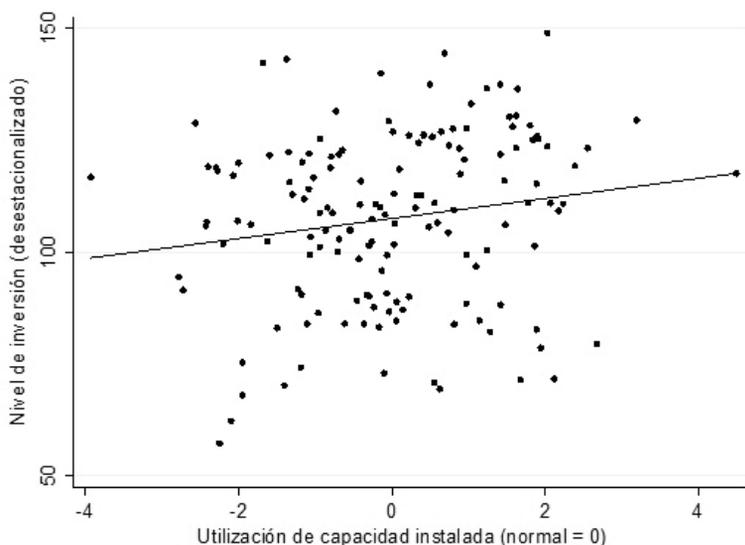
La influencia de un aumento de la actividad económica sobre esta variable iría en dos sentidos. Por un lado, en el corto plazo frente a aumentos inesperados en la demanda, aumentaría el grado de utilización de capacidad instalada. Por otro lado, la dualidad de la inversión, que en el corto plazo es demanda, en el largo plazo deprime la UCI ya que opera el efecto ampliación de la capacidad (Domar,<sup>10</sup> 1947). Esta noción es bien remarcada por Eatwell (1983), ya que la inversión es asumida como la variable independiente, pero, a su vez, la variación en la inversión es el mecanismo a través del cual la capacidad se ajusta a la demanda efectiva. Esto, en parte, es lo que dificultó el desarrollo de una teoría de largo plazo de la demanda efectiva (Serrano, 1995). Para el caso argentino, esta relación tiene un signo positivo como se observa en la **figura 5**, aunque su estudio en términos formales se realizará en un próximo artículo.

## 4. Conclusión

En la teoría marginalista tradicional hay tres formas por las cuales puede surgir el *exceso de demanda* en el marco de una economía cerrada. Por un lado, la existencia de un producto potencial exógeno; en segundo lugar, por la existencia de una tasa natural de desempleo (NRU o NAIRU); y, por último, la existencia de una tasa natural de capacidad instalada que acelera la inflación (NICU o NAICU). En este trabajo se intentó echar luz sobre el fenómeno inflacionario argentino con el objetivo de debatir el último de estos pun-

<sup>10</sup> Según Domar (1947, p.35) "the dual character of the investment process; that is, with the fact that investment not only generates income but also increases productive capacity" (El carácter dual del proceso de inversión, esto es, el hecho de que la inversión no sólo genera ingreso sino también aumenta la capacidad productiva - traducción propia).

**Figura 5.** Cambios en la utilización de la capacidad instalada (normal = 0) y nivel de inversión (desestacionalizado).



Fuente: elaboración propia sobre Orlando J. Ferreres y Asociados y Centro de Estudios Scalabrini Ortiz.

tos.

Poder afirmar que la utilización de la capacidad instalada tiende a una posición normal de equilibrio, dada por la planificación por parte de los empresarios para poder responder a los picos de demanda, permite dilucidar que los aumentos en la utilización de la capacidad por arriba de la capacidad normal no necesariamente devienen en aumentos de precios sino, probablemente, en aumentos de las cantidades producidas para no perder porción del mercado, vía el mecanismo del acelerador. Es por este motivo que no se encuentra una relación positiva entre los desvíos de la utilización de capacidad instalada efectiva por arriba de la utilización estimada como *normal* respecto de los cambios en el nivel de precios.

En sintonía con la teoría marginalista, las explicaciones posibles para el fenómeno inflacionario argentino irían por el lado del producto potencial (donde el debate sobre su endogeneidad estaría presente en autores como Nelson y Plosser, 1982; no significativo estadísticamente en Trajtenberg *et al.*, 2015), o por el lado de una tasa natural de desempleo (o curva de Phillips) para lo cual algunos autores, como Palumbo (2008), sostienen una explicación alternativa desde el enfoque del excedente. En definitiva, el enfoque de la

inflación por el lado de los costos no debería ser descartado (Bastos, 2002), en particular para el caso argentino reciente cuando el precio internacional de los alimentos aumentó significativamente a partir del año 2007.

