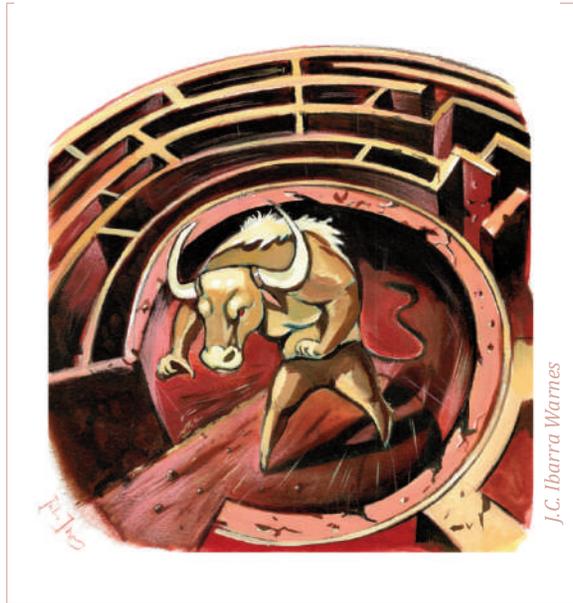


REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

 **realidad  
económica**

Nº 309, AÑO 46 / 1 DE JULIO A 15 DE AGOSTO DE 2017  
Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas Nivel 1 - CONICET



**El laberinto del Minotauro**  
*La democracia en el capitalismo*

Comprender la realidad  
para transformarla.

 realidad  
económica

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

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

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

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

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



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

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

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

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



REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

 **realidad  
económica**

Nº 309, AÑO 46 / AGOSTO DE 2017

---

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

---

EDITOR

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

ISSN 0325-1926

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

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

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



# Realidad Económica

---

## COMITÉ EDITORIAL

### COORDINADOR

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

### MIEMBROS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**JUAN 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 de Buenos Aires - Argentina.

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

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

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

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

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

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

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

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

**I A D E**  
**COMISIÓN DIRECTIVA**

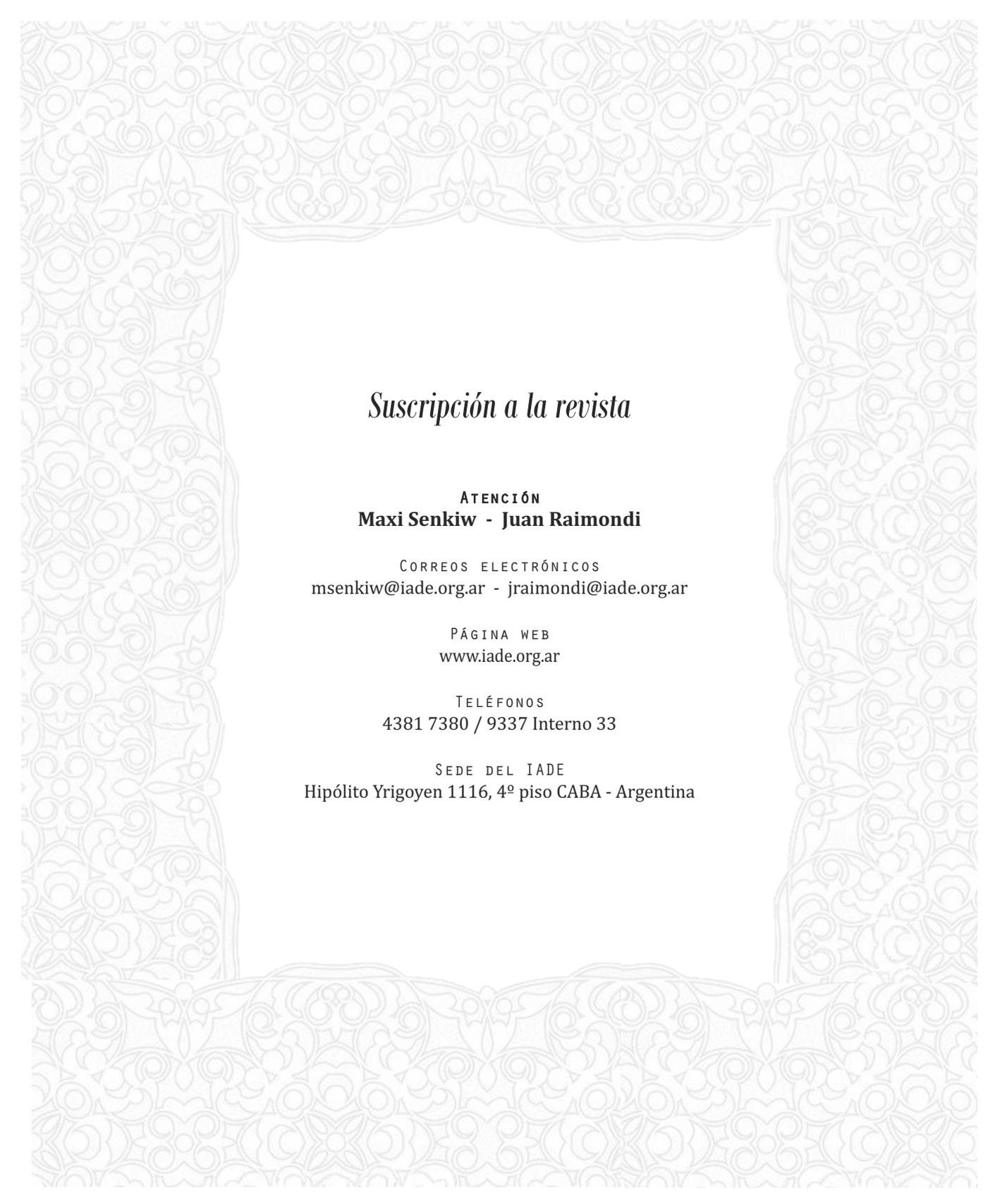
**PRESIDENTES** **SALVADOR MARÍA LOZADA**  
**HONORARIOS** **ALEJANDRO ROFMAN**

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

**VOCALES** **JUAN CARLOS AMIGO** **ROBERTO GÓMEZ**  
**TITULARES** **RAMIRO BERTONI** **NICOLÁS GUTMAN**  
**ARÍSTIDES CORTI** **FLORA LOSADA**  
**NICOLÁS DVOSKIN** **ARIEL SLIPAK**

**VOCALES** **FRANCISCO ABRAMOVICH** **MIRTA QUILES**  
**SUPLENTES** **ROBERTO ADARO** **HORACIO ROVELLI**  
**TERESA HERRERA** **CECILIA VITTO**  
**ENRIQUE JARDEL** **CARLOS ZAIETZ**

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

A decorative border with a repeating floral and geometric pattern in a light gray color, framing the central text.

## *Suscripción a la revista*

**ATENCIÓN**  
**Maxi Senkiw - Juan Raimondi**

CORREOS ELECTRÓNICOS  
msenkiw@iade.org.ar - jraimondi@iade.org.ar

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

TELÉFONOS  
4381 7380 / 9337 Interno 33

SEDE DEL IADE  
Hipólito Yrigoyen 1116, 4º piso CABA - Argentina



## Realidad Económica se renueva.

*Bajo los mismos principios que siempre ha sostenido y la definen, Realidad Económica se renueva.*

*La tarea que se había originado en atención a su forma pronto necesitó definiciones que debían darse desde sus propósitos y contenidos, para representar lo que la revista ha sido, es hoy y se proyecta en adelante.*

*Realidad Económica es una revista de dimensión, de perspectiva; de solidez argumental; de contexto; de comparación y de razón. Su tarea contribuye a pensar y a comprender, a ensayar y a debatir, a desarrollar y a proponer. Es una herramienta que contribuye a generar pensamiento crítico; su bagaje y su historia la convierten en una publicación de referencia. Su labor da respuestas y genera alternativas, contribuyendo a esclarecer las problemáticas del entramado político, productivo y social. Es una revista que, sin ser de rigurosa coyuntura, interpela permanentemente a la realidad.*

*En tiempos favorables como en tiempos en que en nuestro país y en la región avanzan la política y el ideario neoliberales, Realidad Económica pone la producción intelectual al servicio del desarrollo del país y de la sociedad, desde la defensa de sus derechos y de su dignidad.*

*¿Podían expresarse de una manera diferente y mejor estos conceptos?  
¿Podía repensarse la revista desde nuevas nociones de valoración y disposición; de desarrollo y dinamismo?*

*Esta es la tarea que se ha emprendido y se intenta: afianzar los mismos ideales, principios y paradigmas. Reivindicarlos; desarrollarlos y potenciarlos; promoverlos. Hacerlos crecer.*



## - Í N D I C E -

### ACTUALIDAD

**El laberinto del Minotauro: Trump y el Estado en las Sombras** ..... 9 a 32  
*Mónica Peralta Ramos*

### TRABAJO

**Empleo público: nivel, evolución y formas de contratación** ..... 33 a 65  
*Ana Laura Fernández - Mariana L. González*

### POS CONVERTIBILIDAD

**Inserción del capital brasileño en el proceso productivo argentino** ..... 67 a 101  
*Nicolás Quiroga Lombard*

### DEBATES

**Cuba: socialismo, mercado y propiedad privada** ..... 103 a 114  
*Julio Carranza Valdés*

### ANÁLISIS

**La calidad de las exportaciones argentinas de bienes 2003 - 2015** ..... 115 a 140  
*Carlos Bianco - Germán Herrera Bartis*

**Sumario** ..... 141 a 145

### RESEÑAS

**Problemas actuales del agro argentino** ..... 147 a 156  
*Pedro Tsakoumagkos (coordinador)*  
*Reseña de Mabel Manzanal*

**Agenda del IADE** ..... 157 a 160



 **realidad  
económica**

Nº 309, AÑO 46 / 15 de agosto de 2017

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 32

---

ACTUALIDAD

# El laberinto del Minotauro: Trump y el Estado en las Sombras

Mónica Peralta Ramos\*

---

\* Socióloga UBA. Doctora en Sociología Universidad René Descartes de Ciencias Humanas de la Sorbona, París.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: julio de 2017.

ACEPTACIÓN: agosto de 2017.



**Resumen** El mito de la antigua Grecia: el Minotauro y su Laberinto, ilumina el drama que hoy enfrenta nuestra civilización, amenazada de muerte por fenómenos que ella misma ha engendrado y hoy no puede controlar. El Minotauro, un capitalismo que domina mundialmente controlando monopólicamente todos los aspectos de la vida social, ha engendrado una crisis sistémica y es hoy insostenible. Esta nota analiza un aspecto de esta crisis: la pérdida de legitimidad de la democracia, en el centro hegemónico del capitalismo mundial: los Estados Unidos. La emergencia de un Estado en las Sombras que, interviniendo activamente en la coyuntura política resquebraja al Laberinto, arroja luz sobre la verdadera naturaleza del Minotauro. Esto crea las condiciones para el conocimiento y la superación de los problemas que nos aquejan.

**Palabras clave:** Capitalismo – Trump – Democracia – Crisis -Estado.

**Abstract** *The Minotaur's labyrinth: Trump and the State in the Shadows*

Ancient Greece's myth, the Minotaur and its Labrynth, sheds light upon the dramatic situation that our civilization faces today, threatened to death by phemomena that it itself has conceived and today cannot control. The Minotaur, a capitalism which dominates worldwide, monopolically controlling every aspect of social life, has conceived a systemic crisis and is today unsustainable. This work analyses an aspect of this crisis: the loss of legitimacy of democracy, at the hegemonic center of world capitalism: the United States. The emergence of a State in the Shadows which, actively intervening in the political scenario, undermines the Labrynth, it sheds light upon the real nature of the Minotaur. Thus, the conditions for the knowledge and overcoming of the issues that affect us are created.

**Keywords:** Capitalism - Trump - Democracy - Crisis - State

## El laberinto del Minotauro: Trump y el Estado en las Sombras<sup>1</sup>

El 17 de enero de 1961 el presidente de los Estados Unidos de América, general Dwight Eisenhower, dejaba el gobierno advirtiendo a la población sobre un nuevo peligro: la existencia de un “complejo industrial militar” cuya “enorme influencia económica, política e incluso espiritual” se hacía sentir “en cada ciudad del país, y en todas las estamentos del gobierno” amenazando la independencia de la política pública y la vigencia de los principios democráticos. El general aludía así a una articulación de intereses económicos comunes a las corporaciones que producían y vendían armamento y a los militares y funcionarios vinculados con la defensa. Este complejo industrial militar aseguraba el financiamiento de sus proyectos a través de una red de relaciones que comprendía a lobistas, miembros del congreso y funcionarios públicos. En la visión del general Eisenhower, sólo una población consciente del peligro que esto implicaba para la vigencia de la democracia podría evitar que este peligro se hiciese realidad.

---

<sup>1</sup> Desde los orígenes del tiempo la humanidad ha buscado explicarse los imponderables que amenazan su existencia. En la antigua Grecia, cuna de nuestra civilización occidental, los relatos mitológicos cumplían esa función. Paradójicamente, uno de estos mitos ilumina el drama que hoy enfrenta nuestra civilización amenazada de muerte por fenómenos que ella misma ha engendrado y hoy no puede controlar. En este mito, Minos pide a un dios que lo ayude a conseguir el reino de Creta. Este accede a su pedido y le obsequia un magnífico toro blanco que Minos deberá sacrificar en su honor. Minos no cumple con lo pactado y se apropia del toro. El dios, buscando vengarse, instila en la esposa de Minos una pasión incontenible por el animal. El fruto de esta pasión es el Minotauro: un monstruo con cabeza de toro, cuerpo de hombre e insaciable apetito de carne humana. Minos lo oculta en un laberinto sin salida adonde arroja a los jóvenes atenienses que serán su alimento pero uno de ellos, Teseo, decide matar al Minotauro. Ariadna, hija de Minos, conoce el secreto del laberinto y le da un ovillo de hilo. Al entrar al laberinto Teseo ata un cabo del hilo y, desenrollando el ovillo, va marcando su camino. Muerto el Minotauro, volverá sobre sus pasos y encontrará la salida. En este relato la codicia humana conduce a la ruptura de pactos de reciprocidad esenciales a la vida comunitaria y genera un canibalismo que, arropado en las tinieblas, culmina en la autodestrucción. Solo la razón, el pensamiento crítico y creativo permitirá, alumbrar el camino que conduce a la salvación. Este mito ilumina la esencia del dilema que enfrenta nuestra civilización. En otra parte (Página/12, 7/2/2017) hemos intentado analizar muy sintéticamente la índole del Minotauro y las crisis sistémicas que ha engendrado. Aquí trataremos de desarrollar la idiosincrasia del laberinto que encierra al Minotauro, fenómeno que culmina en una crisis de las instituciones democráticas.

Transcurridos más de cincuenta años, los ecos de esta advertencia resuenan en el presente. Las grandes transformaciones ocurridas en la economía y en las instituciones norteamericanas han dado lugar a una metamorfosis del complejo industrial militar en un Estado de Seguridad Nacional cuyos tentáculos han penetrado dentro de la sociedad civil constituyendo un núcleo de poder altamente concentrado, un verdadero Estado en las Sombras que, operando en secreto y muchas veces vulnerando la legalidad, impone a los tres poderes de la democracia el rumbo de la política a seguir. Este Estado en las Sombras no admite fronteras. Se ramifica como un cáncer dentro del sistema institucional tanto en los países desarrollados como en los de la periferia. Nuestro país no es ajeno a este fenómeno. Las operaciones mediático judiciales del gobierno de M. Macri intentan ocultar los objetivos que persigue: la enajenación de la riqueza y de los recursos naturales del país, la creciente concentración del capital y la consiguiente exclusión social de vastos sectores de la población. Pero más allá de estos objetivos, sus operaciones mediático judiciales reproducen la existencia de una estructura de relaciones mafiosas que precede a este gobierno y cuyo objetivo central ha sido y es controlar el funcionamiento de las instituciones democráticas vaciándolas de contenido, y transformándolas en la cáscara de un estado totalitario. Esa es la esencia del laberinto actual. Conocer cómo opera el Estado en las Sombras en los Estados Unidos, centro hegemónico del capitalismo mundial, permite iluminar al laberinto, que como en el mito griego, hoy encierra al Minotauro, es decir al capitalismo global monopólico, en cualquier lugar del planeta (M. Peralta Ramos, Página/12, 27/2/2017) . Solo conociendo las raíces de este laberinto y su funcionamiento, podremos encontrar la salida del mismo.

El orden social que hizo posible a las sociedades modernas emergió entre los siglos 17 y 19 a través de la metáfora de un Contrato Social basado sobre la subordinación de los intereses individuales al Interés General del conjunto de la sociedad. Esta metáfora se plasmó en una estructura institucional destinada a consagrar el “gobierno del pueblo y para el pueblo” por medio de mecanismos de participación y representación popular. Esta estructura democrático-liberal, que con rasgos variados prevalece en los países centrales y se impone al resto del mundo, hoy no logra sus objetivos. Su representatividad es cada vez menor y su legitimidad aparece crecientemente erosionada por políticas de gobierno cada vez más al servicio de intereses monopólicos globales que son precisamente, la antítesis del Interés General de las sociedades. De ahí que, una crisis de legitimidad sacude al sistema político de las sociedades modernas y corroe los valores sobre los que se asienta la civilización

occidental. Esta crisis adquiere carácter emblemático en los Estados Unidos, cuya Constitución ha sido fuente de inspiración democrática en el mundo. La preeminencia del Estado en las Sombras, la proliferación de estructuras de poder paralelas, secretas, y privatizadas, y su impacto sobre la sociedad serán abordadas sintéticamente en esta nota. Estos fenómenos desnudan la imperiosa necesidad de recuperar las instituciones democráticas como vía de expresión del Interés General de las sociedades en que vivimos y de reinventar - tanto en el centro como en la periferia del capitalismo mundial y en particular en nuestro propio país-, nuevos mecanismos de representación popular que permitan al ciudadano de a pie tanto participar activamente en la elaboración de políticas como en el control de su gestión. Este es el camino que conduce a la salida del laberinto, un camino largo y duro que no se agota en un ciclo electoral. Un camino que se inicia con la conciencia de las raíces de los problemas que nos aquejan, y continúa con la transformación de esa conciencia en organización y movilización de todas las energías para lograr una sociedad inclusiva, solidaria e integrada.

## 1. El Minotauro

No se puede hablar del laberinto sin tener en claro la idiosincrasia del monstruo que hoy lo habita: el Minotauro. Muy sintéticamente podemos decir que es un capitalismo monopólico /oligopólico global, es decir, una organización social que no solo se caracteriza por el control monopólico de la economía, sino también por el control total de sus instituciones políticas, y de los valores y símbolos que dan sentido a la vida cotidiana. Este Minotauro no es entonces un animal económico. Es, en esencia, un sistema social basado sobre el control monopólico de la producción, de los mercados y de todas las esferas en que transcurre la vida social asegurando así la reproducción del conjunto del sistema. Este tipo de capitalismo trasciende las fronteras y se expande por el mundo incorporando a regiones y países con culturas y sistemas políticos diferentes y con economías y mercados con distinto grado de regulación

Así, desde principios de la década de los 70 del siglo pasado, y en particular desde el fin de la guerra fría, se ha conformado una estructura productiva y financiera mundial, que más allá de las fronteras y las idiosincrasias propias de cada país, concentra y centraliza al capital en una red global de monopolios y oligopolios multinacionales, privados y públicos e interconectados de distintas maneras. El motor de ese sistema

mundial es la absorción del excedente, de la riqueza acumulada y de los ingresos de la población mundial a través de todo tipo de rentas monopólicas, rentas que se obtienen en última instancia por el control no solo de los recursos económicos, financieros y tecnológicos, sino también de las instituciones, los valores y los símbolos. Esta concentración monopólica del poder potencia conflictos de distinta índole. Por un lado, lejos de disipar la competencia por los recursos y los mercados, ésta aumenta incentivada por la creciente centralización de capitales en un contexto de recursos no renovables de importancia estratégica que han entrado en la fase de su extinción<sup>2</sup>. Por el otro lado, la concentración monopólica en el nivel global tiene como contrapartida, un movimiento centrífugo, de creciente exclusión, división, y dispersión de vastos sectores de la población mundial. Las causas de estos múltiples conflictos mundiales se esconden tras una espesa cortina ideológica institucional y política que invisibiliza su verdadera esencia. Factores religiosos, culturales, políticos e ideológicos oscurecen la raíz última de la militarización, balcanización y violencia creciente en el mundo. Si bien estos factores están presentes, la violencia mundial está enraizada en última instancia en una lucha sin cuartel -por los mercados y los recursos estratégicos no renovables-, entre grandes corporaciones multinacionales, privadas y públicas, y entre facciones de las elites políticas y burocráticas con acceso a la toma de decisiones de gobierno. Esto ocurre en un ámbito global donde los territorios, las fronteras y el sentido de identidad nacional aún siguen vigentes, y donde aumentan las demandas de diversos estratos de la población crecientemente marginalizados de los beneficios económicos y sociales y de la capacidad de decisión política. Hoy el crecimiento letárgico de la economía mundial potencia todos los conflictos. Este tipo de crecimiento letárgico no es ni casual ni cíclico. Obedece a una crisis sistémica de índole nueva y de carácter mundial<sup>3</sup>. Esta crisis es una crisis de índole económico- financiera. Sin embargo, es también una crisis impulsada por otros fenómenos engendrados por el Minotauro: el agotamiento de recursos no renovables de importancia decisiva para la supervivencia de la sociedad, la depredación del medio ambiente y el propio avance tecnológico (M. Peralta Ramos, Página/12, 6/12/2016).

---

<sup>2</sup> Hoy falta un análisis serio, realizado desde esta perspectiva, de los conflictos internacionales del momento actual y de la relación entre las potencias nucleares. Este análisis es imprescindible.

<sup>3</sup> Sobre la crisis económica internacional y el modo en que nos afecta, ver M. Peralta Ramos, Página/12, 15/7/2014; 24/9/2014; 15/12/2014; 6/1/2015; 17/6/2016.

Ahora bien, el capitalismo monopolístico global ha impulsado una integración de la producción mundial en cadenas de valor global cuya tecnología ha sido controlada monopolística y oligopólicamente por un puñado de grandes corporaciones multinacionales, con fuerte presencia estadounidense. La contrapartida de esta integración del proceso productivo mundial ha sido la desintegración de los procesos productivos locales y la creciente incapacidad de los Estados nacionales para organizar el desarrollo local, asignar los recursos disponibles y distribuir sus beneficios de acuerdo con el interés general de las naciones. Una consecuencia local de este fenómeno, ha sido la coexistencia de la desindustrialización de amplias regiones juntamente con el desarrollo de sectores tecnológicos relativamente más desarrollados e incorporados a cadenas de valor global. Otra consecuencia ha sido el crecimiento de la concentración del capital y del consiguiente control monopolístico de los mercados. Los Estados Unidos, centro hegemónico del desarrollo monopolístico global no ha escapado a sus consecuencias. En efecto, al mismo tiempo que sus grandes corporaciones multinacionales se expandían por el mundo en cadenas de valor global, la desindustrialización y el desempleo se abatía sobre amplias regiones de ese país. Asimismo, la concentración y el control monopolístico de los mercados alcanzaban nuevos niveles. La crisis financiera de 2008 ha potenciado el poder de los grandes bancos (ver nota 2) y el resto de la economía ha seguido el mismo camino: si hace diez años nueve empresas aéreas controlaban la mayor parte de los vuelos domésticos, hoy cuatro empresas controlan el 80% de dicho mercado. Asimismo, seis corporaciones controlan más del 83% del mercado de seguros médicos, otras tres controlan el 99% de las droguerías del país; cuatro controlan cerca del 85% del mercado de la carne; tres producen casi la mitad de los pollos que se consumen; una corporación controla cerca del 80% de la semilla de maíz y más del 90% de la semilla de soja; otra tiene bajo su dominio a más de la mitad de los consumidores de cable e Internet, y así sucesivamente (Elizabeth Warren, 2016). Esta concentración del capital se replica en el sector de alta tecnología, fenómeno de enormes implicancias para la estructura institucional del país.