Por lo tanto, es posible afirmar que el paradigma convencional o *mainstream* genera profundas limitaciones a la hora de analizar el comportamiento del sistema capitalista, y que en su lugar, enfoques como, por ejemplo, el del excedente (Sraffa, 1960) son más explicativos. Tal vez, sería útil y conducente, desde el desarrollo de las Controversias del Capital de Cambridge (Lazzarini, 2011) en adelante, retomar el pensamiento de los clásicos sumado a los contundentes aportes del principio de la demanda efectiva de Keynes (1936) y Kalecki (1971) para intentar explicar el comportamiento de una economía de mercado en términos objetivos.

## Bibliografía

- Bai, J. & Perron, P. (1998). Estimating and testing linear models with multiple structural changes. *Econometrica*, pp. 47-78.
- Bai, J. & Perron, P. (2003a). Computation and analysis of multiple structural change models. *Journal of applied econometrics*, 18(1), pp. 1-22.
- Bai, J. & Perron, P. (2003b). Critical values for multiple structural change tests. *The Econometrics Journal*, 6(1), pp. 72-78.
- Bastos, C. P. M. (2002). *Price stabilization in Brazil: a classical interpretation for an indexed nominal interest rate economy* (Doctoral dissertation, New School for Social Research).
- Cesaratto, S. (1995). Long-period method and analysis of technological change: is there any inconsistency?\*. *Review of political economy*, 7(3), pp. 249-278.
- Ciccone, R. (1986). Accumulation and capacity utilization: some critical considerations on Joan Robinson's theory of distribution. *Political Economy*, 2(1), pp. 17-36.
- Corrado, C. & Matthey, J. (1997). Capacity utilization. *The Journal of Economic Perspectives*, pp. 151-167.
- Domar, E. D. (1947). Expansion and employment. *The American Economic Review*, pp. 34-55.
- Eatwell, J. (1983). The long-period theory of employment. *Cambridge Journal of Economics*, 7(3/4), pp. 269-285.
- Elliot, G.; Rothenberg, T. J. & Stock, J. H. (1996). Efficient tests for an autoregressive unit root. *Econometrica*, 64(4), pp. 813-836.
- Escudero, W. S. (2000). A Primer on Unit-roots and Cointegration. *Universidad Nacional de La Plata*.
- Friedman, M. (1976). *Moneda y desarrollo económico*. Librería "El Ateneo" Editorial.
- Garegnani, P. (1976). On a change in the notion of equilibrium in recent work on

- value and distribution. *Essays in Modern Capital Theory*, Amsterdam: North Holland, pp. 25-45.
- Garegnani, P. (1978). Notes on consumption, investment and effective demand: I. *Cambridge journal of Economics*, pp. 335-353.
- Kalecki, M. (1971). *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy 1933-1970*. Cambridge University Press.
- Keynes, J. M. (2006). *General theory of employment, interest and money*. Atlantic Publishers & Dist.
- Kurz, H. D. (1986). Normal positions and capital utilization. *Political Economy*, 2(1), pp. 37-54.
- Kwiatkowski, D.; Phillips, P.C.B.; Schmidt, P. & Y. Shin. Testing the null hypothesis of stationarity against the alternative of a unit root: How sure are we that economic time series have a unit root? *Journal of Econometrics*, 54, 1992, pp. 159-178.
- Lazzarini, A. (2011). *Revisiting the Cambridge capital theory controversies: a historical and analytical study*. Pavia University Press.
- Lee, D. & P. Schmidt. On the power of the KPSS test of stationarity against fractionally-integrated alternatives. *Journal of Econometrics*, 73, 1996, pp. 285-302.
- Milgate, M. (1982). *Capital and Employment*. London: Academic Press.
- Nelson, C. R. y Plosser, C. R. (1982). Trends and random walks in macroeconomic time series: some evidence and implications. *Journal of monetary economics*, 10(2), pp.139-162.
- Ng, S. y Perron, P. (1995). Unit root tests in ARMA models with data-dependent methods for the selection of the truncation lag. *Journal of the American Statistical Association*, 90(429), pp. 268-281.
- Palumbo, A. (2008). Demand and supply forces vs institutions in the interpretations of the Phillips curve. mimeo, Dipartimento di Economia, Roma Tre.
- Petri, F. (2004). *General Equilibrium, capital and macroeconomics: A key to recent controversies in equilibrium Theory*. Edward Elgar Publishing.
- Petri, F. (2013). Neglected implications of neoclassical capital-labour substitution for investment theory: another criticism of Say's Law (No. 687). Department of Economics, University of Siena.
- Sachs, J. D. y Larraín, B. (1994). Felipe. Macroeconomía en la economía global. *Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, S A. México*.
- Schwert, G.W. Tests for Unit Roots: A Monte Carlo Investigation. *Journal of Business and Economic Statistics*, 7, 1989, pp.147-160.
- Serrano, F. (1995). Long period effective demand and the Sraffian supermultiplier. *Contributions to Political Economy*, 14(1), pp. 67-90.
- Serrano, F. & Freitas, F. (2013). *Growth, Distribution and Effective Demand the super-multiplier growth model alternative*.
- Snowdon, B. & Vane, H. R. (2005). *Modern macroeconomics: its origins, development and current state*. Edward Elgar Publishing.