## 2. La cara oculta del Minotauro

El impacto local de la expansión mundial de las corporaciones de Estados Unidos en cadenas de valor quedó oculto tras un hecho singular y único: el desarrollo de una poderosa industria de guerra y el consiguiente desarrollo tecnológico asociado

con la misma. Este avance tecnológico fue progresivamente transferido al resto de la economía norteamericana potenciando así el control monopólico mundial ejercido sobre la tecnología de punta por parte de las grandes corporaciones estadounidenses y derramando en el propio país la ilusión de una mejor calidad de vida. Estos fenómenos ocurrieron en un contexto internacional caracterizado por la creciente militarización de los conflictos globales. Así, mientras el escenario internacional ha sido dominado por un estado de guerra permanente con activa participación norteamericana en conflictos militares localizados en el Medio Oriente -la región del mundo con mayores reservas de petróleo- la industria de guerra de Estados Unidos ha crecido impulsada por el proteccionismo, los subsidios y una enorme inversión en investigación vinculada con la defensa. Mientras los gobiernos estadounidenses proclamaban las virtudes del libre comercio en el mundo, la fuerte intervención estatal en la economía impulsaba el desarrollo tecnológico y convertía a la industria de guerra en el motor industrial del país y en la cara oculta del capitalismo global monopólico. Hoy esta cara del Minotauro emerge a la luz del día. La hegemonía militar de Estados Unidos en el mundo es indiscutible y el rol de ese país en la intensificación de la violencia global es cada vez más visible. Asimismo, la revolución digital y el consumo masivo de productos de alta tecnología ha hecho posible empezar a discernir la centralidad que las nuevas tecnologías de punta asociadas, con la defensa y derivadas de la tecnología militar, tienen en nuestra vida cotidiana. Esta centralidad ha sido puesta de relieve últimamente en por lo menos tres episodios muy significativos. Por un lado, la publicación por parte de *wikileaks* de 8.000 documentos conteniendo el arsenal secreto de programas y técnicas de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) para espiar (*CIA vault 7* [www.zerohedge.com](http://www.zerohedge.com), 9/3/2017). Este arsenal muestra que las agencias de inteligencia del gobierno norteamericano desarrollan “vulnerabilidades” en los productos tecnológicos de consumo masivo (computadores, televisores, *smartphones* etc.) al dejar intencionalmente abiertas “ventanas o agujeros” por donde estos productos pueden ser *jackeados* y convertidos en plataformas y micrófonos para espiar, tarea que puede ser realizada tanto por las propias agencias de inteligencia como por la miríada de *jackers* que pueblan el “Internet subterráneo” (*deep net* [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)). Al decir de E. Snowden, especialista en la materia y autor de la filtración que hizo público el modo en que la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) realiza el espionaje global, estos documentos de la CIA no sólo demuestran la irresponsabilidad de las agencias sino que constituyen la primera prueba pública de que el gobierno norteamericano financia operaciones de espionaje con productos de

consumo masivo (snowden@Snowden, 7/3/2017). Por otra parte, los *jaqueos* simultáneos de computadoras en 150 países (la epidemia del *wannacry* virus) en el mes de mayo de este año producto nuevamente del robo de *software* de la Agencia de Seguridad Nacional (National Security Agency NSA) llevaron a Microsoft a cuestionar al gobierno por su “imprudente uso y almacenamiento” de las armas de guerra cibernética, explicitando así que los productos de alta tecnología de consumo masivo forman parte del arsenal de guerra cibernético y que las corporaciones que los producen están al tanto de ello (Brad Smith chief legal officer de Microsoft, [www.blogs.microsoft.com](http://www.blogs.microsoft.com), 14/5/2017).

Por último, el intento de la Comisión Europea de limitar el poder de Facebook en Europa ha arrojado luz sobre la posibilidad de manipulación y control político de la población a partir del uso de productos de alta tecnología de consumo masivo ([www.nakedcapitalism.com](http://www.nakedcapitalism.com), 8/6/2017). Es sabido que la información que recogen las compañías que manejan las redes sociales permite cambiar el modo en que se hace el marketing de productos y ayuda a distribuirlos entre aquellos que, por sus inclinaciones verificadas en el pasado, están más dispuestos a comprarlos. Si se aplica este principio a la política, las redes se transforman en un arma letal para la democracia. El uso de algoritmos en las redes sociales provoca la fragmentación social facilitando así el “*targeting*” de audiencias pequeñas. Los algoritmos son justamente diseñados para mostrar aquellas cosas, e ideas, por las que en algún momento hemos demostrado algún interés. Es decir, al mismo tiempo en que muestran cosas e ideas, ocultan otras. Estas últimas son invisibilizadas, no tienen existencia. De ahí que, a pesar de todas las relaciones que Facebook permite establecer, en la práctica encierra a los que lo usan en un pequeño mundo, eliminando toda posibilidad de conocer otras opiniones, de establecer relaciones y debatir con individuos que opinan distinto. Más aún los algoritmos se interponen en la forma en que vemos el mundo, y en nuestra apreciación de nuestras viejas concepciones o de ideas nuevas. “Naturalizan” nuestras ideas, permiten que nuestros prejuicios se conviertan en opiniones y que estas últimas se transformen en la forma natural en que el mundo funciona. El 60% de los adultos estadounidenses reciben sus noticias a través de las redes sociales. La importancia de esto es crucial si se tiene en cuenta el rol que la fabricación de noticias falsas (*fake news*)<sup>4</sup> tiene en el presente, rol que discutiremos

---

<sup>4</sup> El término *fake news* designa la fabricación de noticias falsas, y por tanto remite directamente a la diferencia objetiva entre verdad y mentira. El *fake news* ha tenido y tiene enorme relevancia –como se verá más adelante– para entender la coyuntura política actual tanto en los Estados Unidos como en nuestro país. El término “pos-

más adelante. Sin embargo, el poder de Facebook trasciende a la construcción de noticias falsas. Al encerrarnos en comunidades que piensan igual, dificulta el debate y la posibilidad de construir alianzas entre aquellos que tienen otras ideas respecto del momento actual.

Hoy vivimos en un mundo donde los productos de alta tecnología, que consumimos masivamente, ocupan un rol central en la seguridad nacional y en la manipulación y control de las opiniones. Asimismo, en este mundo la superioridad tecnológica es cada vez más el factor determinante en el control monopólico de los mercados, cualquiera sea la índole de estos últimos. En los Estados Unidos, la ley de patentes y la desregulación creciente de la economía han facilitado en la última década una creciente concentración en el sector de alta tecnología. Cinco corporaciones tecnológicas adquieren cada vez más relevancia tanto por su valor de mercado (*market capitalization*) como por su desarrollo y control de tecnologías de punta en las comunicaciones y en la producción, uso y servicio de aparatos cada vez más sofisticados. La revolución digital, los negocios vinculados con la computación, *hardware* y *software*, internet, equipo de telecomunicaciones, *e-commerce* y servicios de computación son dominados por Facebook, Apple, Microsoft, Amazon y Google. Paralelamente, existe una masiva y creciente separación entre el valor de mercado, los ingresos y ganancias de estas compañías y las correspondientes al resto de las grandes corporaciones tecnológicas o de otra índole. En los últimos años las acciones de estas 5 grandes corporaciones tecnológicas han aumentado su participación en el total del valor de mercado de las 100 corporaciones más grandes que conforman el NASDAQ 100, llegando hoy a representar el 40,2 % de dicho valor ([www.zerohedge.com](http://www.zerohedge.com), 6/6/2017; 12/4/2017). La relevancia de estas corporaciones de alta tecnología no se limita a la economía norteamericana ([www.weforum.org](http://www.weforum.org)). Si consideramos la concentración mundial menos del 10% de las grandes corporaciones responde por más del 80% de las ganancias. En los últimos diez años, y con la sola excepción de Microsoft, el grupo de corporaciones más grandes del mundo (por su valor de mercado), ha cambiado su composición. En efecto Exxon Mobil, General Electric, Citigroup y Shell Oil han sido reemplazadas en este grupo, por Apple, Alphabet (que incluye a Google) Amazon y Facebook. Cada una de estas compañías de alta tecnología domina su propio mercado: Google controla el 88% del

---

verdad" usado por algunos analistas, tanto en nuestro país como en el exterior-, es en cambio un término que confunde la diferencia objetiva que existe entre la verdad y la falsedad de los hechos. La falsedad, en este caso, aparece arropada en una entelequia que aunque calificada de "pos" se identifica con la verdad.

marketing on line (*search advertising*), Facebook y sus subsidiarias (instagram, whatsapp y Messenger) posee el 77% del tráfico en las redes sociales (*mobile social traffic*) y amazon controla el 74% del *e-commerce* de libros y está rápidamente absorbiendo empresas en todo el espectro comercial y de intermediación, habiendo incluso adquirido uno de los periódicos más importantes del país (New York Times, 22/4/2017). Estas cinco corporaciones de alta tecnología, juntamente con otras cuatro corporaciones estadounidenses y otra china, pertenecen hoy al grupo exclusivo de diez empresas más grandes del mundo.

### 3. El impacto de las transformaciones de la economía en la sociedad

Como consecuencia de las transformaciones económicas ocurridas en los Estados Unidos desde 1970 hoy el empleo industrial está en el nivel más bajo desde la segunda guerra mundial; en mayo llegó a representar el 8,48% del total del empleo ([www.zerohedge.com](http://www.zerohedge.com) 4/6/2017).

Desde el año 2000 la industria manufacturera perdió casi 6 millones de empleos, la mayor proporción de esta pérdida se produjo antes de la crisis financiera de 2008. A pesar de la caída del empleo industrial el valor agregado por la industria ha seguido la tendencia del crecimiento del conjunto de la economía. ([www.nakedcapitalism.com](http://www.nakedcapitalism.com), 23/3/2017).

En los últimos años, la mayor parte del incremento del empleo ha sido resultado del crecimiento de empleos temporarios o precarios. Como ocurre en el resto del mundo, el empleo en los Estados Unidos se ve amenazado por una nueva ola de automatización de la economía, basada sobre el uso de inteligencia artificial y robots con el objeto de sustituir mano de obra y aumentar la producción. Se estima que cerca del 80% de la pérdida de puestos de trabajo en la industria manufacturera norteamericana en las tres últimas décadas fue el resultado de la automatización en la economía (Laura Tysons, [www.projectsyndicate.org](http://www.projectsyndicate.org), 7/6/2017). Asimismo, de acuerdo con un estudio reciente entre 1990 y 2007 la penetración de robots industriales erosionó tanto el empleo como los salarios ([www.nber.org/papers/w23285](http://www.nber.org/papers/w23285), marzo del 2017). El salario real de los trabajadores industriales calificados ha registrado un estancamiento mientras que el salario de los trabajadores no calificados se ha deteriorado. Esta polarización contribuye a una creciente desigualdad en la distribución del ingreso de los asalariados y afecta la desigualdad del conjunto de la economía,

dinámica que ha sido señalada por muchos autores (entre otros, E. Sanz y G. Zuckman, [www.equitablegrowth.org](http://www.equitablegrowth.org), 20/10/2014). La situación cada vez más difícil por la que atraviesan los trabajadores asalariados en los Estados Unidos se refleja en los salarios de 2015: por ese entonces 50% de los asalariados percibían salarios menores o iguales al salario medio, estimado en US\$29,930 ([www.ssa.gov](http://www.ssa.gov), 7/7/2017). Hoy el 40% de los estratos más pobres gasta más del 50% de sus ingresos en alimentos y vivienda. El alto costo de la medicina empuja a la quiebra a una parte muy importante de la población. Hoy más de 43 millones de americanos arrastran una deuda no paga por gastos médicos en sus tarjetas de crédito ([www.consumerfinance.gov](http://www.consumerfinance.gov)) y el 63% de la población no tiene ahorros suficientes como para enfrentar una emergencia mínima ([www.marketwatch.com](http://www.marketwatch.com)). En síntesis: por décadas consecutivas el salario medio de los norteamericanos ha permanecido estancado, sufriendo los estratos más pobres un deterioro. Esto afectó el poder de consumo y el bienestar social de la mayoría de la población. Al mismo tiempo, la desindustrialización de amplias regiones del país fue transformando a las ciudades industriales en ciudades fantasmas, dislocando y devastando a los sectores más vulnerables de la población. Desde principios de los 80 se pretendió contrarrestar el estancamiento y caída de los salarios con una política deliberada de fomento al consumo a través de todo tipo de facilidades de acceso al crédito, tanto para la vivienda como para el consumo. Sin embargo, luego de la crisis financiera de 2008 la enorme desigualdad social habría de salir a la luz engendrando un movimiento de protesta social, que como veremos más adelante, irrumpió en las elecciones de 2016.

Ahora bien, el desarrollo de la industria de guerra y de la tecnología asociada con la misma tuvo también un fuerte impacto económico y social. Por un lado, este desarrollo se tradujo en una expansión del gasto en defensa afectando severamente al presupuesto del país. Si se tiene en cuenta que estos gastos en defensa superan hoy al total utilizado por este concepto por el conjunto de los siete países con mayor gasto militar del mundo, se tendrá una idea de su importancia y de la preponderancia militar norteamericana. Otro indicador apunta al mismo fenómeno: sólo el presupuesto reconocido por las instituciones dedicadas a la inteligencia y el espionaje en los Estados Unidos (que constituyen sólo un aspecto del gasto en defensa) es casi un 50% superior al conjunto del presupuesto militar de Rusia, la segunda potencia nuclear del mundo. Hacia 2015 el gasto de Estados Unidos en defensa devoraba más de la mitad del presupuesto operativo del gobierno de ese país ([www.nationalpriorities.org](http://www.nationalpriorities.org)) y gravaba crecientemente los ingresos individuales. Ese mismo año el 27%

de cada dólar recaudado en concepto de impuesto a los ingresos individuales se destinaba a gastos en defensa ([www.billmoyers.com](http://www.billmoyers.com), 15/4/2016). Sin embargo, este es un indicador aproximado. En efecto, los gastos de defensa constituyen una parte muy importante de la deuda pública, por lo tanto una porción significativa de los intereses de la deuda son atribuibles a ellos y deben ser incluidos en el análisis. En ese caso, la situación varía notablemente: hacia 2015 los gastos en defensa insumían el total de lo percibido en concepto de impuestos a los ingresos individuales, es decir: el 100% de cada dólar recaudado por este concepto ([www.pogo.org](http://www.pogo.org), [www.dailykos.com](http://www.dailykos.com), 27/3/2015).

Múltiples ejemplos muestran la relación existente entre el *establishment* político y la expansión de los negocios de las grandes corporaciones vinculadas con la guerra a lo largo del período. Tal vez uno de los casos más resonantes, haya sido la expansión de los negocios de la corporación Halliburton después de que uno de sus máximos ejecutivos, D. Cheney, llegase a la vicepresidencia de la república (Hard lessons: the Irak reconstruction experience, Office of the Special Inspector General for Irak, 2009). Asimismo, la enorme corrupción asociada con el gasto militar norteamericano ha sido expuesta desde hace mucho tiempo ante la opinión pública, tanto por los medios de comunicación como por investigaciones específicas del Congreso y de otras instituciones. Todas las agencias federales están obligadas por ley a realizar una auditoría anual. Sin embargo, el Pentágono es la única agencia que, con toda impunidad, no cumple con esta obligación. No es de extrañar que la corrupción en este caso haya alcanzado cifras descomunales: sólo en el año 2015 las pérdidas por “ajustes contables inapropiados” y “forzados” “efectuados por el Ejército ascendían a 6,5 trillones de dólares” (<http://www.reuters.com/investigates/special-report/usa-marines-audit/>, 19/8/2016).

Diversos estudios y organismos (entre otros: The Pentagon Labyrinth, ed. Winslow T. Wheeler, Center for Defense Information, World Security Institute February, 2011) han expuesto tanto la corrupción como la falta de control gubernamental sobre la misma y sobre los gastos militares. También han expuesto la relación existente entre el costo creciente de los gastos en defensa, las ganancias de las enormes corporaciones norteamericanas, y el sistema de puerta giratoria (*revolving door*) por el cual los funcionarios militares y de defensa ingresan a las corporaciones vinculadas a la industria de guerra una vez que dejan la función pública. A pesar de estas denuncias, el sistema permanece inalterado.

Las transformaciones de la economía norteamericana, el enorme poder económico adquirido por las grandes corporaciones y el desarrollo de la industria y de la tecnología de guerra han tenido un enorme impacto sobre el conjunto del sistema institucional estadounidense. Por un lado, estas transformaciones han impactado sobre las instituciones destinadas a articular políticamente el consenso de la sociedad. Diversos estudios muestran que el sistema político norteamericano ha dejado de ser un sistema democrático, y se parece cada vez más a una oligarquía. Un análisis reciente de 1800 iniciativas políticas en el período 1981/2002 sugiere que una elite económica -constituida por las corporaciones más grandes y un pequeño grupo de individuos súper ricos e influyentes- impone las políticas de Estado, independientemente del partido político que esté en el gobierno y en contradicción, con los intereses de la mayoría de los votantes (M. Gilens y B. Page, 2014). Esta elite tiene una incidencia directa, decisiva y desmedida sobre la elección de candidatos, los resultados electorales y las políticas del gobierno norteamericano. Las reformas introducidas recientemente por la Corte Suprema de Justicia al financiamiento de las campañas electorales han potenciado el poder político de una oligarquía que, siendo menos del uno por ciento de la población, ha captado el 95 % de la riqueza generada desde el año 2008. Esta situación ha coexistido con una notoria apatía electoral asociada con el desinterés político y el descreimiento sobre el funcionamiento de las instituciones políticas. La participación electoral fue muy baja en las últimas décadas, llegando en el año 2014 a representar sólo el 37 % de los votantes registrados. En esa misma elección, el ausentismo de los jóvenes fue del 80% y llegó a representar el 75% en los estratos de bajos ingresos. Hacia 2016, sólo el 15% de la población aprobaba la gestión de un Congreso en el que 79 miembros mantenían sus bancas desde hace 20 años, y 17 desde hace más de 30 años. Asimismo, en las últimas décadas se ha producido una enorme concentración de los medios de comunicación en pocas manos, lo que ha hecho posible una creciente manipulación de la información, el vaciamiento de su contenido, la uniformidad de los mensajes y el predominio del “entretenimiento”. Hoy el americano medio mira televisión durante 153 horas al mes y seis enormes corporaciones controlan la mayor parte de lo que ve, escucha y lee el ciudadano medio (M. Peralta Ramos, Página/12, 16/6/2015). En síntesis: el enorme poder económico y político adquirido por las corporaciones norteamericanas ha erosionado en las últimas décadas la representatividad y legitimidad de las instituciones. Como veremos enseguida, este fenómeno quedó expuesto en la campaña electoral de 2016 y en lo que va de la presidencia de Trump.

Ahora bien, las instituciones administrativas del Estado norteamericano tampoco escaparon a las transformaciones en la estructura económica del período. En efecto, las actividades de inteligencia y espionaje han pasado a tener una enorme preponderancia en la estructura del Estado. En un movimiento paralelo a la expansión mundial del capitalismo monopólico global, las funciones de seguridad interior y defensa fueron adquiriendo cada vez mayor importancia y las agencias de inteligencia pasaron a operar abiertamente en la política interna: el asesinato de JFK, el de Bobby Kennedy luego de ganar las primarias del partido demócrata, el Watergate de Nixon fueron algunos de los hitos que dramáticamente expusieron este fenómeno. El atentado a las torres gemelas consolidó este proceso a través de la aprobación de la ley “antiterrorista” Patriot Act en octubre de 2001. Esta ley institucionalizó la injerencia creciente de las agencias federales vinculadas con la inteligencia (recolección de información y espionaje) en la política interna y externa y la privatización de las actividades militares, policiales y de inteligencia. Asimismo impulsó la destrucción de las libertades cívicas que fueron, desde la independencia de los Estados Unidos, el eje sobre el cual se estructuró la democracia norteamericana. La Patriot Act engendró una enorme burocracia estatal dedicada a la seguridad nacional. Una investigación del Washington Post identificó en el año 2010 la existencia de 1.271 organizaciones gubernamentales y 1.931 empresas privadas, trabajando en programas relacionados con la lucha contra el terrorismo, la inteligencia y la seguridad interior y ubicadas geográficamente en 10.000 localidades a lo largo de los Estados Unidos. Por ese entonces, 854.000 empleados del sector privado tenían autorización para acceder a información secreta. Según el Washington Post, esta estructura de inteligencia era tan vasta secreta e intrincada que nadie sabía a ciencia cierta cuánto dinero manejaba, cuántos programas existían y cuantas agencias hacían el mismo trabajo de seguridad y defensa, generándose así una enorme redundancia y despilfarro (Top Secret America, Washington Post 2010).

Hoy existen en el país diecisiete agencias del gobierno federal, especialmente dedicadas a la inteligencia y el espionaje (i.e: Agencia de Seguridad Nacional, CIA, FBI, etc. [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org) ). Esta enorme “comunidad de inteligencia” (intelligence community) incluye además a agencias gubernamentales en los distintos estados que se dedican específicamente a actividades de “inteligencia” y a innumerables secciones dedicadas al espionaje y a la inteligencia e insertadas en otras agencias (del gobierno federal o de los gobiernos de los estados) que se dedican a otros fines no relacionados directamente con la inteligencia. Asimismo, la “co-

munidad de inteligencia” incluye también, a los líderes del Congreso y miembros de los Comités de Defensa e Inteligencia de esta institución y a un agregado de Cortes Federales entre las que se destaca una que opera totalmente en secreto (M. Lofgren, *The Deep State: The Fall of the Constitution and the Rise of a Shadow Government*, 13/9/2016). Este megaestado o Estado de Seguridad Nacional, si bien constituido por instituciones visibles y operando a la luz del día, hace del secreto operativo el eje de su accionar. Se oculta dentro de los vericuetos de la burocracia formal operando en un ámbito del cual desaparece progresivamente el control y la fiscalización de la gestión haciendo así posibles “operaciones” muchas veces reñidas con las leyes del país. Hacia 2014, más de cinco millones de americanos estaban habilitados para trabajar con información secreta (Washington Post, 24/3/2014). Este megaestado se privatiza progresivamente incorporando empresas y consultores dedicados a hacer tareas que van desde la inteligencia y la logística hasta la participación en el propio combate militar. Se calcula que por lo menos un 22% del total de empleados habilitados a trabajar con información secreta pertenece al sector privado (www.publicintegrity.org, 13/6/2013). Este Estado de Seguridad Nacional ha dado lugar a un dispositivo global de espionaje interno y externo de una magnitud y poderío inéditos, del cual no escapan ni los individuos, ni las empresas, ni los países, sean éstos aliados u enemigos. Un decreto firmado por Obama, pocos días antes de dejar la Presidencia en 2016, ha hecho posible el acceso directo de todos los organismos de inteligencia al océano de datos en bruto recogidos por el espionaje global realizado por la Agencia de Seguridad Nacional, vulnerando así el derecho a la privacidad y exponiendo al mundo entero al espionaje diario.

La emergencia de este Estado de Seguridad Nacional expone la metamorfosis ocurrida en el complejo militar industrial cuya existencia fue señalada por el general Eisenhower en su discurso de despedida. Lejos de desaparecer, este complejo se ha potenciado en paralelo con el desarrollo de la industria de guerra y la tecnología asociada con la misma, y ha dado origen a una “comunidad inteligente” que desborda las fronteras del país y alcanza al mundo entero. Pero hay algo más: una matriz de redes de influencia, poder y dinero impregna hoy al Estado de Seguridad Nacional y lo expande más allá de las estructuras administrativas estatales incorporando a sectores de la sociedad civil. Estas redes se intersectan y constituyen un verdadero Estado en las Sombras (*Deep State*) que como un cáncer se ramifica dentro de diversos sectores de la sociedad, y especialmente en los medios de comunicación, las finanzas y la política. Este Estado en las Sombras no existe al margen de los conflictos

que sacuden a la sociedad. Está penetrado por conflictos “territoriales” de poder y de dinero y los enfrentamientos político-partidarios también resuenan en su interior. Sin embargo, el Estado en las Sombras no se anarquiza. Por lo contrario, una progresiva concentración del poder ha dado lugar a un núcleo central, protegido por las tinieblas del secreto, un núcleo cada vez más cerrado y más poderoso que puede intervenir en el día a día imponiendo su propia agenda al mundo de la política y a los tres poderes de la democracia norteamericana.

#### 4. El fenómeno Trump

El descontento social acumulado tras décadas de creciente desigualdad social, desempleo, subempleo y falta de representación política salió a la luz en las primarias a las elecciones presidenciales de noviembre del 2016 a través de la irrupción en el escenario político de nuevas fuerzas abiertamente enfrentadas a las direcciones de los dos partidos políticos tradicionales. Entre otras demandas, estas fuerzas exigían mayor representación política, más trabajo y mejores salarios. Dentro del partido demócrata, el senador Sanders lideró en las primarias un movimiento de oposición a la dirección del partido y al apoyo dado por éste a la candidatura de Hillary Clinton a la presidencia de la República. Asimismo, el dominio del sistema político norteamericano por parte de una oligarquía económica, la enorme concentración de ingresos y de riqueza, el silencio cómplice de los medios de comunicación fueron algunos de los grandes problemas que, invisibles hasta ese entonces, pasaron a ser el centro de su campaña electoral. Sanders propuso además, una agenda para el cambio y convocó a una “revolución política” basada sobre la participación activa de la población en la discusión de políticas y en el control de la gestión tanto del gobierno como de los propios representantes políticos. Este era, para Sanders, el camino a seguir para recuperar la democracia en el país. Invisibilizada su campaña por la total falta de cobertura mediática; sin recursos financieros propios y basándose exclusivamente sobre el magro aporte solidario de miles de ciudadanos de a pie, Sanders logro la proeza de sacudir al partido demócrata con movilizaciones masivas a lo largo y ancho del país, incorporando a nuevos sectores a la política, y especialmente a la juventud que en más de un 80% constituyó el motor principal de su movimiento. Las movilizaciones impulsadas por Sanders expusieron las enormes limitaciones políticas del partido demócrata, su connivencia con los grandes grupos económicos y la corrupción e inescrupulosidad de la candi-

data apoyada por las autoridades del partido demócrata. La preeminencia de Sanders sobre Trump en todas las encuestas realizadas, tanto antes como después de las elecciones generales de noviembre del 2016, da una idea de la importancia que tuvo este movimiento.