- Sraffa, P. 1960. *Production of Commodities by Means of Commodities: Prelude to a Critique of Economic Theory*. Cambridge University Press.
- Steindl, J. (1952). *Maturity and Stagnation in the American Economy*. Oxford: Blackwell.
- Trajtenberg, L.; Valdecantos, S. y Vega, D. (2015). Los determinantes de la inflación en América Latina: un estudio empírico del período 1990-2013. *y política macroeconómica*, p.163.
- Trezzini, A. (1995). Capacity utilisation in the long run and the autonomous components of aggregate demand. *Contributions to Political Economy*, 14(1), pp. 33-66.
- White, G. (1989). *Normal prices and the theory of output: some significant implications of recent debate*. University of Melbourne, Department of Economics.

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.

Dirigida por **Carlos María Vilas**

Año 6 No. 11 julio - Diciembre 2016  
 Revista catalogada "Nivel 1" por el CAICYT  
 ISSN 1853-9254 (edición impresa)  
 ISSN 2362-2105 (edición digital)



### Artículos

**Diego Pando.** Notas para un primer paso en la hoja de ruta de la modernización del aparato estatal. *Some remarks for a first step forward towards the modernization of state apparatus.*

**Claudia Bernazza.** Bienvenidos al pasado. Welcome to the old days.

**Arturo Laguado y Maximiliano Rey.** Transformaciones de la estatalidad social en el régimen de acumulación post neoliberal. *Changes in social statehood in a post neoliberal regime of capital accumulation.*

**Fernanda Di Meglio.** Tendencias recientes de las políticas de vinculación científico-tecnológicas dirigidas a las universidades argentinas. *Recent policy trends linking science & technology policies addressed to universities in Argentina.*

**Sebastián Cruz Barbosa.** Política y políticas de la UNASUR: institucionalidad y desafíos políticos. *Politics and policies in UNASUR: institutions and political challenges.*

**Rosa García Chediak.** ¿Populismo petrolero? Experiencias recientes en México y Ecuador. *Oil Populism? On recent experiences in Mexico and Ecuador.*

**Hernán Fair.** Las principales fuerzas políticas durante la crisis del modelo de Convertibilidad de diciembre de 2001. Posicionamientos políticos, disputas públicas e impacto hegemónico. *The main political forces during the crisis of the Convertibility model, December 2001. Political positionings, public disputes and hegemonic impact.*

### Reseñas

**Pedro Soneréguer y Andrés Repar.** Los desafíos del Peronismo urbano. Revista Cada 17 (2013-2015). Remedios de Escalada, Ediciones de la UNLa-Universidad Nacional de Lanús, 2016. 160 págs ISBN 978-987-1987-72-6. Reseña de Daniel Naya.

Gijsela da Silva Guevara (editora) Geopolítica latinoamericana: nuevos enfoques y perspectivas Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. 273 páginas; 21 cm. ISBN 9789587724387 Reseña de Julio Burdman.

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

Recepción de artículos: [perspectivas@unla.edu.ar](mailto:perspectivas@unla.edu.ar)

[revistas.unla.edu.ar/perspectivas/](http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/)

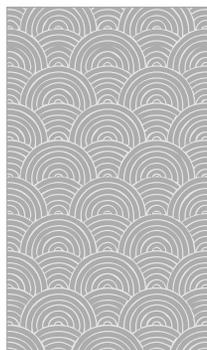
# CLACSO

## El Grupo de trabajo

# INTEGRACIÓN Y UNIÓN LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA

Ha publicado su primer Boletín  
"Integración Regional. Una mirada  
crítica". Disponible en:

[http://www.clacso.org.ar/archivos/integracion\\_regional\\_n1.pdf](http://www.clacso.org.ar/archivos/integracion_regional_n1.pdf)



*El grupo se  
compone de 38  
investigadores de  
distintos países  
de América  
Latina y el  
Caribe.*



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences





## actividades realizadas

11 Y 12 DE MARZO DE 2017

**Realidad Económica** participó en el *stand* de publicaciones del IMFC y en el de Alimentos agroecológicos de COOPERAR en la Feria de Economía Solidaria y Agroecología realizada en la Facultad de Agronomía de la UBA.