Si Sanders fue expresión del descontento popular y la voz anti *establishment* dentro del partido demócrata, Trump lo fue dentro del partido republicano. Sin filiación partidaria conocida, aprovechó la estructura casi desintegrada del partido republicano para catapultarse en el escenario político apelando a los sectores populares (H. Clinton los calificaría como un “conjunto de deplorables”) a los desempleados y subempleados que competían con los inmigrantes por puestos de trabajo cada vez más devaluados, a los desarraigados por la desindustrialización de amplias regiones y ciudades del país, prometiendo la restitución de la “grandeza nacional”; la creación de trabajo y salarios dignos; protección industrial y sanciones económicas a los países competidores; mano “dura” contra los inmigrantes y los terroristas y una “limpieza total del pantano en Washington D.C.” constituido por aquellos que, independizándose del voto popular, se perpetuaban en el control de las decisiones políticas. Asimismo Trump no desperdició oportunidad alguna para alentar la xenofobia, el racismo y la misoginia poniendo en evidencia una personalidad volcánica, inescrupulosa, impredecible e incontrolable. Además de redefinir la postura norteamericana frente al libre comercio, impulsando la protección de la economía de Estados Unidos, asesorado por Henry Kissinger en materia de política internacional D. Trump propuso -entre otras cosas- una distensión de la relación con Rusia, y la búsqueda de áreas de cooperación con este país, incluyendo las inversiones en áreas de recursos estratégicos como el petróleo y el gas. Esta propuesta sumada al persistente y abierto enfrentamiento de D. Trump con el “pantano en Washington” habría de provocar el inmediato rechazo del *establishment* político, enfeudado a la política de seguridad nacional seguida desde el año 2001, una política centrada sobre la creciente tensión con Rusia, la militarización y balcanización de los conflictos internacionales, y los consiguientes negocios y ganancias de las corporaciones vinculadas a la industria de guerra y a la seguridad nacional. Asimismo D. Trump habría de identificar a los medios de comunicación como un enemigo de importancia crucial. Atraídos por los altos *ratings* generados por D. Trump estos medios hicieron posible que sus actos políticos se convirtieran en un *reality show* con una enorme audiencia nacional y prácticamente sin cargo financiero. Sin embargo, bien pronto la cobertura mediática fue tornándose cada vez más favorable a Clinton. Esto llevó

a D. Trump a denunciar la alianza de la mayoría de los medios de comunicación (liberal media) con el “pantano de Washington” acusándolos de intentar desestabilizar su campaña generando noticias falsas. Esta confrontación entre Trump y los medios de comunicación habría de intensificarse durante su presidencia.

Hacia mediados de 2016 la publicación por parte de *wikileaks* de gran cantidad de *mails* obtenidos, según ésta organización, a partir de filtraciones originadas en el mundo de la inteligencia, sacudió a la campaña electoral e inició una vorágine política que continua hasta el presente. La veracidad del contenido de estos mails nunca fue puesta en cuestión. Los mismos exponían delitos graves contra la seguridad nacional supuestamente cometidos por Hillary Clinton y desnudaban la corrupción financiera de la Fundación Clinton, su base de operaciones políticas. Estos correos motivaron una investigación del FBI que al poco tiempo fue abruptamente cerrada. Esto provocó un escándalo político y obligo a su Director a reabrir la investigación. Casi al mismo tiempo, *wikileaks* publicaba una segunda tanda de *mails* obtenidos esta vez de las computadoras del partido demócrata y de J. Podesta jefe de la campaña de este partido. Estos *mails* exponían- entre otras cosas- oscuras maniobras de la dirección del partido demócrata contra Sanders con el objetivo de bloquear su avance en las primarias y asegurar el triunfo de H Clinton en las mismas. También develaban la vinculación de negocios, no declarados, entre J Podesta y su hermano con grandes empresas rusas. Como en el caso anterior, la veracidad de estos *mails* nunca fue cuestionada. Por ese entonces el gobierno de Obama, la dirigencia del partido demócrata y los medios de comunicación desataban una ofensiva contra Rusia responsabilizándola de “jaquear” las computadoras de Clinton y del partido demócrata para favorecer la candidatura de D. Trump. Esta ofensiva culminó con la aplicación de sanciones a Rusia y la expulsión de treinta y cinco agentes diplomáticos. Poco meses después, *wikileaks* publicaba otra filtración exponiendo esta vez el arsenal técnico empleado por la CIA para espiar (CIA *vault* 7 [www.zerohedge.com](http://www.zerohedge.com), 7/3/2017). Este arsenal incluía un programa (UMBRAGE) para jaquear computadoras dejando “huellas” que adjudicaban la autoría del jaqueo a “otros” (i.e. rusos). Los medios de comunicación han ignorado totalmente este dato que desarticula la teoría oficial del jackeo ruso de las computadoras, tanto de Clinton como del partido demócrata.

Hacia fines de diciembre de 2016 la ofensiva contra Rusia por su supuesta intervención en las elecciones de noviembre de ese año constituía la punta de lanza de un “golpe blando” cuyo objetivo era ahora deslegitimar el triunfo electoral de D.

Trump y crear las condiciones para su eventual destitución (*impeachment*) por el Congreso. Mientras en éste último proliferaban las comisiones especiales para investigar los supuestos negocios financieros de D. Trump y su entorno con los rusos y el rol de Rusia en las elecciones, múltiples y sucesivas filtraciones a los medios de comunicación de información secreta obtenida a través del espionaje global realizado por la NSA pretendían generar noticias, que sin presentación de pruebas, alegaban la connivencia de D. Trump y su entorno con Rusia. Basándose sobre estas filtraciones el golpe blando adquirió la consistencia de un Russiagate, reminiscente del *Watergate* de Nixon, y pasó a dominar la escena política. Esta situación sumergió a D. Trump en episodios coléricos y erráticos que sólo sirvieron para poner en evidencia su personalidad volcánica e impredecible. Asimismo, a través del uso reiterado de los *twits* D. Trump cuestionó la idoneidad de los organismos de inteligencia y acusó reiteradamente a los medios de comunicación y al partido demócrata de fabricar noticias falsas buscando su desestabilización política. Pero no se limitó a *twitear*. En efecto, una de las primeras medidas que anunció al asumir la Presidencia en enero del 2017 fue una reestructuración de los organismos de inteligencia. En un acto sin precedentes, incorporó a S. Bannon, un asesor civil, a las reuniones permanentes del Consejo Nacional de Seguridad y eliminó de las mismas a dos integrantes de la “comunidad de inteligencia”. Poco tiempo después acusaba a Obama de haber implantado escuchas ilegales en la sede de su campaña electoral. Esto último multiplicó el voltaje de la ofensiva en su contra a pesar de que ya se conocían las declaraciones bajo juramento hechas por los ex directivos de la CIA y de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) del gobierno de Obama en las que éstos admitían la inexistencia de pruebas de connivencia entre D. Trump y Rusia. Como consecuencia de la creciente presión política, hacia mediados de febrero de este año renunciaba el Asesor de Seguridad Nacional de D. Trump acusado de estar implicado en negociaciones con los rusos y de haber supuestamente recibido dinero -no declarado- en pago de conferencias dadas en Rusia en años previos. Paradójicamente, en todo este período los medios de comunicación han ignorado las conocidas conexiones financieras que muchas corporaciones norteamericanas y dirigentes políticos tienen con grandes corporaciones rusas. En particular, y como hemos visto más arriba, el jefe de la campaña electoral del partido demócrata tenía negocios no declarados con empresas y bancos rusos y su hermano era lobista en el Congreso representando, entre otros, al banco ruso más importante ([www.zerohedge.com](http://www.zerohedge.com), 9/3/2017; 28/3/2017). Asimismo, el propio matrimonio Clinton y la fundación Clinton tenían desde tiempo atrás conexiones financieras, en algunos casos no declara-

das, con grandes corporaciones rusas. Más aún la fundación Clinton había recibido en el pasado diversos aportes financieros de una empresa rusa que, gestionados personalmente por el ex presidente Bill Clinton, fueron facilitados por su esposa H Clinton cuando, en tanto Secretaria de Estado del gobierno de Obama, tuvo una participación decisiva en la venta de reservas norteamericanas de uranio a esta empresa ([www.investors.com](http://www.investors.com), 13/5/2017; [www.zerohedge.com](http://www.zerohedge.com), 14/5/2017; [www.theblaze.com](http://www.theblaze.com), 23/4/2015; [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com), 24/4/2015; [www.slate.com](http://www.slate.com), 24/4/2015; [www.powerlineblog.com](http://www.powerlineblog.com), 8/2016). Este doble estándar de los medios de comunicación fue, y sigue siendo, un mecanismo usado reiteradamente con el objeto de ocultar hechos significativos que podrían desarticular la campaña contra D. Trump.

Ahora bien, poco tiempo después de la obligada renuncia del Asesor de Seguridad Nacional de D. Trump, el Consejo de Seguridad Nacional recuperaba su estructura tradicional: Bannon era eliminado de las reuniones permanentes de este Consejo, y dos integrantes de las agencias de inteligencia se reintegraban a las mismas. Al mismo tiempo, D. Trump sustituía su intento de acercamiento a Rusia por un endurecimiento radical seguido del bombardeo a Siria y la amenaza de guerra nuclear. Sin embargo, esto no atenuó la ofensiva en su contra. Los pedidos de juicio político al Presidente se intensificaron a partir de la destitución de J. Comey del cargo de director del FBI. Casi de inmediato nuevas filtraciones a la prensa denunciaban a Trump por diversos motivos, entre otros: haber amenazado a la seguridad nacional al supuestamente pasar información secreta al embajador ruso en la última visita que éste realizó a la Casa Blanca, situación ésta que de haber ocurrido, hubiese estado amparada por el derecho constitucional del Presidente a desclasificar información si así lo considerase necesario. Luego de nueve meses de investigación transcurridos, el Russiagate no había logrado producir evidencias comprometedoras y se debatía en alegatos de diversa índole ([www.strategic-culture.com](http://www.strategic-culture.com), 10/7/2017; [www.craigmurray.org.uk](http://www.craigmurray.org.uk), 3/7/2017; [www.washingtonblog.com](http://www.washingtonblog.com), 9/7/2017). La destitución de J. Comey, sin embargo, habría de convertirse en un punto de inflexión en esta saga (N. Gingreech, @newtgingreech, 15/6/2017; [www.hannity.com](http://www.hannity.com), 16/6/2017; D Stockman, [www.dailyreckoning.com](http://www.dailyreckoning.com), 22/6/2017). En efecto, muy poco tiempo después, y sin previa notificación a la Casa Blanca, el Director Adjunto e interino del FBI designaba a R. Mueller como Consejero Especial (Special Counsel) con un amplio mandato para investigar no sólo la supuesta ingerencia de Rusia en las elecciones de 2016 y la connivencia de D. Trump y su entorno

con este país, sino además la supuesta obstrucción del proceso judicial en la destitución de Comey (*obstruction of justice*), los negocios de Trump y cualquier otro tema que Mueller pudiese considerar relevante. Siguiendo la tradición del *Water-gate*, se abría ahora la posibilidad de una investigación sin límites de tiempo ni de temario, con acceso a todo tipo de información, con recursos financieros prácticamente ilimitados y en manos de un personaje que tuvo un rol central en la conformación del Estado de Seguridad Nacional después del atentado del 11 de septiembre de 2001. Designado Director del FBI por George W Busch, Mueller tuvo en esos tiempos al propio J. Comey bajo su mando como Director Adjunto y estableció con él una estrecha relación de colaboración y amistad. El rol de Mueller en el encubrimiento de los hechos que llevaron al atentado del 9 11 de 2001 y en el posterior ocultamiento de la participación de Arabia Saudita en dicho atentado; su participación en la elaboración de la política de seguridad nacional de George W Busch, fueron oportunamente denunciados por Coleen Rowley, ex agente del FBI. Estas denuncias llevaron en 2002 al New York Times a declarar a Rowley “personaje del año”. Posteriormente, otras denuncias de Rowley contra Mueller también tuvieron amplia difusión (entre otros ver [www.counterpunch.org](http://www.counterpunch.org), 8/6/2017 y [www.nakedcapitalism.com](http://www.nakedcapitalism.com), 16/6/2017).

D. Trump ganó las elecciones en noviembre de 2016 en un contexto caracterizado por el 42% de abstención electoral. Su triunfo se dio de acuerdo con las reglas del juego democrático vigentes en el país, y marcó una severa e inédita derrota del partido demócrata. Trump había prometido en la campaña electoral la creación de trabajo y salarios dignos; al asumir la presidencia formó un gabinete de ministros y secretarios de estado en el que predominan billonarios que promueven eliminar los impuestos a las corporaciones y a los ricos, desregular y dismantelar todos los límites a las operaciones financieras y comerciales. Goldman Sachs -el grupo financiero con mayor influencia en la política económica implementada por los cuatro últimos gobiernos norteamericanos- controla hoy todos los resortes de la política económica del gobierno. Asimismo, uno de los máximos ejecutivos de la multinacional petrolera Exxon Mobil -fuertemente vinculada con las empresas petroleras rusas- controla la política exterior. La solidez de la representación corporativa en el equipo de gobierno de Trump coincide con la lentitud en la concreción de las promesas de campaña. Los proyectos presentados por Trump al Congreso (entre otros la sustitución del plan médico “Obama *care*”; la reforma impositiva y aduanera; las restricciones impuestas a las migraciones) yacen empantanados. En materia de política exterior los anuncios contradictorios y hasta ululantes contrastan con la falta

de cambios significativos y predomina el *statu quo* de la época de Obama. En este contexto, la coyuntura política aparece dominada por la activa y abierta participación del Estado en las Sombras, manipulando los acontecimientos para eliminar a D. Trump y reemplazarlo por el Vicepresidente. La designación de Mueller como Consejero Especial encargado de investigar los supuestos ilícitos de Trump muestra que un hombre del riñón del Estado en las Sombras tiene ahora en sus manos el destino futuro del Presidente. Esto augura la intensificación de las turbulencias del Russiagate y el muy probable fin de la presidencia de Trump.

El Russiagate ha puesto en evidencia el nexo directo entre el Estado en las Sombras, la fabricación de noticias, y el rol coercitivo de los medios de comunicación a fin de imponer el consenso social. Los “*fake news*” muestran que la “realidad” se origina abiertamente en las entrañas de las agencias de inteligencia y espionaje. En este proceso las filtraciones no dudan en violar impunemente las leyes del país. Asimismo, la fabricación del consenso ha buscado inculcar una histeria macartista siguiendo los viejos principios de dominar fogueando el miedo hacia un enemigo común (i.e. los rusos). Esta constante búsqueda de aglutinar provocando miedo muestra que en las actuales circunstancias la “propaganda” ha sustituido a la libertad de expresión. Como ocurre en todo régimen totalitario, este modo de operar destruye la libertad de pensamiento y el disenso. De este modo, el fenómeno D. Trump ha expuesto ante el mundo entero la coerción y la violencia inherentes al laberinto del Minotauro.

Hoy el Interés General de las sociedades no puede expresarse a través de instituciones democráticas enfeudadas en la reproducción del interés del capitalismo monopólico global. La crisis de legitimidad de estas instituciones desnuda los mecanismos coercitivos inherentes al laberinto del Minotauro, mecanismos que tienen por objetivo fabricar el consenso inculcando miedo, sembrando el canibalismo y la disgregación social e instaurando un pensamiento único y dócil. Paradójicamente, esta iluminación del laberinto hace posible un cambio radical: permite encontrar el hilo de Ariadna, que como en el mito griego, conduce a la salida del laberinto. Este hilo de Ariadna reside en la percepción y el conocimiento de las causas que explican la violencia institucional. Sólo conociendo las verdaderas causas de los graves problemas que nos aquejan podremos lograr la organización y movilización necesarias para recuperar las instituciones democráticas y crear al mismo tiempo nuevas formas de representación que garanticen la participación de los ciudadanos de a pie en la elaboración de las políticas y en el control de su gestión.

## Bibliografía

Gilens, M. y B. Page (2014): "Testing theories of American politics: elites, interests groups and average citizens, en [www.talkingpointsmemo.com](http://www.talkingpointsmemo.com), 22/4/2014.

Warren, E. (2016): "Reigniting Competition in the American Economy" June 29, 2016.

## Fuentes

[www.billmoyers.com](http://www.billmoyers.com)

[www.blogs.microsoft.com](http://www.blogs.microsoft.com)

[www.consumerfinance.gov](http://www.consumerfinance.gov)

[www.counterpunch.org](http://www.counterpunch.org)

[www.dailykos.com](http://www.dailykos.com)

[www.equitablegrowth.org](http://www.equitablegrowth.org)

[www.investors.com](http://www.investors.com)

[www.marketwatch.com](http://www.marketwatch.com)

[www.nakedcapitalism.com](http://www.nakedcapitalism.com)

[www.weforum.org](http://www.weforum.org)

[www.nationalpriorities.org](http://www.nationalpriorities.org)

[www.nytimes.com](http://www.nytimes.com)

[www.pogo.org](http://www.pogo.org)

[www.powerlineblog.com](http://www.powerlineblog.com)

[www.projectsyndicate.org](http://www.projectsyndicate.org)

[www.publicintegrity.org](http://www.publicintegrity.org)

[www.reuters.com/investigates/special-report/usa-marines-audit/](http://www.reuters.com/investigates/special-report/usa-marines-audit/)

[www.slate.com](http://www.slate.com)

[www.ssa.gov](http://www.ssa.gov)

[www.theblaze.com](http://www.theblaze.com)

[www.theguardian.com](http://www.theguardian.com)

[www.thehill.com](http://www.thehill.com)

[www.zerohedge.com](http://www.zerohedge.com)

<https://www.pagina12.com.ar/>

<https://www.washingtonpost.com/>



 **realidad  
económica**

Nº 309, AÑO 46 / 15 de agosto de 2017

ISSN 0325-1926

Páginas 33 a 65

TRABAJO

## Empleo público: nivel, evolución y formas de contratación\*

Ana Laura Fernández\*\* - Mariana L. González\*\*\*

\* Se agradecen los comentarios de Nicolás Arceo y Eduardo Basualdo a versiones previas de este artículo.

\*\* Investigadora-Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

\*\*\* Investigadora del CONICET, miembro del Área de Economía y Tecnología de FLACSO y de CIFRA-CTA.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: diciembre de 2016

ACEPTACIÓN: julio de 2017



**Resumen** El presente artículo busca analizar las características y evolución del empleo público en la Argentina en los últimos años, así como adentrarse en la discusión de algunos de los mitos que buscaron instalarse después del cambio de gestión gubernamental de 2016. Se analiza detalladamente el régimen laboral de los empleados públicos, así como sus transformaciones normativas y de hecho desde la década de la convertibilidad en adelante. Asimismo, se reconstruyen series de empleo registrado total desde 1998, que permiten analizar cómo fue el crecimiento del empleo público vis a vis el privado. Se destacan como tendencias principales, un comportamiento sensiblemente más estable del empleo público frente al ciclo económico en relación con el empleo privado, así como la estabilidad en la participación del empleo asalariado registrado en el sector público en relación con el empleo asalariado total entre 2003 y 2015. .

**Palabras clave:** Mercado de trabajo - Empleo público - Modalidades de contratación - Estabilidad laboral - Despidos

**Abstract** **Public employment: level, evolution and ways of hiring**

This paper aims to analyze the characteristics and evolution of public employment in Argentina within the past few years as well as delving into the discussion about some of the myths that were aimed to be installed after the administration change of 2016. A detailed analysis of the work regime of public employees is carried out, as well as its regulatory transformations, from the decade of convertibility onwards. Also, a reconstruction of series of total registered employment since 1998 is put together, which allows an analysis of public employment in comparison to private employment. As main trends, a notably more stable behavior of public employment during the economic cycle compared to private employment stands out, as well as the stability of participation of salaried employment registered in the public sector in relation to total salaried employment between 2003 and 2015.

**Keywords:** Work market - Public employment - Ways of hiring - Work stability - Firings

El presente artículo busca analizar las características y evolución del empleo público en la Argentina en los últimos años, así como adentrarse en la discusión de algunos de los mitos que buscaron instalarse después del cambio de gestión gubernamental de 2016. En particular, que el empleo público tuvo un crecimiento descontrolado durante el último año del gobierno anterior, y que debió despedirse a trabajadores sin tareas que habían sido incorporados en los últimos meses de 2015.

En el artículo se analiza detalladamente el régimen laboral de los empleados públicos, así como sus transformaciones normativas y de hecho desde la década de la convertibilidad en adelante. Puede verse cómo estas transformaciones no resultaron ajenas a lo ocurrido en el sector privado en el mismo período: mientras que la década de 1990 se caracterizó por una tendencia hacia una mayor precarización de las condiciones de contratación, en los años más recientes existió mayor reconocimiento de derechos y formas más protegidas de vinculación laboral, aun cuando no se revertiera totalmente el proceso anterior.

Asimismo, se reconstruyen series de empleo registrado total desde 1998, que permiten analizar cómo fue el crecimiento del empleo público *vis a vis* el privado. Se destacan como tendencias principales, un comportamiento sensiblemente más estable del empleo público frente al ciclo económico en relación con el empleo privado (siendo aún más estable el empleo provincial), así como un crecimiento igualmente significativo de ambos tipos de empleo entre 2003 y 2015, de modo que no se modificó la participación del empleo asalariado registrado en el sector público en relación con el empleo asalariado total. Hasta el año 2008 fue el empleo privado el que creció a tasas significativamente más elevadas que el público, mientras que desde entonces –con un menor dinamismo en el sector privado– fue el sector público el que creó empleo a tasas mayores. Aun así, no se observa un crecimiento explosivo del empleo público, ni en general en los últimos años ni en particular en 2015, como fue señalado desde el discurso oficialista.

Se analiza también el proceso de despidos masivos de empleados públicos que tuvo lugar en los primeros meses de 2016, así como el discurso mediante el cual se buscó justificarlos. Los últimos datos disponibles muestran que, tras los despidos, la nueva administración contrató un número al menos igual de nuevos empleados.

## **Acercas de las definiciones y las transformaciones normativas del empleo público**

Al encarar un trabajo sobre la evolución y caracterización del empleo público, una de las primeras cuestiones que se vuelve imprescindible realizar es aclarar qué se entiende por empleo público. En efecto, en el presente año –a causa de los despidos masivos en el sector– ha sido un tema que estuvo en boca de todos pero probablemente no todos hablen de lo mismo.

¿Quiénes son los empleados públicos? En principio, nos referimos a los asalariados cuyo empleador es el Estado, en cualquiera de sus niveles: nacional, provincial, municipal. Los empleados públicos pueden desempeñarse en el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Administración Pública centralizada o descentralizada del Poder Ejecutivo, entidades autárquicas, empresas que sean total o parcialmente propiedad del Estado, bancos oficiales, organismos o entes previsionales del sector público y, en general, todo otro ente estatal cualquiera fuere su naturaleza. Se desempeñan, por lo tanto, en distintos sectores de actividad: Administración Pública y Defensa, Enseñanza, Salud, entre los principales.

De acuerdo con la definición anterior, no se considera como empleados públicos a aquellos que trabajan en empresas que son propiedad total o mayoritaria del Estado, por ejemplo: YPF, Aerolíneas Argentinas, AYSA, Correo Argentino, etc. En estos casos, los empleados son clasificados de acuerdo con el sector de actividad en el que se desempeñen. Así, el universo de empleados públicos se restringe a los que se desempeñan en la Administración Pública y Defensa y la Enseñanza y Salud públicas. De todos modos, ante la utilización de distintas fuentes de datos, será preciso aclarar y prestar atención al grupo de empleados públicos considerados en cada caso.

Hay que tener en cuenta que, a pesar de que se hace referencia a trabajadores asalariados del sector público, la forma de contratación de estos empleados presenta una gran heterogeneidad y no en todos los casos se reconoce formalmente su relación laboral de dependencia. Esa heterogeneidad tiene su historia y se origina fundamentalmente en la reforma del Estado que se llevó a cabo a partir de 1989. En lo

que sigue, nos referiremos a las distintas formas de contratación y su evolución en la Administración Pública Nacional, que es sólo una parte del empleo público total. De todos modos, es sabido que en otras jurisdicciones y ramas dentro del empleo público, se han observado procesos similares.<sup>1</sup>

En los primeros meses del gobierno de C. Menem, se promulgó la Ley de Emergencia Económica (ley 23.697, 1989). Entre sus múltiples disposiciones que eliminaban subsidios, beneficios promocionales, regímenes de promoción industrial, etc. se estableció que todo ente estatal estaría impedido, por 180 días, de efectuar contrataciones o designaciones de personal que implicasen aumentar el gasto por ese concepto. Esta suspensión se prorrogó a través del decreto 435/1990, que a su vez profundizó las medidas tendientes a reducir el gasto de la administración pública a partir del congelamiento de todas las vacantes, es decir, la prohibición de cubrir las vacantes existentes salvo casos de excepción fundada autorizada por el Poder Ejecutivo Nacional. De esta manera, ante la renuncia o retiro de empleados de planta permanente, la vacante no podía volver a cubrirse, de manera que la planta de empleados públicos se iría reduciendo paulatinamente. A fin de mantener los “servicios esenciales para la población”, podía autorizarse el cubrimiento de las vacantes que resultaran imprescindibles.

Hay que considerar que en la Argentina, como en otros países de Europa y América latina, el empleo público goza de un régimen laboral específico. En particular, quienes forman parte de la “planta permanente” del Estado gozan del régimen de estabilidad garantizado por la Constitución Nacional (artículo 14bis), que comprende tanto la conservación del empleo, como la situación escalafonaria alcanzada y la retribución asignada.<sup>2</sup> Para formar parte de la planta permanente los empleados deben haber accedido a sus cargos a través de determinados mecanismos de selección preestablecidos que respeten los principios de transparencia, publicidad y mérito para determinar la idoneidad para la función a cubrir.

---

<sup>1</sup> Según Gonilski (2013) las excepciones al debilitamiento del vínculo contractual del empleo público las constituyen los casos de los trabajadores de la Policía Federal y de las Fuerzas Armadas.

<sup>2</sup> La planta permanente del empleo público se asocia con un grado de estabilidad inexistente en el ámbito privado. De acuerdo con la normativa actual, transcurridos doce meses desde la prestación de servicios, los trabajadores gozan de estabilidad hasta el momento de su jubilación. Esto implica que sólo pueden ser despedidos luego de la aplicación de sanciones severas por mal desempeño. Incluso ante medidas de reestructuración por supresión de organismos, dependencias o funciones, los empleados deberían ser reubicados en otro sector, con un mecanismo establecido de prioridad ante puestos vacantes.

Con la ley de Emergencia Económica de 1989 y las normas que la complementan, el acceso a la planta permanente queda virtualmente cerrado, al congelarse primero la planta y luego las vacantes, de modo que las nuevas incorporaciones resultan excepcionales. Sin embargo, dado que difícilmente un Estado pueda funcionar sin sumar empleados, considerando que las necesidades crecen a medida que se incrementa el tamaño de la economía y la población y se suman funciones y programas a llevar a cabo, en la década de 1990 comenzó a hacerse masiva la contratación bajo la forma de provisión de servicios, asistencia técnica, etc.

En efecto, la Ley de Reforma del Estado (ley 23.696) del mismo año 1989 autorizó a todos los entes y organismos de la Administración Nacional centralizada y descentralizada a “contratar con el sector privado la prestación de servicios de administración consultiva”. Con ello se abría la posibilidad de reemplazar trabajo realizado por personal del Estado por servicios contratados a consultoras.

En 1991, en la Ley Nacional de Empleo (ley 24.013) se establecieron y/o regularon diversas modalidades de contratación –en principio para el sector privado– que tendían a precarizar la relación laboral: contratos por tiempo determinado, “práctica laboral” para jóvenes, contrato de trabajo de temporada, contrato eventual, programas de empleo para “grupos especiales” de trabajadores. Se trataba en general de habilitar contrataciones por tiempo determinado, sin derecho a indemnización, y otorgando al empleador reducciones en las contribuciones patronales asociadas con esos empleos. En la misma ley se determinó que el Estado nacional, como el provincial o municipal podían hacer uso de los contratos por tiempo determinado y los beneficios asociados con los mismos, en el marco de programas de emergencia ocupacional.<sup>3</sup>

Un paso más fuerte se dio en 1995, con el decreto 92 que reglamentó las “condiciones bajo las cuales se autorizará la contratación de personal especializado”. Los fundamentos del decreto indicaban que se pretendía incorporar transitoriamente profesionales y técnicos para programas de trabajo especiales, y que se buscaba dotar al régimen de contrataciones de personal de la “necesaria flexibilidad” para que sea un instrumento eficiente para dar respuesta a variados requerimientos y actividades.

---

<sup>3</sup> La emergencia ocupacional debía ser declarada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en atención a “catástrofes naturales, razones económicas o tecnológicas”. Según Poblete (2004), citada en Gonilski (2013), entre 1992 y 1997 todas las provincias, al menos durante un año, fueron declaradas en emergencia ocupacional.

Así, se autorizaba a los ministros y secretarios de Estado a realizar contrataciones para la prestación de servicios técnicos o especializados y/o ejecución de obras, sea individualmente o dentro de programas de trabajo, mediante contratos de locación de servicios o de locación de obra. Estos contratos debían tener una cláusula donde se estableciera su duración y una cláusula de rescisión o renovación a favor de la Administración pública.

Si bien en lo formal las personas contratadas en los términos de este decreto estaban vendiendo un servicio, en calidad de trabajadores independientes, en los hechos nada distinguía a muchos de estos empleados y su relación con el Estado empleador del caso de otros asalariados: realizaban tareas similares, asistían a un determinado lugar de trabajo todos los días y en un horario fijo, recibían instrucciones de sus superiores, etc. Pero en la norma, la relación laboral no estaba reconocida y estos empleados debían inscribirse ante la AFIP como si fueran trabajadores independientes<sup>4</sup> y presentar cada mes una factura como si estuvieran brindando un servicio eventual. Como era de esperarse, las facturas resultaban siempre consecutivas y por los mismos montos: otra muestra de que se trataba de una relación laboral encubierta. A estos trabajadores se los llama de diversas formas según el área estatal de que se trate. Una de las más habituales es decirles “contratados”, aunque precisamente lo que no tienen es un contrato laboral explícito sino un contrato de locación de servicios o locación de obra.

En el año 2001 un nuevo decreto, el 1.184, reemplazó al 92/1995, poniendo un límite a las nuevas contrataciones para ese ejercicio fiscal y ordenando las escalas de remuneraciones. Se aplicaba tanto para las contrataciones de la propia Administración pública como a las vinculadas con programas con financiamiento de organismos internacionales. Es interesante observar que en sus considerandos se dice que “resulta indispensable el dictado de pautas que fijen una política uniforme en materia de contrataciones de servicios personales con independencia de la fuente de financiamiento” y que “es necesario limitar las contrataciones del personal administrativo propendiendo a una mejor distribución y gestión del personal permanente de la Administración Pública Nacional”. Ello da cuenta del uso frecuente de diversas formas de contratación de trabajadores a través de contratos de locación

---

<sup>4</sup> Con la creación del régimen impositivo simplificado para pequeños contribuyentes “Monotributo” en 1998, los trabajadores se pudieron adherir a este régimen, con el fin de pagar por su cuenta, unificadamente, el aporte a una obra social y al sistema jubilatorio.

de servicios y, a su vez, del uso de estas formas de contratación para cubrir tareas administrativas, lo cual no estaba habilitado por el decreto de 1995.

Como se ha visto, durante los años noventa se sucedieron las normas que habilitaban y regulaban la contratación de personas en carácter de locación de servicios. De acuerdo con este modo de vinculación y al no estar reconocida la relación de dependencia, los trabajadores no tenían acceso a derechos como la cobertura previsional, el sistema de salud de las obras sociales, vacaciones pagas<sup>5</sup>, aguinaldo, indemnización, etc. Su contrato podía no renovarse al momento del vencimiento o incluso podía ser rescindido en cualquier momento.<sup>6</sup> La proliferación de estas situaciones, que implicaban además un riesgo legal para el Estado por las potenciales acusaciones de fraude laboral, y la presión de los trabajadores organizados, llevó a que se regulase y se fomentase otra forma de contratación flexible: la “planta transitoria”.

En efecto, en el año 1999, se promulgó la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (ley 25.164), que “regula los deberes y derechos del personal que integra el Servicio Civil de la Nación, que (...) prestan servicios en dependencias del Poder Ejecutivo, inclusive entes jurídicamente descentralizados”. Esta ley fue luego reglamentada por el decreto 1.421/2002. A través de esta normativa, además de introducir cambios en la regulación de la contratación en planta permanente (el “régimen de estabilidad”) y en el personal de gabinete<sup>7</sup>, se establecieron las características de las contrataciones de personal por tiempo determinado y la designación en plantas transitorias.

Las contrataciones en planta transitoria habilitadas por la ley Marco deberían estar reservadas exclusivamente para la “prestación de servicios de carácter tran-

---

<sup>5</sup> Según Poblete (2013), en 2002 un 22,8% de los contratos por locación de servicios de la Administración Pública Nacional tenía una duración de 10 meses, precisamente para no pagar vacaciones. Esa proporción se había reducido al 1,9% en 2007.

<sup>6</sup> De acuerdo con Poblete (2013) “la ruptura del contrato se presenta más como una virtualidad que como una posibilidad real. Lo que representa la mayor fuente de incertidumbre respecto de la continuidad de la relación laboral es la renovación del contrato... esta incertidumbre no desaparece en el momento de la firma del nuevo contrato, sino que permanece por la dinámica misma de los contratos de muy corta duración de la manera en que se los renueva” (p.467).

<sup>7</sup> El personal de gabinete de las autoridades superiores realiza tareas de asesoramiento o de asistencia administrativa. Cesa en sus funciones simultáneamente con la autoridad cuyo gabinete integra y su designación puede ser cancelada en cualquier momento.

sitorio o estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente”. Se estableció una limitación a su cantidad: “el personal contratado en esta modalidad no podrá superar en ningún caso el porcentaje que se establezca en el convenio colectivo de trabajo”. Este porcentaje es 15% de acuerdo con el convenio vigente, homologado en 2006. Para el ingreso a esta planta transitoria no se requiere atravesar un proceso de selección formal, aunque sí cumplir con los requisitos de acceso al escalafón correspondiente.<sup>8</sup>

Nuevamente, en los hechos, esta modalidad se convirtió en una forma de contratación habitual del Estado nacional y, si bien la duración de estos contratos es por tiempo determinado, se renuevan periódicamente en las mismas condiciones. Estos empleados tienen un recibo de sueldo, aportes para el régimen previsional y la obra social, aguinaldo y vacaciones pagas, a la vez que el contrato se suscribe directamente con el organismo empleador. Sin embargo, el personal sujeto a este tipo de contratación “carece de estabilidad y su contrato puede ser rescindido o la designación en la planta transitoria cancelada en cualquier momento”.

Finalmente, debe mencionarse otra forma de contratación indirecta de personal, también muy difundida, aunque difícil de cuantificar. En 2001 se sancionó el decreto 1.023 que rige las contrataciones de la Administración Pública Nacional. A través de sucesivas modificaciones sobre este decreto en 2002 y en 2004, se habilitó la contratación directa de servicios cuando el contratado sea una Universidad nacional. Así, el mecanismo que comenzó a utilizarse fue la firma de un contrato entre alguna repartición nacional y una universidad para la prestación de servicios; la universidad, a su vez, contrata los trabajadores para la prestación de esos servicios. Con la generalización de este mecanismo, lo que ocurrió en la práctica es que se utilizaron estos contratos con universidades como forma indirecta de incorporación de per-

---

<sup>8</sup> Este tipo de contratos no debe confundirse con la designación transitoria en puestos que conforman la planta permanente (también denominados coloquialmente “planta transitoria”). Estas designaciones tienen lugar cuando deben ocuparse cargos para la realización de tareas específicas con fecha de finalización relativamente cierta o cuando, a partir del reemplazo del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), los empleados no cumplen con los nuevos requisitos mínimos de titulación exigidos para ocupar el cargo en el que se desempeñan. En esos casos, se los designó transitoriamente hasta dar cumplimiento a las condiciones exigidas. Los cargos ocupados por medio de esta modalidad pasan a formar parte de la planta transitoria de los organismos respectivos. La designación transitoria en puestos de planta permanente no implica que los trabajadores no gocen del régimen de estabilidad. Por este motivo a lo largo del artículo se los equipará a los trabajadores de “planta permanente”.

sonal al sector público. Frecuentemente, la selección del personal la realiza el propio organismo público que lo requiere, sin intervención alguna de la universidad y sin que la misma brinde ningún servicio especializado. Sólo se constituye en un intermediario con el cual los trabajadores tienen una relación de locación de servicios, con carácter de independientes.<sup>9</sup> Estos trabajadores se ocupan de desarrollar tareas en la Administración pública, a la par de otros compañeros con otras formas de contratación, y su contacto con la universidad sólo es formal. Algo similar ocurre con los programas financiados por organismos internacionales como Naciones Unidas, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo.<sup>10</sup>

En síntesis, en función de la reseña anterior, puede decirse que conviven en la Administración Pública Nacional tres formas principales de contratación, con nivel decreciente de precariedad: el contrato de planta permanente, el de tiempo determinado o planta transitoria (también conocido como “ley Marco”) y los mal llamados “contratados”, que agrupan a todos aquellos que facturan sus servicios como trabajadores independientes, ya sea en forma directa a algún organismo público, o mediante algún organismo internacional o alguna universidad nacional. Podría considerarse que este último grupo se encuentra, dentro del colectivo de “contratados”, en una situación todavía más precaria, dado que sus servicios ni siquiera son contratados por el organismo para el que los prestan y no suelen figurar en las estadísticas de empleo que publican los organismos, quedando invisibilizados en su carácter de empleados públicos informales.

En distintas dependencias, e incluso en distintos ámbitos de gobierno, pueden encontrarse también estas formas heterogéneas de contratación, con distintos nombres o normativas específicas, según el caso. De todos modos, se repite como patrón el hecho de que existen relaciones laborales no formalmente reconocidas y trabajadores públicos a quienes se les reconocen menos derechos que a otros.

Ante el caso de un despido injustificado, el empleado de planta permanente cuenta con toda la protección legal y seguramente, si hace el reclamo judicial correspondiente, acabe por ser reincorporado en su puesto. De hecho, el saber que cuenta con esta protección implica que muy raramente algún funcionario intente un despido de un trabajador de planta permanente. En cambio, tanto el empleado

<sup>9</sup> Las universidades perciben un porcentaje del total de los contratos en concepto de “gastos administrativos por la implementación del programa”. Según Gonilski (2013) en general se ubica en el 10 por ciento.

<sup>10</sup> En este caso, la normativa específica vigente es el decreto 2345/2008.

de planta transitoria como el “contratado” pueden ser despedidos sin expresión de causa y sin derecho, en principio, a indemnización alguna. Para lograr que se reconozca su derecho al empleo deberán, en todo caso, realizar una acción ante la Justicia argumentando que su forma de contratación implicaba un fraude laboral, por el no reconocimiento de una relación laboral en relación de dependencia y estable.

Para complejizar aún más el panorama, una parte importante del empleo de la Administración Pública Nacional se rige por la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo (ley 14.250), la misma que vale para el sector privado. Así sucede con el personal de ANSES, DGI, Dirección General de Aduanas, ENOHS, Servicio de Transportes Navales, Dirección Nacional de Vialidad y Talleres Gráficos (Pomares y otros, 2013).

Con el transcurso de los años, el marco jurídico vinculado con las contrataciones, como se vio, sufrió diversos cambios. A grandes rasgos, los noventa se caracterizan por el congelamiento de la planta permanente y la aparición y crecimiento de formas de contratación que, bajo la fachada de un trabajo independiente, encubrían una relación laboral no reconocida y en condiciones sumamente precarias. La década de los 2000 muestra una reducción relativa de estas modalidades de contratación, sin que desaparezcan y, al mismo tiempo, la regulación y expansión de los contratos por tiempo determinado, que podrían pensarse como un híbrido entre el régimen de estabilidad y el contrato de locación de servicios, en el cual la principal pérdida de derechos para el trabajador es la estabilidad y el derecho a una indemnización por despido. Esta última modalidad, la planta transitoria o “Ley Marco”, no sólo se utilizó para contratar nuevo personal sino también para recontratar bajo esta modalidad a quienes antes revestían como independientes o “contratados”. En ese sentido, para estos trabajadores implicó un mayor reconocimiento de derechos, aun cuando no quedaran protegidos contra el despido al momento de finalizar el contrato.

Además de estos cambios en los tipos de contratación, existieron algunas modificaciones en las características y derechos asociados con estas contrataciones. En particular, debe destacarse el decreto 214 de 2006 mediante el cual se homologa el convenio colectivo de trabajo general para la Administración Pública Nacional.<sup>11</sup> En

---

<sup>11</sup> En 1992 se había sancionado la ley que rige las negociaciones colectivas entre la Administración Pública Nacional y sus empleados (ley 24.185). Debe tenerse en cuenta que con anterioridad se contaba con un régimen jurídico sancionado en tiempos de la última dictadura militar, que no contemplaba la participación de los empleados públicos y sus organizaciones.

el mismo se incorporan algunos derechos adicionales para el personal por tiempo determinado, en particular, sus remuneraciones se equiparan a las correspondientes al personal de planta permanente del escalafón correspondiente.<sup>12</sup> Sin embargo, se mantiene su condición de temporario, sin derecho a indemnización al finalizar el contrato. Es destacable que los convenios colectivos de trabajo pasaron de cubrir al 30% de los trabajadores en 2003 al 90% en 2012 (Pomares, 2013).

Luego, en 2008, se homologó el convenio colectivo sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), creado por el decreto 2098/2008 para reemplazar al anterior Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA). El SINEP complejiza los agrupamientos del personal según tarea, capacitación y experiencia y establece los mecanismos de promoción.

Finalmente, debe destacarse que a partir del año 2009 se autorizó el descongelamiento de un número significativo de vacantes en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público<sup>13</sup>, así como su cobertura por medio de un proceso de selección.<sup>14</sup> Es decir, después de un largo período, se abrió la posibilidad de incrementar limitadamente la planta de empleados públicos, mediante sucesivos llamados a concurso.

Es importante resaltar que el proceso de cambios en las formas de contratación de empleados públicos, con los avances hacia una mayor flexibilización y precarización en la década de 1990, y el mantenimiento de ese proceso pero con mayor reconocimiento de derechos y formas más protegidas en los últimos años, no es ajeno a lo ocurrido en el sector privado en esos mismos períodos. En efecto, a partir de 1991 pero principalmente entre 1995 y 2000 se introdujeron modificaciones en la legislación laboral tendientes a una mayor flexibilización de la relación asalariada, así como a una reducción de los costos asociados con la contratación de mano de obra y cesantías. Esto se alcanzó a través de la introducción de diversas modalidades

---

<sup>12</sup> En su artículo 96 el decreto 2098/2008 establece que el personal no permanente recibe una remuneración mensual equivalente a la asignación básica del escalafón y al adicional por grado correspondiente. No perciben, en cambio, adicionales por tramo (asociados con la capacitación y experiencia) ni suplementos por agrupamiento (según la finalidad de sus funciones), de manera que a igualdad de escalafón y grado los contratados a través de esta modalidad perciben un salario menor que los empleados de planta permanente.

<sup>13</sup> A través de las Decisiones Administrativas 509/2009 (1.000 vacantes), 1.126/2012 (5.000 vacantes) y N°609/2014 (7.500 vacantes).

<sup>14</sup> Los procesos de selección fueron fijados por la ley 25.164 de 2006 y el Convenio Colectivo de Trabajo del Sistema de Empleo Público (homologado por el decreto 2.098 de 2008).

de contratos por tiempo determinado o contratos “promovidos” es decir, con menores costos para el empleador, orientados a ciertos grupos de empresas (PYMES) y grupos de trabajadores (trabajadores jóvenes o mayores de cierta edad). A su vez, se redujeron los montos de las indemnizaciones y se amplió el período de prueba, al cabo del cual el empleador podía terminar la relación laboral sin mayores costos asociados y sin necesidad de mediar causa. Estas modificaciones en la legislación general fueron acompañadas por la introducción de cláusulas flexibilizadoras en los convenios colectivos de trabajo (Beccaria y Galin, 2002; González, 2003). A la par de la mayor flexibilidad reconocida por la legislación, la precariedad de hecho de las relaciones laborales se expandió a través del crecimiento del trabajo asalariado no registrado, que aumentó durante toda la década hasta ubicarse en el 42,1% de los asalariados en el año 2000 (luego de la crisis y la salida de la convertibilidad, la proporción trepó al 49,2%) según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC).

A partir del año 2003, de la mano de la recuperación económica que siguió a la crisis, el mercado de trabajo se fue recuperando tanto en términos de ocupación como de salarios y calidad de los puestos de trabajo que se crearon (Beccaria *et al.*, 2005; Fernández y González, 2012; Neffa y Panigo, 2009). De esta manera, la proporción de asalariados no registrados fue descendiendo hasta llegar a representar al 33,1% en el segundo trimestre de 2015. Si bien es innegable que la precariedad laboral sigue siendo un desafío pendiente de resolver, debe destacarse que desde 2004 se implementaron diversas medidas tendientes a fortalecer la situación de los trabajadores tanto en materia legislativa como en cuanto a la revitalización de la negociación colectiva.<sup>15</sup>

En este contexto, en el ámbito del empleo público tuvieron lugar algunos cambios normativos –ya reseñados– que implicaron una disminución del grado de precariedad e inestabilidad de las nuevas contrataciones. A su vez se inició muy lentamente, a partir del año 2009, un proceso encaminado a cubrir por medio de concursos un número significativo de vacantes en el empleo público nacional.

---

<sup>15</sup> En particular, la ley 25.877 de 2004 retrotrae algunas de las medidas flexibilizadoras implementadas en la década anterior.

## Trayectoria de la ocupación del sector público versus el empleo privado

Definido el universo del empleo público y descripto brevemente las principales formas de contratación vigentes y sus cambios en los últimos años, en esta sección se buscará mostrar la evolución de este tipo de empleo, en comparación con el empleo privado. Para conocer cuántos son los empleados públicos a lo largo del período analizado no se cuenta, lamentablemente, con una fuente de información pública y centralizada.<sup>16</sup> Será necesario, por lo tanto, recurrir a diferentes registros disponibles.

Un primer pantallazo respecto del número total de empleados públicos y su composición se puede obtener a partir de datos censales. Los censos nacionales de población y vivienda se realizan cada diez años; en la Argentina los últimos fueron en 2001 y 2010. En ellos, se pregunta a todos los mayores de 14 años acerca de su inserción en el mercado laboral y acerca de las características de su ocupación. De este modo, por autodeclaración, puede conocerse cuántos ocupados se han reconocido como asalariados del sector público.

El **cuadro 1** permite ver la composición según categoría ocupacional de los ocupados en 2010, y compararla con la que surge del Censo 2001. Los asalariados del sector público en 2010 llegaban a 3,7 millones, es decir, el 27,9% de los asalariados totales del país y el 20,0% de los ocupados. Se trata de una porción relevante del empleo, y por lo tanto, las condiciones de trabajo de estos asalariados repercuten en un número importante de los hogares argentinos. Para la evaluación de esta magnitud, debe tenerse en consideración que, como se explicó en el apartado anterior, se incluyen entre los asalariados del sector público tanto a quienes se desempeñan en las administraciones de niveles nacional, provincial y municipal como a los empleados de los poderes Legislativo y Judicial de las mismas jurisdicciones, los miembros de las fuerzas de Seguridad y Defensa, los empleados de los servicios de Enseñanza y de Salud pública, etc.

Del total de asalariados del sector público, sólo un cuarto de ellos aproximadamente se desempeñaba en 2010 en el ámbito nacional. El 51,4% trabajaba en el em-

---

<sup>16</sup> Recientemente, el Ministerio de Trabajo publicó dos informes de seguimiento del empleo público en sus distintos niveles, total y por provincia, con datos desde 2014 (Ministerio de Trabajo, 2016a y 2016b). Allí se reconoce que, más allá del esfuerzo por presentar la información de modo centralizado, se trata de una puesta en común de información no totalmente completa.

**Cuadro 1.** Total de ocupados y composición según categoría ocupacional, censos 2001 y 2010 (en cantidades)

	2001	2010	T.a.a.v. *
Total ocupados	10.913.187	18.643.267	6,1%
Asalariados (obreros o empleados)	7.654.629	13.376.235	6,4%
Sector público	2.313.793	3.726.886	5,4%
Nacional	n/d	958.329	
Provincial	n/d	1.914.727	
Municipal	n/d	853.829	
Sector privado	5.340.836	9.649.349	6,8%
Patrones	680.754	1.230.400	6,8%
Trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares	2.577.804	4.036.632	5,1%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010-INDEC.  
 Nota: Los casos de no respuesta fueron distribuidos entre las categorías respetando las proporciones de los casos con respuesta.

\* Tasa anual acumulativa de variación

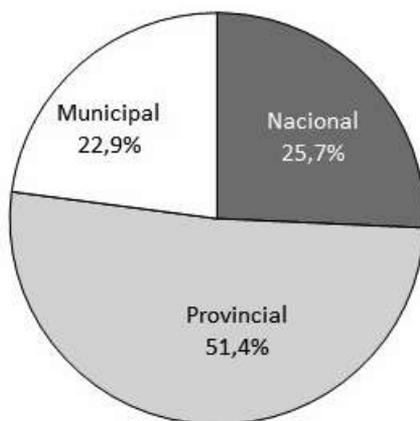
pleo provincial y el 22,9% restante en el nivel municipal (**gráfico 1**). Esta concentración del empleo en provincias y municipios es consistente con el hecho de que la mayor parte de los servicios de Educación, Salud y Seguridad se encuentren en cabeza de estos niveles gubernamentales.

La comparación entre la información de 2010 con la que surge del censo anterior permite tener una primera imagen de la evolución del empleo público. En 2001 los asalariados del sector público eran 2,3 millones frente a los 3,7 millones de 2010. Los 1,4 millones adicionales de asalariados representan un incremento del 61,1% en casi 10 años, es decir, un crecimiento a una tasa anual acumulativa de 5,4%. Estas tasas pueden compararse con las magnitudes en las que creció el empleo asalariado privado: 80,7% en el total del período, equivalente a 6,8% por año. A su vez, el total de ocupados (que incluye asalariados privados y públicos, empleadores, trabajadores por cuenta propia o independientes) creció al 6,1% anual.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Dado que en el Censo de 2010 se utilizó un formulario diferente del correspondiente a 2001, en el cual se modificaron las preguntas tendientes a captar a los ocupados, se ha argumentado que las cifras de empleo de ambos relevamientos no resultan estrictamente comparables (Lindenboim y Giusti, 1999).

**Gráfico 1.**

Composición de los asalariados del sector público según jurisdicción, censo 2010 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010-INDEC.

Como ya se ha escrito en numerosas oportunidades, el período iniciado en 2003 se caracteriza porque el crecimiento de la actividad económica y la generación de empleo han sido extraordinarios (Arceo y otros, 2010; Panigo y Neffa, 2009). Las tasas de crecimiento entre 2001 y 2010 reflejan esa vigorosa creación de puestos de trabajo.