29 DE MARZO DE 2017

Presencia de **Realidad Económica** acompañando la charla "**La Agroecología: único camino para la Soberanía Alimentaria**", a cargo de *Miguel Altieri*. Actividad organizada por las Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria de las Facultades de Agrarías y de Medicina de la UBA.

## actividades a realizar

3 Y 4 DE ABRIL DE 2017

*Congreso Chaqueño de Ciencia Política*

*Presentación del artículo*

**La Industria Chaqueña en el Siglo XXI: estructura productiva y mercado de trabajo**

Publicado en Realidad Económica 304, de los autores:  
*Cristian Bonavida, Lucas Borda, Lautaro González Obregón,  
Camila Monzón, Luciano Moser.*

*Exposición*

**La representación política y la protesta social  
bajo el gobierno de Cambiemos**

*Marisa Duarte*, Directora de R.E. y Presidenta del IADE.

**Organiza:** Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco y Sociedad Argentina de Análisis Político.

4 Y 5 DE ABRIL DE 2017

Presencia de **Realidad Económica** en la Fiesta del Libro en la sede de la Universidad de Belgrano. CABA

7, 21, 28 DE ABRIL Y 5 DE MAYO DE 18 A 20 HS.

**Taller de Economía para Periodistas**

destinado a Comunicadores sociales, locutores, periodistas, directores y productores de radio y televisión.

Docente: *Martín Kalos*. Economista y periodista, docente de la UBA  
aula Gral. Mosconi, 5to piso, IADE, Hipólito Yrigoyen 1116. CABA

19 DE ABRIL DE 2017 – 18 HS

*Presentación de Realidad Económica 304 y 305***Las limitaciones del régimen de acumulación en la Argentina**

Exposición de los artículos **Régimen de acumulación durante el ciclo de gobiernos kirchneristas** de *Pablo Manzanelli* y *Eduardo Basualdo*

Comenta: *Augusto Costa*

y **Más de dos décadas de expansión de la producción cerealera y oleaginosa en la Argentina** de *Nicolás Arceo*.

Comenta: *Carlos León***Organizan:** FLACSO e IADE

aula Gral. Mosconi, 5to Piso, IADE, Hipólito Yrigoyen 1116. CABA

28 DE ABRIL DE 2017

*Presentación de Realidad Económica 303 en Ramallo***La cuestión tributaria en relación con la economía de la región**

Artículo: **Elementos para una reforma tributaria progresiva en la Argentina** de *Pablo Caruso*.

Comenta: *Alejandro Cimiotta*, Subsecretario Promoción Social, Municipalidad de Zárate  
Modera: *Roberto Pineda*, Fundación RUMBOS

**Organizan:** Fundación RUMBOS e IADE-

Salón Finisterre del Camping Club Paraná



# realidad económica

## Orientaciones para los autores

La Dirección y el Comité Editorial de la revista *Realidad Económica* y el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) están interesados en publicar en forma permanente artículos que aborden distintos aspectos de la realidad económica, política y social de la República Argentina, de América latina y del mundo en general.

Con el objeto de facilitar la consideración y publicación de los trabajos, se indican las orientaciones generales para su presentación.

Los textos deben ser inéditos, en caso de tratarse de artículos que hubieren sido presentados con anterioridad en jornadas, congresos, seminarios, paneles, etc., debe consignarse a pie de página dicha situación.

La recepción del artículo la realiza el Coordinador del Comité Editorial, luego pasa por un proceso de evaluación externa. Los artículos se envían a tres árbitros con el nombre del autor y su filiación. Una vez evaluado, el Coordinador recibe el informe de los árbitros y comunica el dictamen a la Dirección de la Revista y al autor, sin detallar el nombre de los árbitros (evaluación "ciega").

Se considera apto para publicación todo artículo que obtenga dictamen favorable de, al menos, dos árbitros. La evaluación de los artículos puede tener como resultado la aceptación sin cambios, la aceptación sujeta a correcciones o el rechazo, pasando por recomendaciones sobre el contenido, la forma o los métodos utilizados. Tanto las recomendaciones de los árbitros como las propuestas de los autores pueden ser consideradas por el Coordinador del Comité Editorial y/o por el Director de la Revista.

La evaluación por parte del Comité Editorial no puede ser recurrida ante la dirección de la Revista ni ante ninguna otra instancia de evaluación.

Los trabajos deben enviarse con el título y un resumen en español y en inglés, preferentemente no más de 1.000 caracteres y 4 ó 5 palabras clave (también traducidas) consignar además nombre y nacionalidad del autor; con un breve currículum académico y profesional. Esto podrá obviarse o actualizarse cuando se hayan publicado trabajos anteriores del mismo autor. La extensión de los trabajos puede variar según el tema desarrollado, estimándose que no debe exceder las veinte (20) páginas, a razón de 3.200 caracteres por página, incluidos espacios. Si el Comité Editorial lo considera pertinente, podrán aceptarse, excepcionalmente, trabajos de mayor extensión.