Para continuar con el análisis y poder caracterizar con mayor detalle la evolución del empleo público, puede recurrirse también a los datos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Se trata de información que surge del registro de las declaraciones que los empleadores deben realizar al momento de hacer los aportes y contribuciones sobre la masa salarial. Por lo tanto, se cuenta con información referida al universo de los asalariados registrados del sector privado y de una gran parte de los asalariados registrados del sector público, ya sean de planta permanente o planta transitoria; no así los “contratados” por las razones expuestas en la sección previa.

El SIPA tiene su antecedente en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), instituido en 1993, que incluía un régimen previsional público y un régimen previsional basado sobre la capitalización individual. Luego, en 2008 fue creado el

SIPA, cuando se dispuso la unificación en un único régimen previsional público financiado por un régimen solidario de reparto.

Al momento en que se creó el SIJP<sup>18</sup>, se incluyó la posibilidad de que las provincias y municipalidades adhieran sus cajas previsionales a este sistema. Hasta 1997, 11 provincias transfirieron sus cajas a la administración nacional y desde entonces no hubo nuevos traspasos, de modo que una proporción relevante del empleo público provincial y municipal no ha quedado incluido en el sistema previsional nacional. Se trata de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego. Por ello es que la cantidad de asalariados registrados del sector público que informa este sistema no es completa. Aun así, teniendo en cuenta que sí se incluye todo el sector público nacional y que en principio no hay razones para suponer un comportamiento significativamente diferente del empleo público en las provincias incluidas en el SIPA respecto de aquellas que no lo están<sup>19</sup>, puede tomarse la evolución del empleo público según esta fuente como indicativa de la evolución del empleo público en general.

Es preciso tener en cuenta una aclaración adicional al analizar el desempeño del empleo asalariado registrado según esta fuente. Dado que sólo se pueden observar datos de puestos registrados, en los casos en que se ve un aumento de los mismos ello puede deberse tanto a que se creó un nuevo puesto en términos netos, como a que se registró o “blanqueó” un puesto existente con anterioridad pero no registrado.

Sin considerar el período en el cual se estuvieron sumando cajas provinciales al SIJP, que no permiten una base de comparación uniforme, pueden analizarse las cifras desde 1998, año en que se inicia la larga recesión final de la convertibilidad,

---

<sup>18</sup> Ley 24.241 promulgada en octubre de 1993.

<sup>19</sup> En función de datos de otra fuente de información (la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación), pueden compararse las tasas de crecimiento del empleo público de las provincias incluidas en el SIPA respecto de aquellas que no lo están. Para el período 2003-2013 (último dato publicado) las tasas anuales acumulativas resultan relativamente similares (4,5% las incluidas en el SIPA vs. 3,9% las no incluidas). Donde la diferencia resulta mayor es en el período 2008-2013, cuando la expansión del personal de las provincias incluidas en el SIPA es bastante mayor que la de las otras provincias (4,4% vs. 3,0%, respectivamente). Más adelante, se analizarán estos datos con mayor profundidad.

**Cuadro 2.** Cantidad de asalariados registrados por el sector privado y estatal declarados al SIPA\*, 1998-2015 (en miles de personas)

Año	Total	Privado	Público	Sector Público/ Total %	Total %	Privado %	Público %
1998	4.524	3.729	795	17,6	5,2	4,1	11,0
1999	4.698	3.913	786	16,7	3,9	4,9	-1,2
2000	4.729	3.945	784	16,6	0,7	0,8	-0,1
2001	4.776	3.873	903	18,9	1,0	-1,8	15,1
2002	4.405	3.513	892	20,3	-7,8	-9,3	-1,2
2003	4.547	3.674	873	19,2	3,2	4,6	-2,1
2004	5.063	4.141	922	18,2	11,3	12,7	5,6
2005	5.616	4.629	987	17,6	10,9	11,8	7,0
2006	6.135	5.065	1.070	17,4	9,2	9,4	8,5
2007	6.644	5.505	1.139	17,1	8,3	8,7	6,4
2008	7.083	5.854	1.229	17,4	6,6	6,3	7,9
2009	7.067	5.764	1.303	18,4	-0,2	-1,5	6,0
2010	7.278	5.917	1.361	18,7	3,0	2,7	4,5
2011	7.640	6.198	1.443	18,9	5,0	4,7	6,0
2012	7.784	6.278	1.505	19,3	1,9	1,3	4,3
2013	7.900	6.342	1.558	19,7	1,5	1,0	3,5
2014	7.965	6.346	1.619	20,3	0,8	0,1	3,9
I sem 2015	8.146	6.479	1.667	20,5	2,3	2,1	3,0

\* Incluye los datos del sector público nacional y de las provincias que efectivamente transfirieron sus cajas jubilatorias a la Nación. Los datos mostrados en las etiquetas corresponden a los promedios anuales de cada año. La información de 2015 abarca hasta el II trimestre inclusive (última información disponible).

Fuente: Elaboración propia sobre base a Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, Secretaría de Política Económica con datos del SIPA.

que se profundizaría hasta terminar en el estallido de 2001/2002. El **cuadro 2** muestra cómo evolucionó la cantidad de asalariados registrados, del sector privado y del estatal. Puede apreciarse allí una primera característica que distingue el desempeño del empleo privado y del público: mientras que el primero tiene un comportamiento cíclico, que acompaña en mayor o menor medida el nivel de actividad económica, el empleo público tiende a crecer –especialmente desde 2003– de modo

**Cuadro 3.** Evolución de los asalariados registrados por el sector privado y estatal\*, 1998-2015 períodos seleccionados (tasa anual acumulativa de variación)

Período	Total %	Privado %	Público %
1998-2001	1,8	1,3	4,3
1998-2002	-0,7	-1,5	2,9
2002-2015	4,8	4,8	4,9
2003-2015	5,0	4,8	5,5
2003-2008	9,3	9,8	7,1
2008-2015	2,0	1,5	4,5

\* Incluye los datos de los sectores público nacional y de las provincias que efectivamente transfirieron sus cajas jubilatorias a la Nación. La información de 2015 abarca hasta el II trimestre inclusive.

Fuente: Elaboración propia sobre base Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, Secretaría de Política Económica con datos del SIPA.

más estable, sin mostrar ni tasas de crecimiento tan fuertes en períodos de expansión ni caídas en momentos de menor actividad económica. De este modo, las oscilaciones en el empleo total son provocadas principal o exclusivamente por las variaciones del empleo privado.

Asimismo, puede apreciarse la magnitud de la caída del empleo registrado durante la crisis final de la convertibilidad, que alcanzó el 7,8% en 2002, impulsada por un descenso de 9,3% en el empleo privado y 1,2% en el empleo estatal. En cambio, durante la década siguiente no existieron estas caídas bruscas en el empleo, tanto porque la economía tuvo un desempeño favorable como porque, aun en años recesivos, el empleo no tuvo una respuesta tan acentuada. Así, el único año en el cual se redujo en términos absolutos el empleo asalariado registrado fue 2009, cuando el empleo privado descendió 1,5% pero el empleo total lo hizo sólo en 0,2%. El aumento del 6,0% del empleo público jugó en este momento un papel eminentemente anticíclico, que impidió que la caída total de la ocupación fuese mayor.

Este papel contracíclico del empleo público o estatal no es un fenómeno novedoso de la última década. Incluso durante los años finales de la convertibilidad, el empleo estatal se destacó por tener un desempeño significativamente superior al del sector privado (**cuadro 3**). De este modo, mientras que el empleo estatal representaba el 17,6% del empleo total registrado en el sistema previsional en 1998, en 2001 esa proporción era de 18,9% y en 2002, por la fuerte caída del empleo privado, había llegado al 20,3 por ciento.

Entre 2003 y 2015 el crecimiento del empleo registrado fue muy significativo, tanto en el ámbito privado (4,8% anual) como en el estatal (5,5%). Las tasas de crecimiento fueron similares, de modo que la proporción de empleo público, que era de 19,2% en 2003 no tuvo una variación demasiado importante hacia el final del período: en 2015 fue de 20,5 por ciento.

Esta mayor proporción del empleo público<sup>20</sup> además de ser muy atenuada se vuelve aún más insustancial si se tienen en cuenta algunas cuestiones adicionales: dado que entre 2003 y 2015 la tasa de crecimiento acumulativa del PIB fue 5,1%, el empleo estatal habría aumentado en una proporción similar al producto.<sup>21</sup> Más aún, creció significativamente menos que la recaudación fiscal en términos reales<sup>22</sup>, de la cual surgen los recursos para el pago de los salarios estatales. En el mismo período considerado, los recursos tributarios totales nacionales se expandieron a una tasa anual acumulativa de 10,7%, que prácticamente duplica a la del empleo.

Debe resaltarse que el tamaño del Estado y el número de empleados públicos sólo puede evaluarse en relación con las funciones cumplidas y los servicios públicos prestados. En distintos países con diferente nivel de desarrollo se observa que la proporción del empleo público respecto del empleo total no guarda una relación unívoca con, por ejemplo, el nivel del PIB, sino que se corresponde con el rol del Estado en tanto regulador de la actividad económica y, sobre todo, proveedor de servicios tales como salud y educación públicas.<sup>23</sup> En la última década, el Estado fue incrementando su presencia en ámbitos de los cuales había retrocedido en años anteriores. Así, incrementó el personal en áreas como salud, educación y seguridad y volvió a hacerse cargo de servicios que había concesionado (por ejemplo, la operación de ferrocarriles). Es decir, que el importante crecimiento del empleo público registrado –que mantuvo relativamente su proporción respecto del empleo privado registrado porque también este último creció significativamente– sucedió a la par

<sup>20</sup> Se presenta más adelante una corrección sobre esta serie de empleo público que da como resultado un crecimiento casi idéntico entre 2003 y 2015 del empleo público respecto del empleo privado.

<sup>21</sup> La tasa anual acumulativa de crecimiento entre 2003 y 2015 resultó de 3,8% para la rama de Administración Pública y Defensa, 4,1% para Enseñanza y 4,9% para Servicios sociales y de salud, todas muy relacionadas con la actividad estatal.

<sup>22</sup> La recaudación fiscal se deflactó por el Índice de Precios Implícitos del PIB.

<sup>23</sup> Ver Carlson y Payne (2002) y Arcidiácono et al. (2014) para estudios comparativos del tamaño del empleo público en diferentes países de América latina.

que el Estado incrementaba sus funciones y ampliaba los servicios públicos brindados a la sociedad.

En la última etapa pueden diferenciarse dos períodos: en 2003-2008, cuando el crecimiento económico fue extraordinario, también lo fue la creación de empleo privado. En estos años, el empleo estatal se expandió muy significativamente, pero a una tasa menor que la del privado. En cambio, en 2008-2015, con un crecimiento económico menor y más oscilante, las tasas de crecimiento del empleo disminuyeron y se invirtieron: mientras el empleo privado se expandió al 1,5% anual, la planta de empleados del sector público creció al 4,5% anual como resultado de la incorporación de nuevos agentes estatales y de la regularización de empleados que estaban contratados sin relación de dependencia.

Finalmente, puede analizarse con mayor detalle el año 2015, dado que desde el gobierno y algunos medios de comunicación se ha afirmado, sin mostrar cifras ni evidencias fehacientes, que en 2015 se habría nombrado un número desmesurado de nuevos empleados públicos, de modo que el gobierno saliente pudiera dejar empleados a sus militantes.

La información publicada sobre empleo asalariado en el sector público<sup>24</sup> permite apreciar que en el año 2015 se registró un aumento en la cantidad de empleados públicos de 4,7%. Es decir que la tasa de crecimiento estuvo por debajo de la variación anual promedio del período y, más aún, por debajo de la tasa de 2008-2015, cuando la generación de empleo estatal cumplió también un papel contracíclico. La serie de datos no muestra ninguna aceleración en la creación de este tipo de empleo en 2015. El crecimiento en 2015 resultó mayor que 2014 pero menor que en 2013, por ejemplo. Además, la tasa de aumento mensual en el mes de diciembre de 2015 resultó inferior a la tasa mensual promedio de 2012-2015 (años para los cuales se cuenta con datos mensuales).

## Diferenciación del empleo público provincial

Antes de continuar con el panorama general sobre el empleo público en todo el país, vale la pena incorporar la perspectiva del empleo provincial, dado que para

---

<sup>24</sup> Publicación del Ministerio de Trabajo a partir de los registros administrativos del sistema de seguridad social, incluye tanto los puestos registrados en el SIPA como los de las provincias que no han transferido sus cajas previsionales a ese sistema.

estas jurisdicciones se cuenta con una fuente adicional de datos que es la que provee la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP) de la Secretaría de Hacienda del ex-Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (hoy Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas). En este caso, la DNCFP recopila información sobre los cargos cuyo costo laboral es imputado en los presupuestos provinciales en la partida de gasto en personal (DAIPEF, 2014). Sería el equivalente a los cargos de planta permanente y transitoria, sin incluir a los “contratados”, becas y pasantías. Al tratarse de cargos y no de personas, debe considerarse que una misma persona ocasionalmente puede tener más de un cargo público. Esta situación es muy habitual, por ejemplo, entre los docentes.

Al igual que la base del SIPA, se incluye información no sólo de los cargos de la administración pública en general, sino también de los docentes, de los empleados de los servicios de salud y de seguridad (policía). Dado que estos servicios recaen principalmente sobre el nivel provincial, el peso de estos cargos resulta muy significativo, más que en el nivel nacional. Así, por ejemplo, en el año 2012 el 50,4% de los cargos ocupados en el sector público provincial correspondía al escalafón docente, el 8,1% a salud, el 13,1% a seguridad y el 28,4% restante a la administración general y otros agrupamientos (DAIPEF, 2014). Precisamente, dada la importancia de estos servicios provistos por el Estado y por el hecho de que sean asumidos fundamentalmente por las provincias, se explica el alto peso del empleo público provincial sobre el empleo público total.

La serie de largo plazo disponible (1987-2013) permite vislumbrar una característica del empleo provincial que lo distingue especialmente del empleo privado, pero también del resto del empleo público. Ya se mencionó anteriormente que el empleo público no responde cíclicamente al crecimiento o decrecimiento de la economía. Más aún, suele incluso jugar un papel contracíclico contribuyendo a suavizar el ciclo, ya sea por mantenerse más estable o, incluso, por tener la posibilidad de crecer más acentuadamente cuando el sector privado no está generando empleo o lo hace a tasas poco potentes. En el caso particular del empleo público provincial lo que llama la atención es su crecimiento regular. A lo largo de toda la serie sólo muestra caídas en dos años: en 1996 del 1,0% (para volver a crecer 3,3% al año siguiente) y en 2002 sólo de 0,1 por ciento.

## Estimación del empleo público total

Dado que, como se explicó, la información con la que se contaba para el sector público a partir de los registros del SIPA resultaba incompleta, por no incluir el empleo público de la totalidad de las provincias sino de aproximadamente la mitad de las mismas, se complementó esta serie con dos fuentes adicionales, con el fin de reconstruir una serie completa desde 1998.

Por un lado, para 2012-2016 se tomaron los datos publicados recientemente por el Ministerio de Trabajo. Por otro, para los años anteriores, se agregaron a los puestos incluidos en el SIPA los de las provincias faltantes a partir de la información de la DNCFP, aun considerando que los datos no son totalmente homogéneos.<sup>25</sup>

En el **cuadro 4** se muestra que con esta incorporación las tasas de crecimiento del empleo público resultan para todos los períodos considerados algo menores, en particular, para el período 2003-2008 hay una diferencia de 1,6 puntos porcentuales. Ello ocurre tanto porque el empleo público provincial tendió a crecer a una tasa algo inferior a la del total del empleo público registrado en el SIPA como porque las administraciones provinciales no incluidas en el SIPA generaron empleo en menor medida que el resto.<sup>26</sup>

A su vez, en el **gráfico 2** se presentan reconstrucciones de las series de asalariados registrados totales y del sector público, sumando a la serie que surge de los datos del SIPA el empleo público provincial y municipal de las provincias no incluidas en el sistema previsional nacional.<sup>27</sup> Al considerarse estas series corregidas, puede observarse que la proporción del empleo público sobre el empleo total se mantiene prácticamente inalterable en 2015 respecto de 2003. En efecto, pasa de representar el 31,6 % del total de asalariados registrados al 31,9 % en el último año. Como ya se mencionó anteriormente, en el período 2003-2008 creció relativamente más el empleo privado –que también había caído en mayor medida durante la crisis final de

---

<sup>25</sup> Ambas series fueron empalmadas tomando como referencia la del Ministerio de Trabajo, extrapolando los valores hacia atrás según las variaciones anuales.

<sup>26</sup> En particular, en 2008-2013, el empleo público de las provincias incluidas en el SIPA creció 4,4% anual acumulativo y el del resto de las provincias, 3,0% anual acumulativo.

<sup>27</sup> Debe considerarse que, a pesar de sumar ambas fuentes de información, los datos no comprenden la totalidad del empleo público registrado ya que existen jurisdicciones (en particular, municipios dentro de determinadas provincias) que no brindan información completa y representativa (Ministerio de Trabajo, 2016).

**Cuadro 4.** Evolución de los asalariados registrados del sector estatal según SIPA, y asalariados registrados del sector estatal totales reconstruidos en base a SIPA y DNCFP. 1998-2013 períodos seleccionados (tasa anual acumulativa de variación)

Período	Empleo público % (SIPA)*	Empleo público total % (SIPA + provincias faltantes)
1998-2001	4,3	2,9
1998-2002	2,9	2,0
2002-2015	4,9	4,7
2003-2015	5,5	5,0
2003-2008	7,1	5,5
2008-2015	4,5	4,6

\* Incluye el empleo en el sector público nacional y las provincias que efectivamente transfirieron sus cajas jubilatorias a la Nación.

Fuente: Elaboración propia sobre base Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, Secretaría de Política Económica con datos del SIPA, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP) de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y Observatorio del Empleo y la Dinámica Empresarial (OEDE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

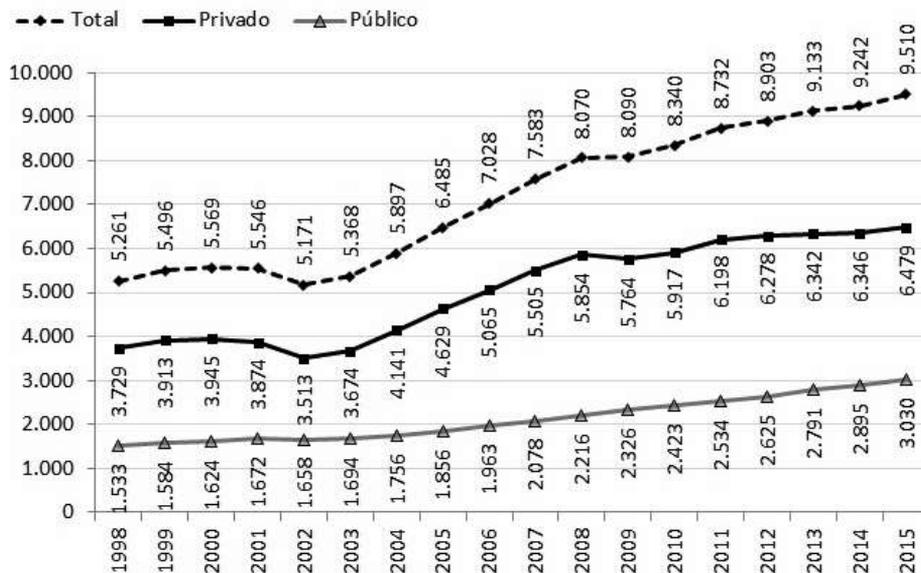
la convertibilidad– y desde 2008 aumentó más relativamente el empleo público. En cualquier caso, lo que no se observa es un crecimiento explosivo del empleo público.<sup>28</sup>

## Los despidos de 2016

Con el cambio de gobierno en diciembre de 2015, ya desde los primeros días se inició un proceso sistemático de despidos y finalización de contratos en distintas áreas de la administración pública nacional, por un lado, y también en provincias y municipios. Estos despidos fueron “publicitados” afirmando que se trataba de echar

<sup>28</sup> Atento al discurso que tuvo en nuevo gobierno nacional desde su asunción respecto de los empleados públicos, resulta muy llamativo que en la Ciudad de Buenos Aires la cantidad de puestos públicos se haya incrementado a un ritmo anual del 5,6% entre 2007 y 2013 (último dato publicado), justamente mientras M. Macri fue jefe de gobierno. En el mismo período el conjunto de las provincias aumentó la cantidad de puestos a una tasa sustantivamente menor, de 3,9%. Así, mientras en esta ciudad la cantidad de puestos creció 38,7%, en el conjunto de las provincias aumentó en 25,8 por ciento.

**Gráfico 2.** Cantidad de asalariados registrados por el sector privado y público, serie corregida 1998-2015 (en miles de personas)



Nota: Se incluye el empleo del sector público nacional y provincial, tanto de las provincias que efectivamente transfirieron sus cajas jubilatorias a la Nación como de aquellas que no lo hicieron.

Fuente: Elaboración propia sobre base Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, Secretaría de Política Económica con datos del SIPA, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP) de la Secretaría de Hacienda del ex-Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y Observatorio del Empleo y la Dinámica Empresarial (OEDE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

a los “ñoquis”<sup>29</sup> y “militantes” que irresponsablemente había dejado la gestión anterior. El grado de prejuicio y de discriminación contenido en las afirmaciones hechas por los funcionarios, y repetidas por una parte de la sociedad, puede ejemplificarse a partir de algunas declaraciones. Tal vez la más sonada haya sido la del ministro de Hacienda A. Prat Gay, quien dijo el 13 de enero en una conferencia

<sup>29</sup> En lenguaje coloquial, en la Argentina, se llama despectivamente “ñoqui” al empleado público que cobra una remuneración sin asistir al lugar de trabajo ni cumplir ninguna tarea (Diccionario de la Real Academia Española).

de prensa: “Encontramos un Estado vacío de contenido y lleno de militantes”, “no vamos a dejar la grasa militante, vamos a contratar gente idónea”.

Pero, más allá de este tipo de expresiones, cabe preguntarse: ¿es cierto que se trató de despidos de ñoquis? Si no es así, ¿cuál puede ser el objetivo de estos despidos?

En primer lugar, si se buscara despedir trabajadores que no se presentan a su puesto o que no realizan tareas, lo cual no podría cuestionarse, hubiera sido necesario realizar un proceso de investigación que permitiera distinguir esas situaciones. Difícilmente ello pueda haber sido realizado en un lapso tan corto como el que transcurrió entre el cambio de gobierno y los primeros despidos.

Más aún, algunos flagrantes errores cometidos que obligaron a reincorporaciones dejaron en evidencia que no se había realizado un mínimo control sobre las características de los trabajadores despedidos. La sanción de diversas normativas para facilitar las desvinculaciones fue incluso posterior a una considerable cantidad de despidos. En efecto, los decretos 254/2015 y 336/2016 establecieron procedimientos para revisar los procesos de concurso en trámite para incorporar personal de planta permanente; la renovación de los contratos Ley Marco y los realizados en el marco del decreto 2345/2008 sólo por un período de tres meses para todos aquellos trabajadores incorporados en 2013, 2014 o 2015, durante los cuales se debe analizar su renovación o rescisión; y dejar sin efecto desde abril de 2016 todos los contratos firmados con universidades nacionales cuya continuidad no sea expresamente solicitada por ministros o titulares de entes descentralizados.

Los despidos se producen “sin causa”; en ninguna ocasión se deja constancia de que existen razones de incumplimiento de tareas que dan lugar a los mismos. Se trata entonces de buscar una justificación discursiva para un proceso cuyas razones son otras. Uno de los perjuicios que implica este discurso descalificante para los trabajadores despedidos es que los afecta de modo negativo al buscar otros empleos.

Frecuentemente se presentan asociados los términos “ñoquis” y “militantes”, afirmando que aquellas personas a las que el gobierno anterior empleó para pagarles un sueldo sin que tuvieran ninguna tarea son militantes rentados, a los que de esta manera se retribuye por realizar trabajo de militancia en algún otro ámbito. Nuevamente, se trata de una presunción para la cual no se presenta ninguna información concreta pero que, al repetirse, tiende a instalarse en una parte de la sociedad para avalar y justificar los despidos.

Si hubiera un empleado público que además perteneciera a algún partido o agrupación política, ello no debería ser incompatible con el desempeño de sus tareas laborales, del mismo modo que no debería serlo si trabaja en el sector privado. Pero, excepto en los cargos de mayor responsabilidad y jerarquía donde se cumplen funciones políticas –que son los que en general se renuevan con cada cambio de gobierno– el trabajo de un empleado público puede ser un empleo como cualquier otro, para el cual no es necesario adherir políticamente al partido de gobierno. Más aún, no hay razones para que al empleado se le pregunte por su afiliación política, como se ha hecho en los primeros días de la nueva gestión, y tomar una decisión respecto de la continuidad o no de ese empleado sobre esa base puede considerarse discriminatorio. En todo caso, el único parámetro a evaluar es el cumplimiento de tareas con idoneidad.

En Benevento (2016) se presenta una cuantificación de los despidos del sector público (nacional, provincial y municipal) que tuvieron lugar entre el cambio de gobierno y el 29 de enero de 2016, es decir, en unas siete semanas. Aclaran que no se trata de una sistematización exhaustiva sino de una muestra basada sobre información periodística y de fuentes directas. También, que algunos de estos despidos fueron luego revertidos como consecuencia de la acción colectiva. El número de despidos y falta de renovación de contratos relevados en los ámbitos nacional, provincial y municipal alcanza los 27.199. El CEPA (2016) también realiza un relevamiento de despidos en el sector público sobre base a fuentes periodísticas y gremiales. Su recuento alcanzaba 61.096 entre diciembre de 2015 y marzo de 2016, y llegó a 70.749 al finalizar el mes de septiembre pasado.

Más allá de la información recogida de manera informal por diferentes medios, que abarca a empleados públicos de todas las jurisdicciones, en su informe al Congreso de la Nación el día 27 de abril, el Jefe de Gabinete de Ministros informó oficialmente que en el marco del decreto 254/15 se dieron de baja entre diciembre de 2015 y marzo de 2016 un total de 10.921 contratos de trabajadores que se desempeñaban con contratos a término de Ley Marco o a través de convenios con Universidades en el marco de la Administración Pública Nacional.<sup>30</sup>

El número es significativo, tiene un impacto real y simbólico sobre los trabajadores del sector público. Sin embargo, representan menos del 1% del total de em-

---

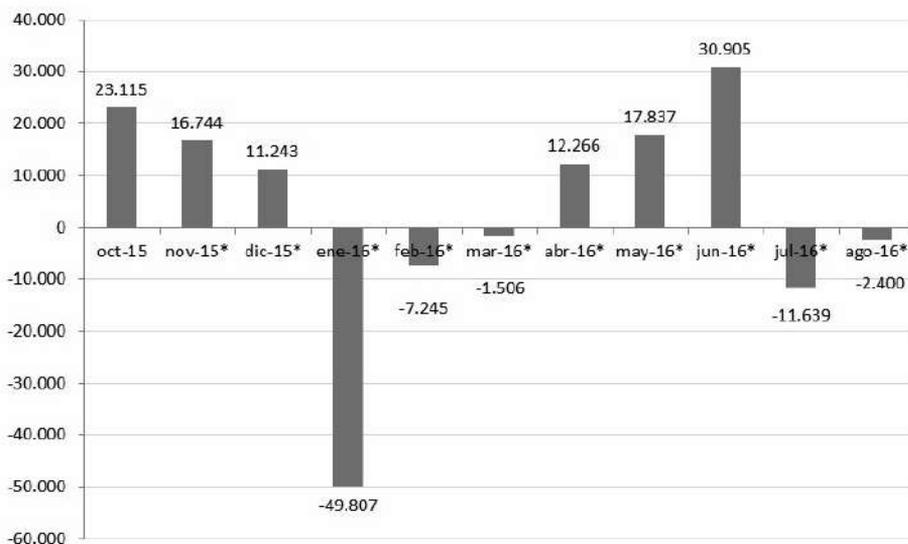
<sup>30</sup> Este número es incluso algo mayor que el que los relevamientos informales habían podido identificar para el caso de despidos del sector público nacional.

pleados públicos (el porcentaje es algo menor en el sector público nacional y provinciales, y mayor en el caso de los municipios). Si bien todo hace suponer que el procedimiento de despidos no se ha detenido y que el número será mayor, tomando la referencia inicial del 1% difícilmente pueda pensarse que la razón detrás de los despidos es una mayor eficiencia y ahorro significativo de gasto público, otro de los argumentos que apareció mencionado desde el gobierno.

Ni desvinculación de ñoquis, ni ahorro de gasto, ni mayor eficiencia... ¿por qué entonces se realizaron estos despidos y finalización de contratos? Pueden identificarse varias razones: en Benevento y otros (2016) se interpreta que, tanto los despidos como las amenazas de despidos, tienen como objetivo disciplinar a los trabajadores, doblegar su resistencia para poder reducir el salario real. Ello sería válido tanto para el sector público como para el sector privado. El uso de la violencia física y de la fuerza pública para reprimir y contener la reacción colectiva refuerza este efecto disciplinador, ejemplificante. Se trata de una interpretación que es compartida también por diversos gremios que representan y organizan a los trabajadores.

Otra de las causas, también denunciada por los propios trabajadores despedidos y sus organizaciones, tiene que ver con la supresión de funciones del Estado. Especialmente, en algunas de las dependencias que tuvieron un número importante de despidos, pueden asociarse estas desvinculaciones con el hecho de que se ha definido que esas áreas tendrán menos tareas como reflejo de un cambio de orientación y menor intervención del Estado. Tres ejemplos resultan ilustrativos: en la Secretaría de Comercio las nuevas autoridades no dan mayor importancia al papel del Estado como regulador de las relaciones de consumo y de los precios ni tienen como objetivo la administración del comercio exterior. Así, se redujo el programa Precios Cuidados, se frenó el programa de defensa del consumidor Consumo Protegido y se disolvió el área que monitoreaba el comercio exterior al eliminarse el sistema de Declaración Jurada Anticipada de Importaciones (DJAI) y reemplazarlo por un sistema más reducido de Licencias Automáticas y no Automáticas de Importación, entre otras reducciones de tareas. En Fabricaciones Militares los despidos se asocian de forma directa con el abandono del proyecto de producir en el país vagones ferroviarios, radares, etc., que había sido puesto en marcha en el gobierno anterior. Finalmente, en diversas áreas vinculadas con Derechos Humanos en distintos ministerios, los despidos dan cuenta de un cambio de prioridades y orientación ideológica que permea distintos ministerios y oficinas.

**Gráfico 3.** Variación mensual de los asalariados registrados del sector público, octubre 2015 a agosto 2016 (en personas)



\* Datos provisorios.

Fuente: Observatorio del Empleo y la Dinámica Empresarial (OEDE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

Cabe señalar que también, en importante medida, el proceso de despidos se vincula simplemente con una voluntad de recambio de personal, desvinculando a aquellos que prestaron servicios durante el gobierno anterior; para simultáneamente contratar otros trabajadores elegidos por la nueva gestión. La evolución del empleo público registrado a lo largo de 2016 así lo muestra. Desde un nivel máximo de 3,1 millones de asalariados públicos registrados en noviembre de 2015, el número se reduce en 47.315 hacia el mes de marzo. Es decir, que esta sería la cifra mínima de personal desvinculado en todos los niveles jurisdiccionales (sin contar los “contratados”, ya que no se encuentran registrados como empleados, como ya se explicó). Entre abril y junio, la cantidad de asalariados estatales volvió a aumentar, de modo que a agosto (último dato disponible), quedó prácticamente en el mismo nivel que al finalizar el anterior gobierno (**gráfico 3**).

Al mismo tiempo que se despedía a empleados técnicos, profesionales y administrativos, la nueva administración creó un número importante de nuevos cargos ejecutivos. Ni bien asumió la presidencia M. Macri creó cuatro Ministerios nuevos con sus Secretarías y Subsecretarías, que se sumaron a 16 Ministerios existentes (además de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Unidad Presidencia): de Ambiente y Desarrollo Sustentable, de Comunicaciones, de Energía y Minería y de Modernización. Así, mientras que la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (que dependía del Jefe de Gabinete) tenía en su estructura cuatro Subsecretarías, el nuevo Ministerio tiene dos Secretarías y cuatro Subsecretarías. La ex-Secretaría de Comunicaciones (que dependía del Ministerio de Planificación Federal) pasó a conformar un Ministerio con dos Secretarías y tres Subsecretarías. Por su parte, la ex Secretaría de Energía que dependía del mismo Ministerio y tenía dos Subsecretarías, pasó a tener cuatro Subsecretarías y a conformar junto con la Secretaría de Minería el nuevo Ministerio de Energía y Minería, que consta, además de esas dos Secretarías, de dos más y un total de 13 Subsecretarías. Finalmente el recientemente creado Ministerio de Modernización tiene entre sus dependencias cuatro Secretarías y nueve Subsecretarías.

De esta manera, la cantidad de Ministerios pasó de 16 a 20, las Secretarías pasaron de 65 a 80 y las Subsecretarías pasaron de 167 a 196. Si se considera que cada Subsecretaría tiene entre 2 y 3 Direcciones Nacionales, y éstas a su vez al menos una Dirección simple, se puede estimar que el número de Direcciones Nacionales pasó de aproximadamente 420 a 490, con alrededor de 70 Direcciones simples adicionales.<sup>31</sup> Es decir, se despidieron trabajadores que realizaban tareas técnicas y administrativas en diferentes áreas del Estado y se crearon decenas de nuevos cargos políticos con salarios que se encuentran entre los más altos de la administración pública. Nuevamente, no parece ser la voluntad de ajuste del gasto público la que ha movido al nuevo gobierno a encarar estos procesos.

62 Para terminar esta sección, debe advertirse que los despidos han afectado negativamente el nivel de actividad económica en particular en los primeros meses de 2016, en un período en el cual también actuaron otros factores que deprimieron la actividad. Una caída en los puestos de trabajo implica menores posibilidades de consumo para las familias que dependen de esos empleos y, con ello, menor demanda

---

<sup>31</sup> Esta información fue reconstruida a partir de normas publicadas en el Boletín Oficial de la República Argentina y en el Mapa del Estado (Ministerio de Modernización).

interna y menor producción y empleo. Si a los despidos del sector público se suman un discurso repetitivo que tiende a justificarlos y al mismo tiempo a magnificarlos, un proceso paralelo de despidos en algunos sectores privados vinculados con el Estado (en particular, por la paralización de obras públicas) y una caída importante del salario real, el efecto económico real negativo se multiplica.

## Reflexiones finales

El colectivo de los empleados públicos es un grupo heterogéneo, conformado por trabajadores cuya relación laboral con el Estado empleador adopta distintas modalidades. Las diferentes modalidades de contratación conllevan, fundamentalmente, distintos grados de estabilidad laboral y, en el extremo, el desconocimiento de la relación laboral como tal, con la consiguiente falta de reconocimiento de derechos a estos trabajadores. Como contrapartida a esta heterogeneidad, la información sobre el empleo público resulta fragmentaria y debe reconstruirse recurriendo a diferentes fuentes de información.

La información censal muestra que en 2010 el total de asalariados del sector público era de 3,7 millones, que representaban el 20,0% de los ocupados totales del país y el 27,9% de los asalariados. Más de la mitad de los empleados públicos se desempeñaba en el nivel provincial, aproximadamente un cuarto en el nivel nacional y el resto en municipios. La tasa de crecimiento del empleo público entre 2001 y 2010 resultó menor que la del total de asalariados en el sector privado (61,1% vs. 80,7%).

La información proveniente del Sistema previsional (SIPA) a la que se sumó la que surge de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias da cuenta de una tasa de crecimiento del empleo asalariado registrado en el ámbito público muy similar a la del empleo privado entre 2003 y 2015. Esta tasa de expansión fue similar a la del producto y menor a la de la recaudación fiscal. Este crecimiento no aparece como “descontrolado” sino más bien asociado con la ampliación de funciones del Estado en la última década. A su vez, se observa que el empleo público cumplió un papel contracíclico en esa etapa, creciendo más que el empleo privado en momentos en los que éste tendió a desacelerarse. En cambio, del análisis del empleo público provincial surge una diferencia importante con el empleo privado y con el empleo público nacional: el empleo público en las provincias crece a

un ritmo regular durante todo el período 1987-2013, sólo con algunas caídas en los momentos de crisis (1996 y 2002).

El proceso de despidos masivos de empleados públicos que tuvo lugar a partir de diciembre de 2015 y en los primeros meses de 2016, más allá del discurso mediante el cual se buscó justificarlos, no implicó en términos netos una disminución en el personal estatal, ya que tras los despidos el nuevo gobierno contrató un número al menos igual de nuevos empleados.

## Bibliografía

- Arceo, N., E. Basualdo, M. González y N. Mendizábal (2010) *La economía argentina de la posconvertibilidad en tiempos de crisis mundial*, Cara o Ceca, Buenos Aires.
- Arcidiácono, M., L. Carella, L. Gasparini, P. Gluzman y J. Puig (2014) “El empleo público en América Latina. Evidencia de las encuestas a hogares”, Documento de Trabajo N°2014/05, Corporación Andina de Fomento.
- Beccaria, L y P. Galin (2002) *Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas*, Colección diagnósticos y propuestas 3, CIEPP.
- Beccaria, L., Esquivel, V. y Maurizio, R. (2005), “Empleo salarios y equidad durante la recuperación reciente en Argentina”, en *Desarrollo Económico*, 178, Vol. 45, julio-septiembre, Buenos Aires.
- Benevento, S., J. Campos, L. Campos, M. Campos y J. Frankel (2016) “Se profundizan los despidos y las acciones de amedrentamiento contra los trabajadores”, Observatorio del Derecho Social de la CTA Autónoma, enero.
- Carlson, I. y M. Payne (2002) “Estudio comparativo de estadísticas de empleo en 26 países de América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPA (Centro de Economía Política Argentina) (2016) “Situación del mercado de trabajo argentino: análisis de la evolución del empleo en el mes de septiembre. El punto de partida”, Documento de Trabajo N°4, octubre.
- Dirección de Análisis de Información Presupuestaria y Estudios Fiscales (DAIPEF) (2014) “El empleo público en las provincias argentinas: 2005-2012”, en *47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas de la Univ. Nac. de Córdoba, septiembre.
- Fernández, A.L. y González, M. (2012) “La desigualdad en los ingresos laborales. Su evolución

en la posconvertibilidad”, en *Apuntes para el Cambio. Revista Digital de Economía Política*.

Gonilski, M. (2013) “Transformaciones y continuidades en el vínculo laboral de los empleados públicos argentinos (1990-2011). Un estudio de caso sobre los trabajadores del Poder Ejecutivo Nacional”, en *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo N° 5*, Centro de Estudios de Sociología del Trabajo del Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, abril.

González, M. (2003) “Transformaciones de hecho y de derecho en las relaciones laborales en los noventa”, en Lindenboim, J. y C. Danani (coord.) *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Editorial Biblos, Buenos Aires.

Lindenboim, J. y A.Giusti (1999) “Cambio ‘técnico’ en el censo de 1991: cuantificación de su efecto en las tasas de actividad y evaluación de los resultados sobre las características de la población”, en *IV Jornadas Argentinas de Estudios de la Población*, AEPA, Resistencia, Chaco.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2016a) “Empleo en el sector público: nivel, composición y evolución”, Informe 2016/01, Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales, febrero.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2016b) “Seguimiento del empleo público nacional, provincial y municipal”, Informe 2016/02, Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales, junio.

Panigo, D. y Neffa, J.C. (2009) “El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de crecimiento”, Documento de Trabajo, Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, Dirección de Modelos y Proyecciones, Ministerio de Economía.

Poblete, L. (2004) “Ser trabajador autónomo en Argentina. La experiencia de empleados del sector público”, en *XXV Congreso Internacional de Latin American Studies Association*, Las Vegas.

Pomares, J., J. Gasparini y D. Deleersnyder (2013) “Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación”, Documento de Trabajo N°117, CIPPEC.





 **realidad  
económica**

Nº 309, AÑO 46 / 15 de agosto de 2017

ISSN 0325-1926

Páginas 67 a 101

POS CONVERTIBILIDAD

# Inserción del capital brasileño en el proceso productivo argentino\*

Nicolás Quiroga Lombard\*\*

\* Una primera versión del informe fue elaborada durante el seminario Carácter social de los procesos económicos dictado en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Agradezco a Martín Schorr por sus comentarios y sugerencias. Naturalmente queda eximido de cualquier falencia y error que el trabajo pudiese contener.

\*\* Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente se desempeña como investigador en la Red de Científicos Argentinos en Alemania (RCAA) en el proyecto Cooperación bilateral entre Argentina y Alemania. Análisis a partir del impacto de la investigación y el desarrollo (I+D) en el comercio externo bilateral. [nquirolombard@hotmail.com](mailto:nquirolombard@hotmail.com)

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: junio de 2016.

ACEPTACIÓN: febrero de 2017.



**Resumen** El objetivo del presente artículo es caracterizar la inserción del capital brasileño en el proceso productivo argentino durante la posconvertibilidad. A partir de las principales inversiones brasileñas en la Argentina reciente, se aspira a delinear las particularidades e injerencia del ingreso del capital de ese origen en el sector industrial argentino. Un primer aspecto a considerar es el de los destinos elegidos por ese capital en su arribo al país, es decir, los principales sectores en los que las inversiones han tenido lugar. El segundo aspecto a examinar es el de las modalidades, más precisamente las estrategias, adoptadas por los flujos de capital brasileño para intervenir en el proceso productivo argentino.

**Palabras clave:** Capital brasileiro - Destinos - Modalidades - Proceso productivo argentino - Posconvertibilidad.

**Abstract** *Insertion of Brazilian capital in the Argentine productive process*

The aim of this paper is to characterize the insertion of Brazilian capital in the Argentine productive process during post-convertibility. Starting by the main Brazilian investments in recent Argentina, a draft of the particularities and influence of the incoming capital of such origin in the Argentine industrial sector is drawn. One first aspect to consider is that of the chosen destinations by these capitals upon their arrival to the country, that is, the main sectors in which the investments have taken place. The second aspect to be examined is that of the modalities, more precisely the strategies, taken by the influx of Brazilian capital in order to intervene in the Argentine productive process.

**Keywords:** Brazilian capital – Destinations – Modalities – Argentine productive process – Post-convertibility

## Introducción

La problemática en la que se enmarca el presente informe atañe al proceso de recuperación del sector industrial argentino verificado luego de la crisis político-económica y social de 2001-2002. Fruto de la salida vía devaluación, asistimos a la recomposición de aquellos sectores dedicados a la producción de bienes, sustentada básicamente sobre una política de “dólar alto” o “competitivo”.

Al calor de una nueva reconfiguración internacional, en un contexto de economía global y revolución tecnológica, sumada a la marcada participación en el mercado mundial de algunas regiones de Asia, como también de los BRIC (Brasil, Rusia, India, China), la Argentina se ha visto beneficiada por una coyuntura internacional favorable, traduciéndose en una notoria mejora en los términos de intercambio.

Asimismo, la demanda de las exportaciones argentinas del sector primario alcanzaron un salto realmente considerable, logrando niveles inéditos que, junto con el aumento de sus precios, han permitido obtener un ciclo de crecimiento económico sin precedentes en lo que refiere a la historia del país sudamericano.

De esta manera se ha ido consolidando una estructura especializada en la explotación de ventajas comparativas estáticas y la exportación de materias primas y manufacturas, caracterizada por el predominio y el afianzamiento de las grandes firmas del sector. Una de las consecuencias salientes de esta modificación fue la reprimarización y la profundización de la extranjerización de la estructura productiva argentina acompañada por una intensa actividad del sector primario, asociado con la Inversión Extranjera Directa (IED) y la proliferación de *commodities*. En este punto resulta necesario advertir las importantes consecuencias que lleva aparejado el fortalecimiento del capital extranjero durante el período de la posconvertibilidad: por una parte, provoca un incremento en el control transnacional de lo producido por la cúpula empresaria argentina industrial, originando una pérdida de autonomía, tanto de los sectores industriales como por parte del Estado.

En segundo término, el capital nacional, actuando como un socio menor del capital extranjero, pierde gravitación e influencia en el desarrollo productivo de la Argentina. Además, la remisión de utilidades por parte de empresas transnacionales a sus casas matrices acarrea un desabastecimiento de las divisas necesarias para sostener un crecimiento de tipo industrial.

Por último, pero no menos importante, la extranjerización del aparato productivo nacional provoca una incidencia negativa directa en la complejización del entramado productivo y su densidad tecnológica. En esta línea, se advierte que en los casos en que el capital trasnacional se inserta en áreas que demandan una infraestructura de alto contenido tecnológico sobresale la particularidad de que la fabricación de este equipamiento indispensable para el desarrollo del país no se realiza dentro de las fronteras del territorio argentino, por lo contrario, es fabricado fuera del mismo. Esto conlleva que la dependencia se acentúe por la necesidad de importar bienes de mayor complejidad tecnológica, menoscabando el saldo de la balanza industrial y comercial del país, conduciéndolo a la amenaza siempre latente de la restricción externa.

Todos estos aspectos nos dan la pauta inequívoca de que el fortalecimiento de la extranjerización del aparato productivo nacional suscita una profundización en los niveles de sumisión y subordinación del sector externo de la economía argentina ante el capital foráneo.

El extenso proceso de desnacionalización y desindustrialización que sufrió la Argentina desde mediados de la década de los '70, alcanzó su plenitud durante los '90. Apenas un privilegiado y limitado conjunto de firmas nacionales-industriales consiguió permanecer en el mercado y expandirse. De todos modos, la desnacionalización del entramado productivo nacional no se presenta como un fenómeno circunscrito exclusivamente al período de la convertibilidad, de la apertura económica y la desregulación del mercado. Por lo contrario, tiene una evolución de larga data que, lejos de revertirse, se ha ido profundizando durante el transcurso de los primeros años del siglo XXI.

Una de las características principales y sobresalientes del desenvolvimiento de la extranjerización durante el período de la posconvertibilidad, es la inserción *salvaje* del capital brasileño en la Argentina.

El presente trabajo pretende responder algunos controvertidos interrogantes acerca de la participación e intervención de los flujos de capital de origen brasileño

en la política industrial argentina en el período 2002-2014. Precisamente *¿cuáles son las características y particularidades de la inserción del capital brasileño y qué incidencia tiene en el sector industrial argentino?*

El análisis de esta controversia se justifica por la relevancia que adquiere, dentro de la teoría social, el debate respecto a la enajenación en su devenir. El desarrollo teórico en esta materia es extenso y copioso, sin embargo, los estudios dedicados al estudio de la inserción del capital brasileño en particular, son más bien acotados<sup>1</sup>.

A su vez, en el relevamiento bibliográfico realizado del fenómeno a analizar, predomina el escaso tratamiento sobre la problemática, especialmente en los años transcurridos posteriormente a la crisis económica internacional y el año 2008. Por lo tanto, se tratará de brindar algunos datos que den cuenta del comportamiento del capital brasileño en una coyuntura internacional caracterizada por la crisis de las hipotecas *subprime* en los Estados Unidos y, con el nivel nacional, por las propias limitaciones y el agotamiento del proceso de recuperación del sector industrial argentino. El período que se abre en este contexto lo hemos denominado *segunda fase* de la internacionalización de las empresas brasileñas en el país.

La significación de esta materia radica en el hecho de comprender las particularidades que adoptó el despliegue de la industria nacional argentina, fundamentalmente, desde el ingreso del capital brasileño a la estructura productiva del país, en la tentativa por advertir su grado de influencia en esta recomposición.

Es así que el informe pretende articularse como un intento por aportar referencias e información que puedan servir para comprender un fenómeno que adquiere gran importancia desde el desenvolvimiento de la posconvertibilidad, pretendiendo confrontar el discurso oficial de la época que reivindica el proceso de reindustrialización en la Argentina del nuevo siglo. Bajo estos fundamentos, se procurará develar las características del “modelo industrialista con inclusión social” y atisbar su verdadero contenido y alcance.

En la pretensión por brindar una respuesta a esta interpelación, el estudio se abocará al análisis de las principales inversiones brasileñas en la Argentina a partir de dos variables que pueden resultar útiles al momento de la caracterización del fenómeno.

---

<sup>1</sup> En las contribuciones sobre esta temática cabe destacar los aportes de Bianco, C., Moldovan, P. y Porta, F. (2008), Perrota, D., Inchauspe, E. y Fulquet, G. (2011) y Avendaño, R., y Piñero, F. (2013).

Por una parte, se rastrearán los *destinos* elegidos por el capital brasileño en la inserción al país, es decir, los principales sectores en los que se concentraron estos flujos. En segundo término, se especificará su *modalidad* de llegada entendiéndola como las estrategias utilizadas por para la inserción en el sector industrial argentino.

El estudio de estas variables resulta fundamental para comprender no sólo la inserción del capital brasileño en particular, sino también para delinear algunos rasgos esenciales del proceso industrial argentino de la posconvertibilidad. Por lo tanto, se entiende que la pretensión por dar cuenta de la relación entre el capital brasileño y el aparato productivo nacional, el discernimiento de la injerencia y ascendencia del primero sobre el segundo, puede dar indicios precisos sobre la especificidad de la acumulación del capital en la Argentina durante el período.

En un primer momento comenzaremos el análisis a partir de una breve introducción de la coyuntura histórica en el que nace el período de la posconvertibilidad rescatando algunas cuestiones claves de la crisis argentina de 2001-2002.

Posteriormente, nos introduciremos en nuestro tema de interés: la recomposición del sector industrial y la incidencia que tiene la inserción del capital brasileño en el proceso productivo. A continuación, para la descripción de este fenómeno, haremos un breve repaso por la evolución de la IED en la Argentina, centrándonos definitivamente sobre la inserción de las Inversiones Brasileñas Directas (IBD). En este punto, caracterizaremos la acometida del citado capital a partir de sus principales inversiones en el país, sus modalidades y destinos.

Seguidamente, trataremos de brindar algunas reflexiones que den cuenta de las implicancias que tuvo el arribo de las empresas brasileras y su internacionalización en el país y, de tal manera, intentar responder nuestra pregunta de investigación: delimitar las implicaciones de la inserción del capital brasileño en la industria argentina.

72 Finalmente, y a modo de cierre, se aventurarán algunas consideraciones y conclusiones que puedan servir de balance y perspectivas a futuro.