Las propuestas de artículos deben enviarse por correo electrónico a [realidadeconomica@iade.org.ar](mailto:realidadeconomica@iade.org.ar), indicando título del artículo, autor, archivos que acompañan el envío y forma de contactarse (correo electrónico y teléfono). Los trabajos deben presentarse en formato electrónico, en procesador de textos Word. Acompañar las ilustraciones o gráficos en sus programas originales (Excel o Illustrator) y en el caso de imágenes, en .jpg o .tif. Se recomienda para los gráficos evitar el uso de color para diferenciar variables (la

revista se publica en blanco y negro). En lo posible, no enviar materiales en pdf o PowerPoint, ya que la calidad de las imágenes extraídas de esos programas es baja.

Para la elaboración de las referencias se debe seguir las Normas APA y tener en cuenta que deben organizarse de manera alfabética por la primera letra del apellido. En caso se tengan dos o más apellidos iguales, se procede a organizar de manera alfabética por las letras del nombre. En caso sean varias referencias del mismo autor, se ordenan cronológicamente, es decir por el año -de menor a mayor-.

Libro con autor: Apellido, A. A. (Año). Título. Ciudad, País: Editorial.

Libro con editor - capítulos escritos por varios autores: Apellido, A. A. (Ed.). (Año). Título. Ciudad, País: Editorial.

Libro en versión electrónica Online: Apellido, A. A. (Año). Título. Recuperado de <http://www.xxxxxx.xxx>

Capítulo de un libro: cuando el libro donde se ha sustraído el capítulo a referenciar de un libro que es con editor, es decir, de un libro con varios autores, debe referenciarse de la siguiente manera: Apellido, A. A., y Apellido, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En A. A. Apellido. (Ed.), Título del libro (pp. xx-xx). Ciudad, País: Editorial.

Publicaciones periódicas: Artículos científicos: Apellido, A. A., Apellido, B. B., y Apellido, C. C. (Fecha). Título del artículo. Nombre de la revista, volumen(número), pp-pp.

Artículo online: Apellido, A. A. (Año). Título del artículo. Nombre de la revista, volumen(número), pp-pp. Recuperado de <https://www.xxx.xxx>

Variación de acuerdo a los autores

Un autor: Apellido, A. A. (Fecha). Título del artículo. Nombre de la revista, volumen (número), pp-pp.

De dos a siete autores: cuando se tienen entre dos autores y siete, se escriben todos los autores como se ha visto anteriormente y antes de escribir el último, se colocará "y".

Ocho o más autores: cuando se tienen de ocho a más autores, deben listarse los primeros seis seguidos de puntos suspensivos y, posteriormente, se escribirá el nombre del último autor.

Periódico: Forma básica: Apellido A. A. (Fecha). Título del artículo. Nombre del periódico, pp-pp.

Online: Apellido, A. A. (Fecha). Título del artículo. Nombre del periódico. Recuperado de <http://www>.

Otros tipos de texto: Informes Autor corporativo, informe gubernamental: Nombre de la organización. (Año). Título del informe (Número de la publicación). Recuperado de <http://www.xxxxxx.xxx>

Simposios y conferencias: Autor, A., & Autor, A. (Fecha). Título de la ponencia. En A. Apellido del presidente del congreso (Presidencia), Título del simposio o congreso. Simposio o conferencia llevado a cabo en el congreso Nombre de la organización, Lugar.

Tesis y trabajos de grado: Autor, A., & Autor, A. (Año). Título de la tesis (Tesis de pregrado, maestría o doctoral). Nombre de la institución, Lugar.

La Dirección de la revista se reserva el derecho de efectuar los cambios formales que requieran los artículos, incluyendo sus títulos, previa consulta con el autor.

Los autores tienen derecho a tres (3) ejemplares del número de *Realidad Económica* en que aparezca publicado su artículo.