## El ocaso de la posconvertibilidad

La fuga de capitales que va en aumento a partir del *shock* externo que representa la crisis del Vodka en 1998, el déficit provocado por la cuenta corriente y la

pérdida de divisas del Banco Central tanto a partir del turismo como del pago *reliigioso* de la deuda externa generó la imposibilidad de mantener el régimen de convertibilidad en la Argentina. Con el ascenso de Fernando de la Rúa a la presidencia en 1999, la dirección de la economía política del país no se distanció demasiado del gobierno saliente de Carlos Menem. Las alternativas no escapaban al neoliberalismo y las consecuencias de las privatizaciones, la apertura comercial-financiera, la desregulación del mercado y la racionalización de la administración pública se profundizaron haciéndose insostenibles. Las negociaciones con el FMI, su rechazo por otorgar un nuevo préstamo para mantener la paridad cambiaria y la posterior corrida bancaria terminaron por desestabilizar al gobierno de la Alianza.

Tras años de recesión económica, elevados niveles de pobreza e indigencia, desocupación y fuga de capitales, en el año 2001 estalla inevitablemente la crisis. Los sucesos del 19 y 20 de diciembre, los “cacerolazos”, la negativa de acatar el estado de sitio por parte de la sociedad civil, las 38 víctimas ocasionadas en feroces enfrentamientos callejeros y la brutal represión estatal-policial, son algunas de las imágenes que dejaron esas sangrientas jornadas y que quedarán retenidas en la memoria colectiva de los argentinos.

Tras la rebelión popular que ganó las calles y renuncia de De la Rúa, el país quedó sumergido en un escenario de incertidumbre. La frase “que se vayan todos”, implicaba el repudio generalizado a la clase política que caía envuelta en una fuerte crisis de hegemonía y, en poco más de una semana, ejercerían la presidencia cinco mandatarios. En enero de 2002, la sanción de la ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (ley 25.561) concretaba el fin de la convertibilidad y la salida *vía devaluación*.

## Recomposición de la industria argentina

El largo proceso de desindustrialización que sufrió la Argentina tiene su génesis a mediados de la década de los setenta con el último golpe de Estado cívico-militar, el autobautizado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983). La transformación efectuada fue una contienda efectivamente política pero que –clara y sanguinariamente- excedió lo meramente ideológico. Las víctimas directas del terrorismo de Estado y la consternación ante tanta muerte y tortura, se erigieron como los me-

dios principales por los cuales se modificaron las relaciones de fuerzas y la distribución del poder al interior de la sociedad, clausurándose determinados modos de relaciones sociales, fundándose un nuevo régimen político-social y económico. A lo largo de todo este proceso se efectuó un quiebre. El sector industrial quedó relegado a un papel secundario y la economía argentina subordinada a los avatares del mercado y la especulación financiera. En la década de los noventa, este hecho alcanzó su máxima expresión.

Luego de la crisis de 2001 y con la devaluación del peso argentino, comienza un ciclo de crecimiento económico con su correlato en un fuerte descenso favorable de las cifras de algunos indicadores clave como los de pobreza y desocupación. Más allá de estos cambios notorios poscrisis, es imperioso hacer hincapié en el alcance real de esta recuperación, haciendo foco en las rupturas y continuidades entre ambos períodos.

Superada la crisis, lo que mostraba el mapa del país para el año 2002 era, en primer lugar, una fuerte transferencia de ingresos desde el Trabajo hacia el Capital. En este sentido, los trabajadores argentinos fueron los que pagaron las consecuencias de la crisis con un notable descenso de sus salarios reales (superior al 30 %). En segundo término, la posconvertibilidad, mostraría un crecimiento económico extraordinario traducido en los primeros años en un incremento constante del PIB argentino, la modificación del motor de crecimiento verificándose una intensa recomposición de los sectores productores de bienes, el resurgimiento de la industria manufacturera, el sector agropecuario y fabril y las actividades extractivas sobre base a la minería y los hidrocarburos. Este trastrocamiento se vio posibilitado por la nueva estructura de precios relativos, beneficiando principalmente a la producción agropecuaria y a la explotación de minas y canteras consecuencia de la *mega-devaluación* del peso argentino y el mantenimiento de un tipo de cambio “alto” o “competitivo”. El aumento de la rentabilidad favoreció la competitividad de bienes transables, no sólo primarios, sino también manufacturados, permitiendo un reposicionamiento de las inversiones productivas por sobre las financieras y de servicios. En este contexto, la depreciación del salario real de los trabajadores, al representar un costo menor en relación con los costos salariales establecidos en el nivel internacional, jugó a favor de esta recomposición. Asimismo, este crecimiento de la productividad del sector industrial estuvo apoyado sobre la utilización de capacidad ociosa, es decir, de capital fijo previamente instalado en desuso, lo que permitió un aumento formidable en la tasa de ganancia. Esto significa que, durante el periodo,

la competitividad del sector estuvo fundamentada sobre el abaratamiento del valor de la fuerza de trabajo, en el mantenimiento de un tipo de cambio “alto” y en capacidad ociosa, donde, además, se destaca la baja inversión del empresariado en pos de un mejoramiento y consolidación de la matriz productiva argentina. De este modo, el crecimiento de la industria nacional fue de tipo extensivo con baja intensidad de capital, caracterizada por la poca renovación tecnológica.

A partir de 2003, las importaciones que van en aumento incidirán en detrimento no sólo del superávit sectorial, sino que el mismo actuará directamente al interior de la cuenta corriente que, a partir de 2008, comienza a evidenciar un descenso considerable, presentándose deficitaria en 2013. A su vez, tanto la evolución del sector industrial como la de la cuenta corriente, atentan contra el superávit de la balanza de pagos argentina, donde el saldo positivo comienza a mermar y, a partir de 2011, es decididamente negativo.

En esta primera aproximación a la recomposición de la industria argentina, se vislumbran algunas conclusiones como la de que, en dicho período, no hubo una política industrial destinada a la solución de los grandes problemas estructurales. Más bien se apostó a una política centrada sobre el tipo de cambio siguiendo una particular coyuntura macroeconómica.

## La inversión extranjera directa (IED) en la Argentina

Durante la convertibilidad, lo que caracterizó el ingreso de la IED, fue el fuerte proceso de privatizaciones, principalmente en los primeros años de la década de los noventa, llegando a su máxima expresión en el año 1999 cuando la empresa española Repsol compró Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), principal empresa petrolera argentina. Posteriormente la tendencia se modificaría por la adquisición, por parte del capital extranjero, de otras empresas nacionales de origen privado. Los sectores en los que se insertaron estos flujos responden a la lógica del régimen de convertibilidad. Las reformas estructurales del menemismo, la desregulación de la economía, la apertura comercial-financiera y las privatizaciones marcaron el sentido que adoptaron estas inversiones. De esta manera, el sector de servicios, los sectores no transables, la industria manufacturera y las actividades extractivas, fueron los destinos elegidos por las principales inversiones extranjeras en la Argentina bajo operaciones de *fusiones y adquisiciones* (F&A). En lo que refiere a los principales in-

versores, España y Estados Unidos se erigieron como socios fundamentales, mientras que en lo que atañe a las inversiones provenientes del Brasil, prácticamente carecieron de importancia.

La depreciación del peso argentino en 2002 benefició a los sectores productores de bienes transables. Los cambios en los precios relativos incidieron directamente en la disminución de los precios relativos de los servicios como, así también en los salarios reales, generando el abaratamiento de la mano de obra. Así, los límites para la producción de la industria se incrementaron al igual que las utilidades de la producción manufacturera agropecuaria.

A su vez, estas modificaciones tienen su correlato en los sectores elegidos por las principales IED. A diferencia de lo que había ocurrido durante la convertibilidad, en la posconvertibilidad, los principales flujos internacionales se ubican en los sectores transables, aumentando su predominancia las actividades extractivas y aquellas destinadas al mercado externo, mientras que las inversiones en el sector servicios, sufre una caída pronunciada respecto de la convertibilidad.

En este sentido, en las últimas décadas, en un contexto de globalización del capital e internacionalización de la producción ha habido un fuerte incremento de la IED proveniente de los países en desarrollo (PED)<sup>2</sup> en el nivel mundial, tendencia que no modifica el hecho de que las mayores inversiones provengan de los países desarrollados (PD) donde el capital se encuentra más concentrado. En este contexto, con el cambio de sentido de la lógica del régimen económico, sumado a la internacionalización del capital que hemos mencionado, los principales inversores han ido modificándose, integrándose nuevos países a la lista. La novedad la constituye un marcado ingreso de flujos de capitales brasileños.

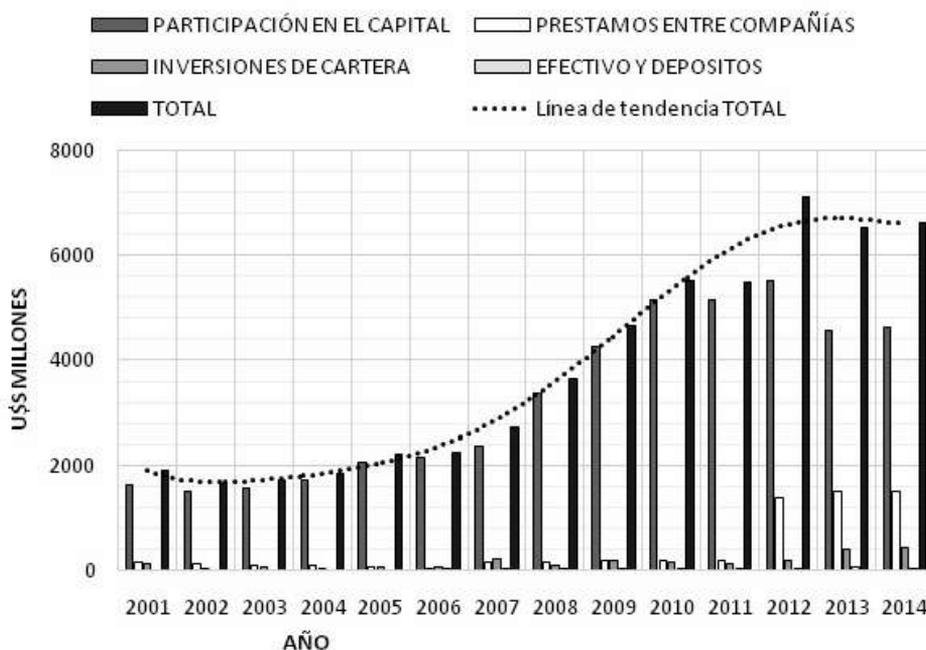
## La inversión brasileña directa (IBD) en la Argentina

Una de las características sobresalientes durante el período de la posconvertibilidad es la destacada presencia del capital de origen brasileño dentro de las principales inversiones extranjeras en la Argentina (**gráfico 1**)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Las regiones de los PED que más incidencia tienen en este proceso son Asia y en segundo lugar América Latina y el Caribe. En la segunda región, las principales economías inversoras son Brasil, México y en menor medida Chile.

<sup>3</sup> En el año 2008 VALE anuncia la construcción del proyecto Potasio Río Colorado en la provincia de Mendoza. El

**Gráfico 1.** Evolución de la IBD en la Argentina (2001 - 2014) (en millones de dólares)

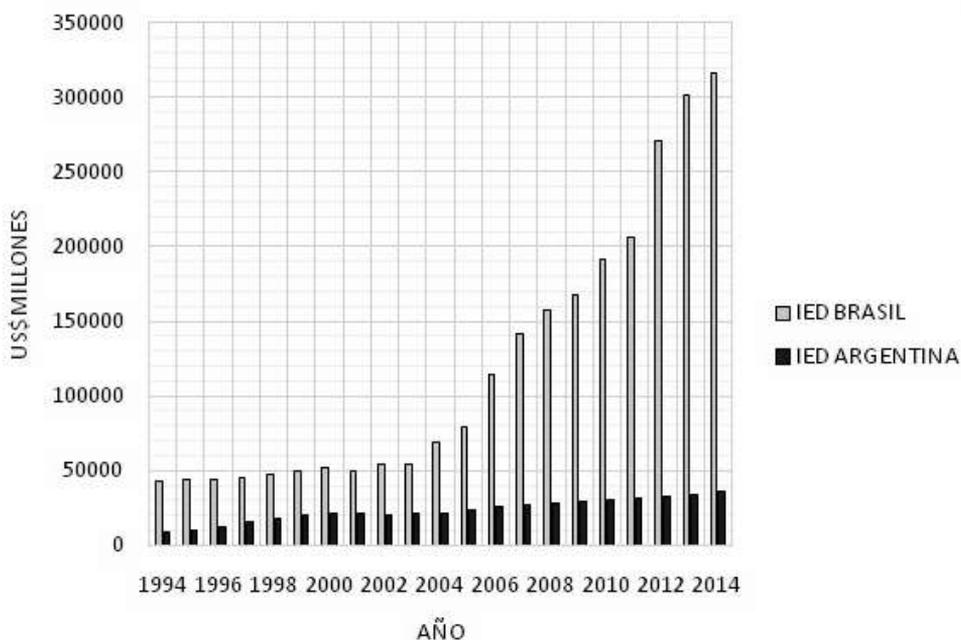


Fuente: elaboración propia sobre Banco Central de Brasil

El ingreso de los flujos brasileños a terreno argentino, parecería responder al crecimiento de la IED proveniente de los PED. En una coyuntura económica internacional signada por un fuerte proceso de *internacionalización del capital*, Brasil ha sabido adaptarse al nuevo contexto mediante un enérgico proceso de transnacionalización de sus empresas.

mismo ascendía a una inversión de US\$ 5.400 millones. Por las circunstancias de coyuntura nacional que imposibilitaban a la empresa remitir utilidades, sumado al aumento de los costos en dólares (salarios e insumos), la presión tributaria y la imposibilidad de obtener beneficios impositivos, en 2013, VALE decidió suspender la inversión. Cabe destacar la resistencia social que despertó este proyecto por los daños ambientales que acarrea. En el informe se tienen en cuenta las inversiones anunciadas por VALE.

**Gráfico 2.** Evolución del Stock de IBD e IAD en el exterior (1994-2014) (en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia sobre UNCTAD

Otros de los factores que en principio podrían explicar esta tendencia, son la integración regional a través del MERCOSUR y, en segundo término, el rol que cumple el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil. Esta empresa pública federal es la encargada de apoyar financieramente aquellos proyectos de empresas brasileñas en el exterior con el objetivo explícito de promover tanto su fortalecimiento como su inserción al mercado mundial.

Sobre estos dos factores (integración regional vía MERCOSUR y financiamiento del BNDES), volveremos más adelante para determinar su verdadera relevancia dentro de la inserción del capital brasileño en la Argentina.

En este sentido, se ha decidido caracterizar la IBD en dos fases según las *modalidades* en que ingresaron al país. De esta manera, se observa un notorio cambio

entre la génesis del proceso y las características que adquiere el mismo a partir del año 2008, en pleno desenvolvimiento de la crisis internacional y la recesión de la economía mundial.

## **I Fase (2002-2007) El comienzo de la internacionalización de las empresas brasileñas en la Argentina**

La primera oleada de IED de capitales brasileños generó una fuerte inversión, principalmente entre los años 2002 y 2005, período marcado por la coyuntura económica propia a la crisis argentina que provocó la desvalorización de las empresas locales, la mayoría de ellas firmas líderes en su sector.

Esta desvalorización de activos argentinos, sumado al endeudamiento de los grupos económicos nacionales, la disparidad entre el real brasileño y el peso argentino, generó la oportunidad para que las empresas brasileñas profundizaran su proceso de internacionalización adquiriendo empresas locales en el mercado argentino.

En esta etapa, el ingreso de IED de capital brasileño se caracterizó por la compra de compañías previamente conformadas y consolidadas en el mercado interno como externo.

A continuación, se enumeran algunas de las compras más destacadas de empresas argentinas por parte del capital brasileño en el período:

### **- Adquisición por Petrobrás de la petrolera PECOM Energía, perteneciente al grupo Pérez Companc.**

En el año 2002 la empresa brasileña Petrobrás adquirió el 58,6 % de las acciones de Pecom Energía en 1.077 millones de dólares. Este caso es un ejemplo de la delicada situación que enfrentaron las empresas argentinas al salir de la crisis. La familia Pérez Companc, con la venta de Pecom, no sólo se desprendió de su empresa, sino que también se liberó de una deuda que ascendía a los 2.000 millones de dólares<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Cifras extraídas de la publicación del 18/10/2002 del diario La Nación. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/441565-petrobras-pago-us-53-millones-menos-de-lo-previsto-por-pecom>

- **Adquisición por la brasileña Belgo Minera de Acindar.**

En 2004 la empresa brasileña adquirió la totalidad del paquete accionario de Acindar. En 2002 se había efectuado una primera operación por la compra de parte de las acciones de Acindar en 100 millones de dólares. En la segunda instancia la empresa brasileña desembolsó 90 millones de dólares más<sup>5</sup>.

- **Adquisición por la empresa brasilera Gerdau de la laminadora Sipar.**

El 40,9 % de las acciones de la segunda laminadora más importante del país fueron adquiridas en el año 2005 por la empresa brasileña Gerdau en 40,5 millones de dólares. De esta manera, el grupo brasileño se hizo del 83,8 % del paquete accionario ya que, previo a la operación, contaba con un 43,3 por ciento<sup>6</sup>.

- **Adquisición por el grupo JSB Friboi de los frigoríficos Swift Armour.**

En 2005, la firma brasileña Friboi adquirió la mayoría del paquete accionario de Swift Armour. El monto de la transacción no trascendió, pero según fuentes del mercado fue de alrededor de 200 millones de dólares por el 85,3 % de las acciones. Para la fecha de la transacción, Swift era el principal frigorífico exportador argentino, concentrando el 56 % de la producción de carnes cocidas congeladas y exportando el 68 % de los productos enlatados<sup>7</sup>. En esta operación participó activamente el BNDES, otorgándole un préstamo al grupo JSB Friboi.

- **Adquisición por el grupo belga-brasileño AmBev\* de la cervecera y maltería Quilmes.**

Esta operación comenzó en el año 2002 cuando Ambev, la cervecera más importante del planeta, adquirió el 56,7 % de las acciones de Quilmes por 600 millones de dólares. En 2006 aumentó su participación al 91,1 % pagando 1.200 millones de

---

<sup>5</sup> Cifras extraídas de CEPAL (2008).

<sup>6</sup> Cifras extraídas de la publicación del 18/09/2005 del diario El Cronista. Disponible en <http://www.cronista.com/impresageneral/La-brasilea-Gerdau-adquiere-el-control-de-la-santafesina-Sipar-20050919-0050.html>

<sup>7</sup> Cifras extraídas de la publicación del 30/08/2005 del diario La Nación. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/734376-el-frigorifico-swift-pasaria-a-manos-de-un-grupo-brasileno>

\* El grupo Ambev, es un caso en que grupos económicos brasileños comparten el control de una empresa con grupos transnacionales con centro regional en Brasil.

dólares más. En total la inversión fue de 1.800 millones de dólares por la empresa que controla el 75 % de las ventas de cerveza en Argentina<sup>8</sup>.

- **Adquisición por el grupo Camargo Correa de la cementera Loma Negra.**

La cementera más importante del país, que para la fecha acaparaba el 48 % del mercado argentino y junto a Minetti (de origen holandés y su principal competidor) el 80 %, fue adquirida en el año 2005 por el grupo Camargo Correa. La operación se realizó por 1.025 millones de dólares y el grupo brasileño se quedó con las nueve plantas de producción de cemento de Loma Negra, tres centros de producción de hormigón y una línea férrea de cargas, Ferrosur Roca, posicionándose como el tercer productor regional de cemento.

Un dato a tener en cuenta para pensar el grado de concentración y las consecuencias dentro del sector: la ex compañía de Amalia Lacroze de Fortabat había pagado 138 millones de pesos al ser multada por el Gobierno, junto a su principal rival, por manipular los precios de sus productos<sup>9</sup>.

- **Adquisición por el grupo brasileño Lupatech de Esferomatic y Worcester.**

El productor brasileño de piezas metálicas adquirió el 100 % de las empresas argentinas en 56 millones de dólares en 2006. Para la fecha, entre las dos compañías argentinas, poseían el 60 % del mercado argentino de válvulas industriales, centrado principalmente sobre los sectores de petróleo y gas<sup>10</sup>.

- **Adquisición por el grupo brasileiro Marfig de Quickfood.**

Las operaciones dentro del mercado de la carne continuaron en el año 2007, cuando por 266,8 millones de dólares, Marfig -uno de los mayores frigoríficos de Brasil- adquirió el 70,5 % de las acciones del argentino Quickfood y cinco frigoríficos exportadores de carne vacuna. De esta manera, Brasil se constituyó en el principal y mayor exportador mundial de carne<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Cifras extraídas de la publicación del 14/04/2006 del diario Clarín. Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2006/04/14/elpais/p-01601.htm>

<sup>9</sup> Cifras extraídas de la publicación del 11/10/2005 del diario El Cronista. Disponible en <http://www.cronista.com/impresageneral/El-Gobierno-aprobo-la-compra-de-Loma-Negra-por-parte-de-Camargo-Correa-20051012-0022.html>

<sup>10</sup> Cifras extraídas de la publicación del 19/12/2006 de Business insight in Latin America. Disponible en [http://www.bnamericas.com/news/metales/Lupatech\\_concluye\\_adquisiciones\\_de\\_Esferomatic\\_y\\_Worcester](http://www.bnamericas.com/news/metales/Lupatech_concluye_adquisiciones_de_Esferomatic_y_Worcester)

<sup>11</sup> Cifras extraídas de FLACSO (2009).

- **Adquisición por el grupo Camargo Correa de Alpargatas.**

Las tradicionales alpargatas, zapatillas Flecha, Pampero, Topper, las toallas Pallette y otro 40 % del mercado de tela *denim* (jeans) pasaron a manos del capital brasileño en el año 2007. La operación fue realizada por 33 millones de dólares a los accionistas minoritarios (34,5 %) y 51,7 millones de dólares a los fondos que controlaba la textil, quedándose con el 60 % de Alpargatas. Para la fecha, Camargo Correa pasaría a controlar el 80 % del mercado de tela de jeans.

Por otra parte, la historia de Alpargatas tiene fuertes coincidencias con la historia económica argentina. Durante la década de los noventa se desmoronó ante la apertura de la economía, se endeudó fuertemente ante la oferta de fondos de inversión, despidió a 10 mil de los 14 mil empleados que contrataba y fue vendida a grupos foráneos<sup>12</sup>.

- **Adquisición por el grupo brasileiro Lupatech de Aspro.**

A fines de 2007 la empresa más grande del rubro GNC de la Argentina fue comprada por Lupatech en 85 millones de dólares. Para la fecha, Aspro controlaba el 52 % del mercado de instalación de equipamiento para bocas de expendio de la Argentina y el 56 % de Brasil<sup>13</sup>.

- **Adquisición por el conglomerado brasileiro Votorantim de Acerbrag.**

Dentro de la industria siderúrgica nacional también ha habido operaciones. En el año 2007 Votorantim se hizo con el 27 % de Acerbrag (el precio no fue informado, pero se estimó una cifra aproximada a los 45 millones de dólares) una de las empresas argentinas más importantes en la fabricación de hierro redondo. Para la fecha controlaba el 25 % del mercado nacional<sup>14</sup>.

Lo que es posible advertir mediante el conteo de las principales inversiones de capital brasileño en la Argentina, es que en lo que respecta a las modalidades de in-

---

<sup>12</sup> Cifras extraídas de la publicación del 11/10/2007 del diario Página 12 y de FLACSO (2009). Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-92794-2007-10-11.html>.

<sup>13</sup> Cifras extraídas de la publicación del 2/06/2008 del diario El Cronista. Disponible en <http://www.cronista.com/impresageneral/Empresa-brasilea-se-queda-con-la-lider-local-del-mercado-de-GNC-20080602-0007.html>

<sup>14</sup> Cifras extraídas de la publicación del 28/12/2007 del diario Clarín. Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2007/12/28/elpais/p-02001.htm>

serción de esta primera fase, éstas se articulan primordialmente como operaciones de ampliaciones y F&A, mientras aquellas que refieren a emprender un proyecto nuevo en terreno argentino del tipo *greenfield*, representan la modalidad de menor porcentaje.

En lo que refiere a los destinos escogidos durante este período, las IED de origen brasileño se concentran en tres sectores fundamentales: alimentos y bebidas, materiales para la construcción y petróleo y gas, controlando empresas líderes, asentándose sobre los puestos de vanguardia dentro de la producción del país<sup>15</sup>.

De esta manera, con Petrobrás se posicionan entre las principales petroleras del país; con Lupatech se sitúan en un lugar de privilegio dentro de la producción de equipamientos para instalaciones de GNC; con cervecería y maltería Quilmes se ubican como el primer fabricante de cerveza del país; con la adquisición de Loma Negra como los principales fabricantes de cemento; con la adquisición de los frigoríficos Swift se transforman en el principal frigorífico exportador; por último, con la compra de Acindar se erigen como uno de los principales grupos en lo que atañe a plantas siderúrgicas.

Observamos que, en estas adquisiciones, el capital brasileño se ubica en una situación inmejorable al poseer gran parte del mercado según el sector correspondiente de la inversión. El ingreso del capital brasileño está orientado a mercados altamente concentrados con el agravante de que, sus inversiones, profundizan la extranjerización de la industria argentina. En este fenómeno no se atisba una reversión del proceso de extranjerización propio de la convertibilidad, sino que, por lo contrario, durante la posconvertibilidad asistimos a su profundización, al tiempo que se consolida la concentración del capital.