# Sumario

---

---

Documento 8M

---

## ¿Por qué paramos?

*Why do we go on strike?*

6-15

El espacio *Ni Una Menos* convocó a un paro nacional y movilización que se llevó a cabo el día 8 de marzo último, Día Internacional de la Mujer, fecha en que se recuerda un hecho emblemático como fue la muerte de obreras textiles en Nueva York y por el que se conmemora mundialmente la lucha de las mujeres por sus derechos sociales y laborales. En la Argentina *Ni Una Menos* es un colectivo que se caracteriza por su diversidad y transversalidad de género, que ha crecido significativamente en los dos últimos años, y se ha constituido en uno de los movimientos más dinámicos y participativos. El 27 de noviembre de 2016 convocó a una jornada que se expresó en numerosas movilizaciones en varias ciudades de nuestro país, también fueron multitudinarias en los continentes americano y europeo con el objeto de hacer visible la creciente violencia de género que viene elevando los índices de femicidios, el negocio de la trata de personas y otras formas de violencias patriarcales y capitalistas, de allí surgió la consigna *Vivas nos Queremos*. El espacio continuó trabajando asambleariamente decidiendo el paro del día 8 de marzo, propuesta que trascendió las fronteras de la Argentina hacia el movimiento internacional de mujeres. **Realidad Económica** publica en este número el documento del 8M que consta de ocho ejes y sintetiza los motivos y reclamos que aúnan el movimiento y que fue leído en la Plaza de Mayo por el comité organizador.

*The Ni una menos ("Not one less") movement called for a national strike and demonstration which was carried out the past 8th March, International Women's Day, date of commemoration of an emblematic event as was the death of female textile workers in New York and the reason why women's fights for their social and work rights are internationally recognized. In Argentina, Ni una Menos is a collective characterized by its gender diversity and mainstreaming which has grown significantly in the past two years and has taken up the place of one of the most dynamic movements in our country. 27th November 2016 was a day of numerous mobilizations in several cities of our country, they were also massive in the American and European continents and had the aim of making the increasing gender violence that is elevating femicide rates, human trafficking and other forms of patriarchal, capitalistic violence visible; this is where the Vivas nos Queremos ("We Want Ourselves Alive") slogan comes from. The movement continued to work through assemblies deciding on the 8th March strike, a proposal which went further than the Argentine borders towards the women's international movement. Realidad Económica publishes, in this issue, the 8M document which comprises eight core ideas and summarizes the reasons and demands that brings the movement together, which was read at Plaza de Mayo by the organizing committee.*

Fundamentos conceptuales

---

## Pensamiento y obra de Arturo E. Sampay

*Thinking and work of Arturo E. Sampay*

16-46

### JORGE FRANCISCO CHOLVIS

Del pensamiento y obra de Sampay surge que el anhelo de Justicia es inherente a la índole humana, pese a la terca resistencia de los derechos adquiridos, y que en la infraestructura sociológica de la Constitución subyace la lucha por el predominio político y pugnan los ideales que surgen del pueblo por una Constitución mejor contra el empeño oligárquico en resistir su transformación. Estaba firmemente persuadido de que finalmente el proceso sociopolítico llevaría a que la Argentina consagre un avanzado texto constitucional. El pensamiento de Sampay adquiere actualidad en nuestro tiempo contemporáneo y habrá de potenciar el accionar mayoritario de los sectores populares en su pugna por lograr transformar la Constitución real que aún predomina en el país. Ese marco posibilitará el necesario y elevado debate que permita efectivizar en esta segunda década del siglo XXI, con la más amplia participación popular, una futura Asamblea Constituyente que sancione una nueva Constitución escrita para hacer efectivo el anhelado objetivo de la Justicia Social, o sea el "buen vivir" de nuestro pueblo.

*From the thinking and work of Sampay it stems that the desire for Justice is inherent to human nature, in spite of the stubborn resistance of the achieved rights, and that the sociological infrastructure of the Constitution is where the fight for political predominance lies and where the ideals stemming from the people for a better Constitution struggle against the oligarchic will to resist its transformation. He was firmly convinced that the socio-political process would finally lead Argentina to establish an advanced constitutional text. Sampay's thinking acquires validity in our contemporary times and shall potentiate most actions of the popular sectors in their struggle to achieve a real transformation of the Constitution that still prevails in this country. This work frame will enable the necessary, in-depth debate that allows to create, in this second decade of the 21st century and with the broadest popular participation, a future Constituent Assembly to rule a new Constitution written in order to realise the long-awaited aim of Social Justice, that is, the "well-being" of our people.*

Distribución del ingreso  
.....

**El impacto asimétrico de la aceleración inflacionaria en la Argentina (2015-2016)**

*The asymmetric impact of inflationary acceleration in Argentina (2015-2016)* **47-76**

DEMIAN TUPAC PANIGO - SERGIO ROSANOVICH -  
FERNANDO GARCÍA DÍAZ - PILAR MONTEAGUDO

El objetivo de la presente investigación consiste en examinar el impacto distributivo del proceso inflacionario generado por el cambio de paradigma macroeconómico en la Argentina. Desde fines de septiembre de 2015 a febrero de 2016 se han combinado: 1) expectativas devaluatorias (que generaron remarcaciones incluso antes del cambio de régimen), 2) devaluación efectiva de la moneda, 3) eliminación o reducción de derechos de exportación (según el producto), 4) liberación de cupos de exportación para ciertos bienes clave de la canasta básica (como la carne bovina), 5) desarticulación de facto -aun manteniendo de jure- del programa Precios Cuidados, y 6) aumento de tarifas de servicios públicos. Todo ello no sólo ha generado una de las tasas de inflación más elevadas desde 2002 sino que también ha transformado sensiblemente la dinámica de los precios relativos, en desmedro del poder adquisitivo de la población con menores recursos y con un impacto sólo marginal sobre la capacidad de compra de empresarios y trabajadores de altos ingresos.

*The aim of the present paper is to examine the distributive impact of the inflationary process generated by the macro-economic paradigm change in Argentina. Since the end of September 2015 up until February 2016 the following elements have combined: 1) evaluation expectations (which produced price changes even before the regime change), 2) effective devaluation of domestic currency, 3) elimination or reduction of export duties (depending on product-type), 4) release of export quotas for some key goods of basic basket (such as beef), 5) de facto disarticulation - while maintaining de jure - of the Regulated Prices Program, and 6) rise of public service prices. This has not only led to one of the highest inflation rates since 2002 but also appreciably transformed relative price dynamic, against purchasing power of low-income families and with a marginal impact on buying power of entrepreneurs and high-income employees.*

Estados provinciales  
.....

**Ajuste en épocas de crisis: el caso de Entre Ríos (Argentina) durante la Gran Depresión**

*Adjustment in times of crisis: the case of Entre Ríos (Argentina) during the Great Depression*

**77-103**

MARIO MATHIEU - LEANDRO RODRÍGUEZ - VICTORIA LAMBRUSCHINI

La profundidad y duración de la crisis mundial de la década de los '30 finalmente provocó la reacción del Gobierno argentino, que ensayó medidas de intervención estatal y regulación económica de amplio alcance. Pero la depresión y la segunda gran guerra también interpellaron a los Estados provinciales, que debieron transitar una situación compleja con instrumentos teóricos y fácticos muy precarios. El presente artículo aborda la forma en que el Gobierno entrerriano enfrentó este problema, especialmente cómo manejó

la contradicción que se produce en todas las grandes crisis: el debilitamiento de la situación fiscal del Estado en un contexto de necesidades y demandas crecientes por parte de los distintos sectores sociales. Ello supone tomar decisiones políticas sobre la distribución de los costos de la crisis y los beneficios de la intervención estatal. ¿Quién paga la crisis? es la pregunta que el Estado debe responder. La forma en que lo hizo en Entre Ríos en los años '30 es el objeto de este artículo, basado sobre las Memorias del Ministerio de Hacienda, Justicia e Instrucción Pública de la época como fuente de análisis principal.

*The depth and duration of the global crisis of the 1930's ultimately caused the reaction of the Argentine Government, which tested measures of State intervention and comprehensive economic regulation. But depression and the Second World War also interpellated the provincial governments, who had to navigate a complex situation with very precarious theoretical and factual instruments. This article discusses how the Entre Ríos government faced this problem, especially its management of the contradiction that occurs in all major crises: the weakening of the fiscal position of the State in a context of growing needs and demands by the various social sectors. This involves making policy decisions about the distribution of the costs of the crisis and the beneficiaries of state intervention. 'Who pays for the crisis?' is the question that the State should respond. The way in which it was done in Entre Ríos in the 1930's is the subject of this article, based on the memoirs of the Ministry of Finance, Justice and Public Instruction of the time as a main source of analysis.*

#### Concepto y método

.....

### **El valor agregado en origen como política de desarrollo agroalimentario y agroindustrial**

*Added value at its source as agri-food, agri-industrial development policies* 104-129

ANDRÉS CASTELLANO - MERCEDES ELIDA GOIZUETA

El presente artículo identifica y describe las diferentes dimensiones conceptuales del Valor Agregado (VA), desde su versión "en origen", a los efectos de facilitar la puesta en común de las distintas estrategias de intervención en el territorio traccionadas desde los organismos públicos con injerencia en el Sistema Agroalimentario y Agroindustrial, particularmente aquellas desplegadas desde el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Las dimensiones descriptas hacen foco en: i) lo distributivo y lo redistributivo de cada iniciativa de agregado de valor; ii) el rol del sector privado y el público en la gestión de innovaciones; y iii) los sujetos productivos sobre los cuales gravitan estos procesos de desarrollo. Como propuesta integradora se ofrece una matriz de iniciativas de agregado de valor, en la cual se definen seis categorías, ejemplificadas con casos de estudio.

Finalmente, se pone a consideración la necesidad de armonizar la divergencia de objetivos de política pública que promueven el VA y que enfatizan la sustitución de importaciones, la soberanía alimentaria y económica, el desarrollo local y la priorización de ciertos complejos productivos.

*In the current paper, the different dimensions related to the concept of added value (AV), in its "initial" version, are identified and described. The purpose is to facilitate disciplinary dialogues among the various intervention strategies in the area, managed from public organizations that intervene in the agri-food and agri-industrial system, particularly those deployed in the National Agricultural Technology Institute (INTA). The above-mentioned dimensions focus on the following aspects: (i) the distributive and redistributive aspects of added value; (ii) the role of the private and the public sectors in the management of innovation; and (iii) the productive subjects over which these development processes gravitate. As an integrative proposal, a matrix of value addition initiatives is proposed, in which six categories are defined, each of which is exemplified with case analyses. Finally, the need to harmonize the divergence of public policy objectives that promote AV and emphasize the replacement of imports, food and economic sovereignty, local development, and the prioritization of certain productive complexes is put into consideration.*

#### Análisis

.....

### **Política científica y tecnológica en la posconvertibilidad (2002-2010)**

*Scientific and technological policies during post-convertibility (2002-2010)* 130-154

BRUNO PEREZ ALMANSI

Para la construcción de un país capaz de desplegar en su totalidad los recursos y talentos disponibles, establecer una estructura productiva industrializada y compleja, generar ventajas comparativas dinámicas,

agregar valor a sus recursos naturales e instaurar relaciones simétricas con el orden mundial (Ferrer, 2002), es fundamental contar con un sistema científico y tecnológico desarrollado (Sábato, Mazzucato, Albornoz). En este sentido, el presente artículo forma parte de una investigación destinada a analizar lo sucedido en la política científico-tecnológica desde la dictadura militar hasta 2010. El trabajo contempla el período de la posconvertibilidad entre los años 2002 y 2010 conectando y analizando datos de C&T e I&D en diferentes rubros y tendencias de inversión. A la vez, se compara esta información con la etapa de la convertibilidad, intentando plantear continuidades y rupturas. De esta forma, se formulan conclusiones acerca de las políticas científico-tecnológicas de la última década, como también disparadores sobre el rumbo de las mismas en el futuro.

*In order to build a country able to develop the whole available sources and talents, establish an industrialized, complex productive structure, generate dynamic comparative advantages, add value to its natural sources and set up symmetric relations with the world order (Ferrer, 2002), it is necessary to have a developed scientific and technological system (Sábato, Mazzucato, Albornoz). In this sense, the article is part of an investigation of the scientific-technological policy from the military dictatorship process up until 2010. The period of post-convertibility between 2002 and 2010 is considered, connecting and analyzing C&T and I&D data in different items and investment trends. At the same time, this information is compared with the stage of convertibility, trying to establish continuities and ruptures. In this way, the study tries to reach conclusions about the scientific-technological policies of the last decade, and also to set keys for future directions.*

#### Discusiones

.....

### **Inflación por exceso de demanda por el lado del capital: el caso argentino reciente**

*Inflation by demand excess on the side of capital: the recent Argentine case* **155-166**

SANTIAGO J. GAHN

El autor afirma que el análisis marginalista tradicional, en sus diferentes vertientes, da por sentado que la inflación se produce por exceso de demanda. La escasez de capital es la que daría inicio al aumento sostenido del nivel de precios aunque ciertas relaciones empíricas para el caso argentino reciente permiten echar un manto de duda sobre los argumentos convencionales. También indica que se piensa que apenas las tasas de utilización de la capacidad instalada se aproximan a la capacidad disponible el capital pasa a ser una restricción para el crecimiento económico. El trabajo intenta refutar algunas hipótesis que el articulista -como se señaló- atribuye a la corriente marginalista sobre las causas de la inflación en la Argentina, dejando la explicación del fenómeno en sí para futuras investigaciones. La descripción teórica que aquí se formula puede estimular un interesante debate acerca de la vigencia del planteo efectuado.

*The author affirms that the traditional marginalist analysis, in its different approaches, takes for granted that inflation is produced by excess of demand. Capital scarcity would be the one to initiate the sustained rise of prices although certain empirical relations for the recent Argentine case allow to cast a doubt over conventional arguments. It also signals the thought that as soon as utilization rates of installed capacity approach available capacity, capital goes on to be a restriction to economic growth. The article aims to refute certain hypotheses which the author -as it was pointed out- attributes to the marginalist movement about the causes of inflation in Argentina, leaving the explanation of the phenomenon itself for future research. The theoretical description here formulated can promote an interesting debate about the validity of the presented ideas.*

#### IADE

.....

**Actividades**

**169-170**

**Orientaciones para los autores**

**171-172**