Las IBD apuntaron a los grandes capitales locales, a mercados consolidados y concentrados, de modo tal que comenzaron a tener una participación directa en lo que refiere al proyecto nacional. Esto es así, ya que como observamos no sólo adquirieron las firmas más importantes, sino que las mismas están orientadas al mercado externo, es decir principalmente a la exportación, por lo que su actividad es generadora de divisas.

---

<sup>15</sup> Otro de los sectores relevantes con fuerte presencia del capital brasileño es el sector automotriz. Sobre este punto volveremos más adelante.

De manera que una industria deficitaria como lo es la argentina, para poder desarrollarse, necesita inevitablemente de las divisas que sustenten este crecimiento. En este punto sobresale lo determinante de las adquisiciones del capital brasileño, ya que si el desarrollo industrial está condicionado por la generación de divisas y las mismas son provistas por grupos extranjeros no interesados en un proyecto de industrialización, la contradicción es enorme.

## **II Fase (2008-2014). El cambio de estrategia en la internacionalización de las empresas brasileñas.**

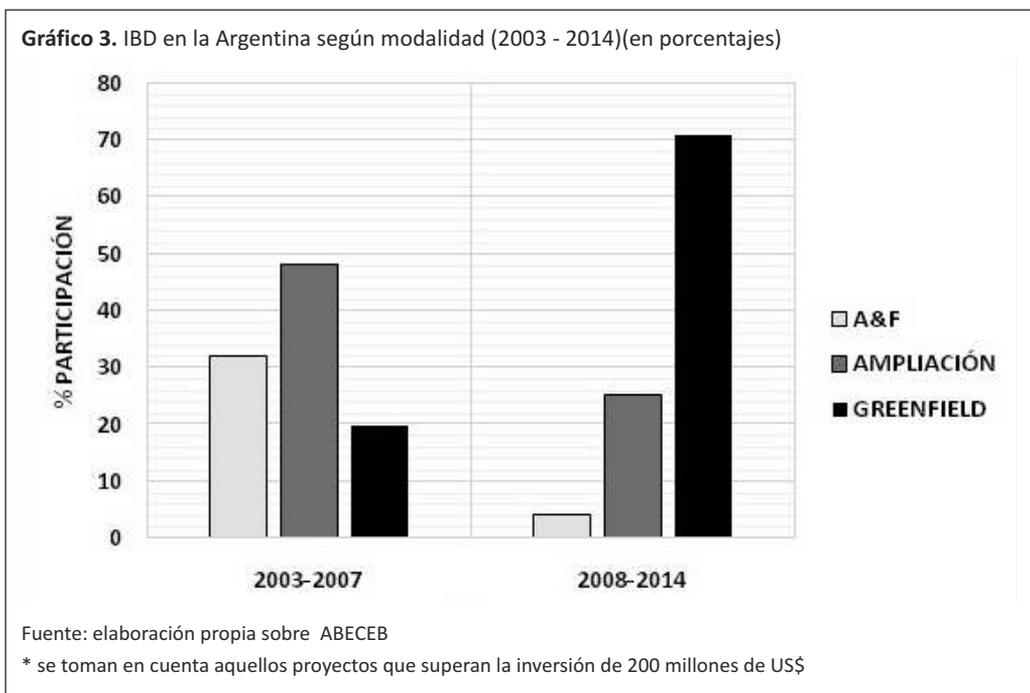
El panorama existente en la I Fase cambia notablemente a partir de las propias limitaciones del sector industrial argentino y la crisis internacional del año 2007, crisis de la que la Argentina no queda exenta. En este sentido, el Ministerio de Industria junto con la participación activa de la Aduana, emprendieron medidas proteccionistas y restrictivas en detrimento de las importaciones, normas que afectaron notablemente al Brasil, principal socio comercial del país. En el año 2009 asistimos a una pronunciada caída de las importaciones en el país.

De todos modos, las IBD siguen ingresando a Argentina. No obstante, para lograrlo, deben redefinir su estrategia y, como se observa en el **gráfico 3**, esta redefinición tiene su máxima expresión a partir de 2008. Así, las empresas brasileñas al no poder sortear la muralla proteccionista impuesta por el Gobierno nacional decidieron renovar su estrategia de negocio. En este contexto, las empresas brasileñas debieron ampliar sus líneas de producción.

Se prioriza el mercado local y evitando perder posiciones con el objetivo de que sus marcas no desaparezcan del mercado, se vieron obligados a aumentar considerablemente sus niveles de inversión y producción, instalándose en la Argentina.

84 En este período se observa un salto importante de las inversiones de capital brasileño bajo la modalidad *greenfield*, inversiones destinadas a emprender un proyecto sin contar con ninguna estructura previa.

Uno de los sectores más destacados es el del calzado. Marcas reconocidas como Penalty, Olympikus, marcas brasileñas prestigiosas en todo el mundo, como Hawaianas e Ipanema, expandieron fuertemente su producción en el país. Ante la dificultad para exportar sus productos a la Argentina comenzaron a producir localmente.



Este tipo de operaciones es el cambio más significativo respecto de la primera fase de internacionalización del capital brasileño y, por primera vez, en el año 2008 se ubica por encima del porcentaje de la modalidad de adquisiciones.

Más allá de la predominancia de las operaciones de tipo *greenfield*, también hubo casos de F&A como Eurofarma, la quinta industria farmacéutica más grande del Brasil, que comenzó su proceso de internacionalización en la Argentina cuando en agosto del año 2009 la firma adquirió el control de Quesada Farmacéutica (luego de una presencia de 60 años en el país) por un precio que no trascendió.

Dentro de las F&A aparece la industria del cemento. En 2009, el grupo brasileño Votorantim compró en 200 millones de dólares el 50 % del paquete accionario de Cementos Avellaneda. Con esta compra el proceso de extranjerización en el negocio del cemento alcanzó casi su totalidad.

Las tres principales firmas del sector (Loma Negra adquirida por capital brasileño, Cementos Avellaneda que pasaron a ser operadas por grupos brasileños y es-

pañoles y Minetti de origen holandés), controlan el 97 % del mercado. Para ese año, la única empresa en manos locales pasó a ser la ex Petroquímica Comodoro Rivadavia que controlaba el 3% restante del mercado<sup>16</sup>.

Un caso de ampliaciones de fábricas que ya estaban participando en el proceso productivo argentino, es el de Random Implementos que desde 2005 funciona en Rosario, provincia de Santa Fe, y en este período vio evolucionar su producción. En tal sentido, esta empresa comenzó en 2010 a exportar hacia América del Sur aprovechando los costos tributarios más bajos, el peso argentino desvalorizado y el costo del acero más barato.

Como se observa, las operaciones de ampliación y F&A siguen vigentes, pero lo que caracteriza a este período es el incremento de las inversiones brasileñas de tipo *greenfield*. Las mismas se explican principalmente por las medidas político-económicas tomadas por el gobierno nacional ante la crisis internacional del 2007 y la ajustada situación financiera presente en la balanza industrial argentina.

De esta manera, ante las barreras proteccionistas como las licencias no automáticas, la ampliación del cepo cambiario y las trabas a la importación, los grupos brasileños redefinieron sus estrategias de negocios y privilegiaron instalarse en el país.

Como en la I Fase de la internacionalización de las empresas brasileñas, los sectores elegidos por los capitales brasileños son diversos y no varían significativamente. Lo que continúa es la concentración y centralización de los mercados bajo capitales extranjeros siendo el caso del cemento la máxima expresión de este fenómeno (**gráfico 4**).

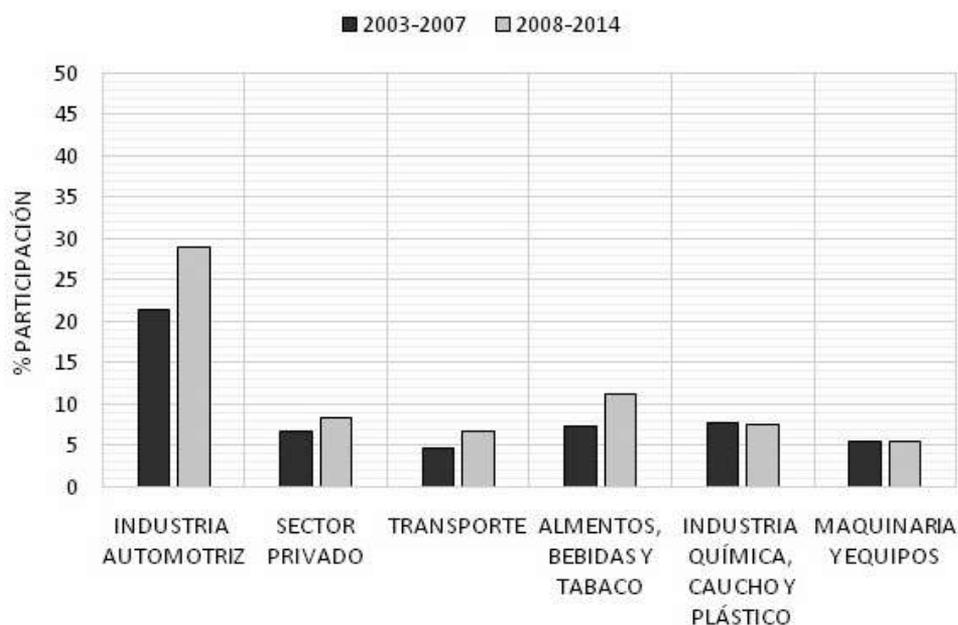
## El sector automotriz argentino

Como se muestra en el **gráfico 4** un importante porcentaje de las inversiones de origen brasileño en la Argentina se han concentrado en la industria automotriz, promoviendo, durante todo el período de la posconvertibilidad, una estrecha relación entre ambos países en el sector.

---

<sup>16</sup> Cifras extraídas de la publicación del 14/11/2009 del diario El Popular. Disponible en <http://www.elpopular.com.ar/diario/2009/11/14/nota.html?idnota=66221>

**Gráfico 4.** IBD en la Argentina según sectores (2003 - 2014)(en porcentajes)



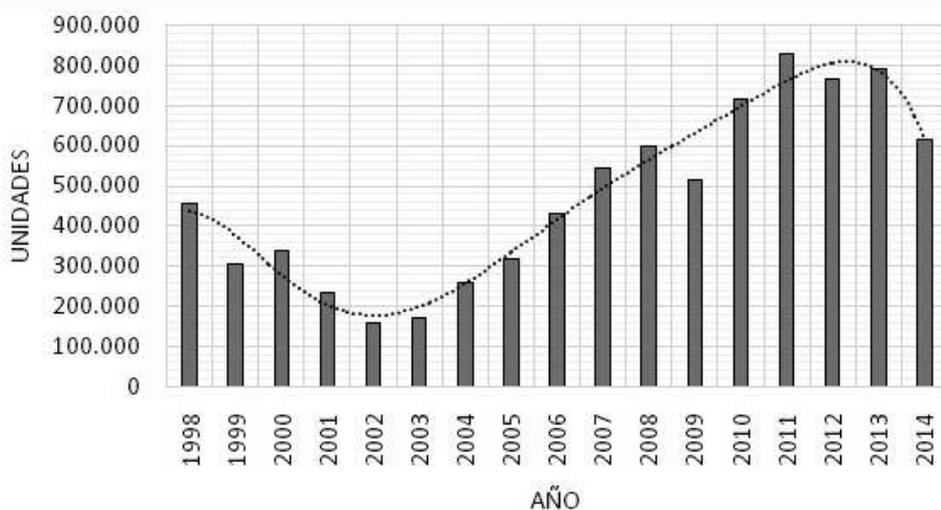
Fuente: elaboración propia sobre BCRA

El análisis de esta rama de producción en particular es sumamente relevante si nos retrotraemos a una de las afirmaciones realizadas en la *Introducción* respecto de la dependencia tecnológica que atraviesa y aqueja a la totalidad del entramado productivo argentino.

La industria automotriz representa uno de los casos paradigmáticos del repliegue sufrido por el entramado industrial argentino a consecuencia de las medidas político-económicas implementadas y desplegadas a partir de la toma del poder por parte del último gobierno de facto y profundizadas durante la convertibilidad.

El sector que representaba una de las principales ramas de la industria, tanto por su capacidad dinamizadora en lo que hace a la complejización del entramado productivo y a su integración -articulándose complementariamente con otras industrias-, como también por su condición de generadora de empleo, actualmente

**Gráfico 5.** Evolución producción de automóviles (1998 - 2014)(en unidades)



Fuente: elaboración propia sobre ADEFA

se asemeja a una industria de *armaduría*. Esta situación se presenta principalmente ante la escasa integración de la producción local siendo plenamente dependiente de las importaciones de piezas provenientes del exterior, las cuales primordialmente, proceden del Brasil.

En este sentido, la industria automotriz lejos de ser una excepción, presenta la misma contradicción que atraviesa a la totalidad de la estructura productiva del país. Un aumento en los niveles de producción incide directamente en el incremento de las importaciones necesarias para respaldar este crecimiento. De esta manera, la necesidad de divisas aumenta al ritmo del acrecentamiento de la productividad originando un déficit comercial que repercute en el sector externo del país.

Si tenemos en cuenta que, como se observa en el **gráfico 5**, durante el período la producción del sector aumentó significativamente, es notorio que las importaciones han incrementado su volumen paralelamente, pero con la salvedad de que los montos de divisas generados por las exportaciones no llegan a cubrir la suma total de las importaciones. Esto se explica en que la Argentina exporta principalmente pro-

ductos de baja y media-baja tecnología, mientras que las importaciones se concentran en artículos de media-alta y alta tecnología. De esta manera, tomando como ejemplo el año 2011 que representa el récord histórico de producción del sector (828.771 unidades), la industria automotriz cerró su balanza comercial con un déficit de US\$ 6.676 millones.

Las observaciones presentadas en torno de la industria automotriz argentina durante la posconvertibilidad dejan en claro que el sector no cumple con los principios fundamentales por los cuales la industria automotriz es propulsora de algunas de las economías más desarrolladas.

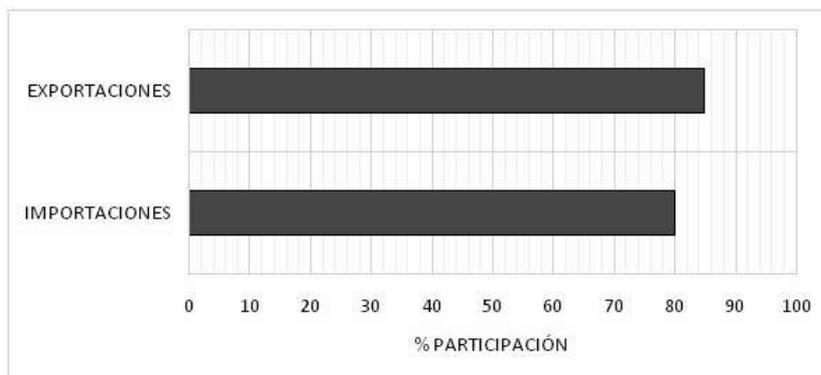
A diferencia de lo que cabría esperar de la industria en cuestión, lejos se encuentra de generar la innovación y sofisticación tecnológica que permita una mayor articulación e integración del encadenamiento productivo nacional que conlleve afianzar un proceso sustitutivo local. Por lo contrario, actualmente muchas de las actividades de ingeniería que eran características en la industria del período de la ISI han dejado de ser realizadas en el nivel local generando una dependencia con empresas multinacionales. Esta situación, no sólo se da en la Argentina, sino que es una tendencia al interior del sector en el nivel mundial. Hoy su producción se encuentra fuertemente deslocalizada.

La industria automotriz argentina inserta en un mercado regional unificado en un sistema de complementación en el MERCOSUR es fuertemente dependiente de su par brasileña especialmente en el sector de autopartes. Durante todo el período analizado Brasil es el país con mayor influencia en el sector, acaparando el mayor porcentaje de importaciones y exportaciones.

Los datos presentados en el **gráfico 6** son sumamente alarmantes en cuanto a los niveles de concentración existentes en lo que hace a las importaciones y exportaciones del sector automotriz en prácticamente un solo destino. Más de  $\frac{3}{4}$  partes de las importaciones y exportaciones dependen de Brasil, lo que conlleva que la situación del país vecino y sus propios vaivenes se conviertan en un determinante sustancial en lo que hace al funcionamiento y comportamiento del sector automotriz argentino.

Para dar cuenta de la incidencia del sector dentro de la economía argentina en general nos podemos apoyar en los datos ofrecidos en el Balance Cambiario del Banco Central. En el informe se afirma que para el año 2012, el monto destinado a

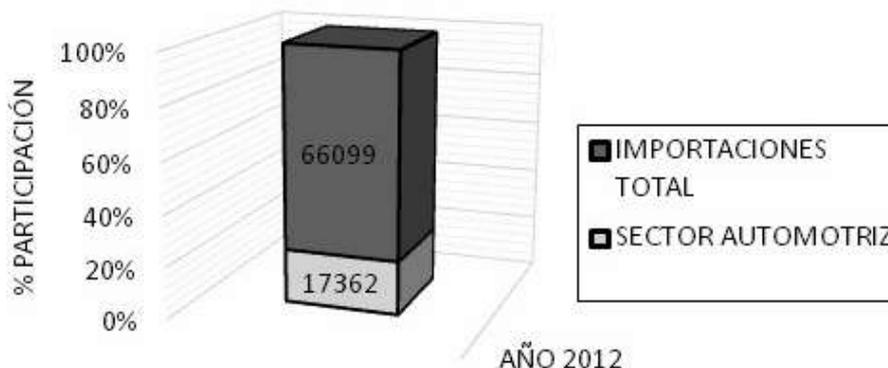
**Gráfico 6.** Peso del Brasil en el Sector Automotriz argentino (2014) (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia sobre ADEFA

las importaciones argentinas totales, ascendieron a US\$ 66.099 millones, de las cuales, la industria automotriz demandó un total de US\$ 17.362 millones. Es decir que un 26,3 % de las importaciones totales realizadas por la Argentina en el año 2012, fueron requeridas por el sector (**gráfico 7**).

**Gráfico 7.** Importaciones argentinas (en porcentajes y millones de dólares)



Fuente: elaboración propia sobre BALANCE CAMBIARIO DEL BANCO CENTRAL

En este contexto, la industria automotriz, durante la posconvertibilidad, no ha podido revertir la situación sufrida por la ofensiva neoliberal, sino que, por lo contrario, ha consolidado la desarticulación propia de la industria argentina fortaleciendo la dependencia del país con actores externos, principalmente con el Brasil.

## **Incidencias del ingreso del capital brasileño en la industria argentina**

En la caracterización del proceso del ingreso del capital brasileño a la Argentina observamos que tiene dos fases marcadas principalmente sobre la base de sus modalidades de inversión.

En un primer momento y ante una coyuntura económica internacional en la que la Argentina sale de la crisis político-económica y social de 2001-2002, se destacan por las operaciones de ampliación y F&A. En la segunda etapa, a partir de la recesión del 2008, más allá de que las operaciones predominantes en la I Fase siguieron estando presente, las inversiones de tipo *greenfield* destinadas a las ampliaciones productivas en el país tuvieron un fuerte aumento.

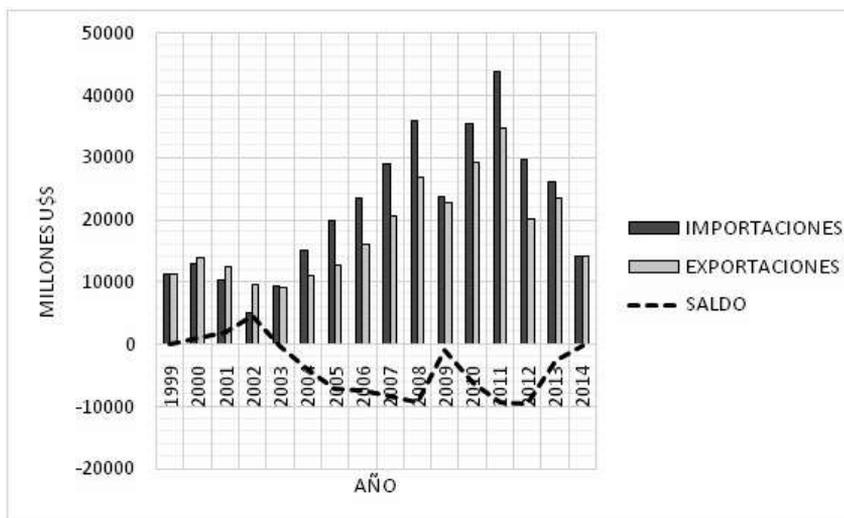
Respecto de los sectores en los que se insertó el capital brasileño, se puede observar que es una gama sumamente heterogénea en la que se destacan tres sectores por el monto de sus inversiones y el porcentaje que representan: el sector de petróleo y gas, el de materiales para la construcción y el de alimentos y bebidas, además de la incidencia que posee en el sector automotriz argentino.

Este punto es muy sugerente, ya que se observa que la IED de origen brasileño, según el sector de las inversiones, principalmente está destinado a la exportación, es decir que su atención se encuentra orientada especialmente hacia el mercado externo.

En este sentido, el fuerte crecimiento de las exportaciones durante la posconvertibilidad estuvo impulsado, no sólo por las manufacturas de origen agropecuario, sino también por las manufacturas de origen industrial.

Podemos interpretar la expansión del capital brasileño en la Argentina como un proceso de continuidad con la década de los noventa en lo que refiere a la extranjerización y desnacionalización del aparato productivo local. El gran desarrollo que ha sabido adquirir la IED de origen brasileño se articula como una instancia más en lo que refiere al atraso de la industria nacional.

**Gráfico 8.** Evolución Balanza Comercial con Brasil (1999 - 2014) (en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia sobre ABECEB

Una de las características más alarmantes de este retroceso tiene que ver con el traspaso de las empresas más importantes del país, con sus rentas y la valorización de sus capitales, que se presentan como los más concentrados del mercado argentino. Esto implica que, durante la posconvertibilidad, no sólo se ha llevado a cabo un proceso de concentración del capital, sino que este proceso está fuertemente vinculado y relacionado con un salto en los índices de extranjerización de la economía argentina.

Si retomamos los factores que en principio podían explicar el fenómeno de la inserción del capital brasileño se observa que el proceso de integración entre el Brasil y la Argentina no ha avanzado sino más bien retrocedido. En este sentido, las empresas brasileñas no pretenden encontrar una complementación productiva regional con sus pares argentinas, por lo que tratar de explicar el fenómeno en el marco del MERCOSUR no tiene mayor asidero. Por lo contrario, la complementación comercial entre ambos países es baja. Al observar el intercambio comercial queda expuesta la asimetría reinante en esta relación donde la Argentina presenta un fuerte déficit con el Brasil, con un pico máximo en el año 2012 alcanzando los US\$ 9.530 millones (**gráfico 8**).

El rol que cumple el BNDES es sumamente importante para la internacionalización de las empresas brasileñas en el nivel mundial, pero en lo que concierne a la Argentina en particular, no parecería tener demasiada incidencia.

En la enumeración realizada de las operaciones más importantes de capitales brasileños en el país, se hace visible que las IBD, en su mayoría, no han acudido a este tipo de préstamos. El caso de la adquisición de los frigoríficos Swift Armour por el grupo brasileño JSB Friboi, es una de las excepciones en las que participa el BNDES.

Podemos concluir que el fenómeno de la IED de origen brasilero, en un contexto de internacionalización y globalización del Capital, responde más bien al recorrido histórico asumido por cada país en el último medio siglo.

El corte regresivo iniciado por el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, en lo que refiere al aparato productivo argentino, no ha sido revertido y las características de reprimarización y extranjerización se han visto profundizadas en los primeros años del siglo XXI.

Por el lado del Brasil, las medidas político-económicas adoptadas en pos de la internacionalización de sus empresas, consolidándolo como uno de los principales países en IED en la región, han tenido un efecto positivo en la economía del *gigante de Sudamérica* avanzando a paso firme en el aparato productivo argentino.

A su vez, la inserción del capital brasileño en la Argentina parecería seguir la lógica que adopta el comportamiento de la industria nacional durante la posconvertibilidad. El cambio significativo respecto del período de la convertibilidad, y que está en relación con nuestro objeto de estudio, es la fracción dominante que conduce el proceso económico: el capital extranjero asociado con la salida exportadora de la producción.

En este sentido, se observa que la economía crece motorizada por los sectores productivos, principalmente por la industria, acompañada por los sectores agropecuario, el minero e hidrocarburífero, todos con presencia de capital brasileño.

Mientras que en la década de los noventa, la fracción que comandaba la acumulación del capital en la Argentina eran actores extranjeros centrados sobre la actividad de servicios y especulativa y financiera, en la posconvertibilidad, la fracción hegemónica sigue estando en poder de capitales extranjeros pero centrados sobre la actividad productiva.

Otro punto en el que coincide el proceso de penetración de capital brasileño en el país y el desarrollo de la industria nacional durante la posconvertibilidad, es la inserción de la Argentina en el mercado mundial como proveedor de materias primas y *commodities* industriales.

Esta mirada hacia el exterior de las grandes empresas no es un dato menor ya que conlleva salarios bajos. A diferencia de otras etapas del capitalismo vernáculo en que las empresas, más allá de su condición de transnacionales, dependían principalmente del mercado interno y del consumo de los trabajadores, en este período histórico, la mirada está puesta sobre el mercado externo condicionando negativamente los ingresos de los asalariados y la distribución del ingreso.

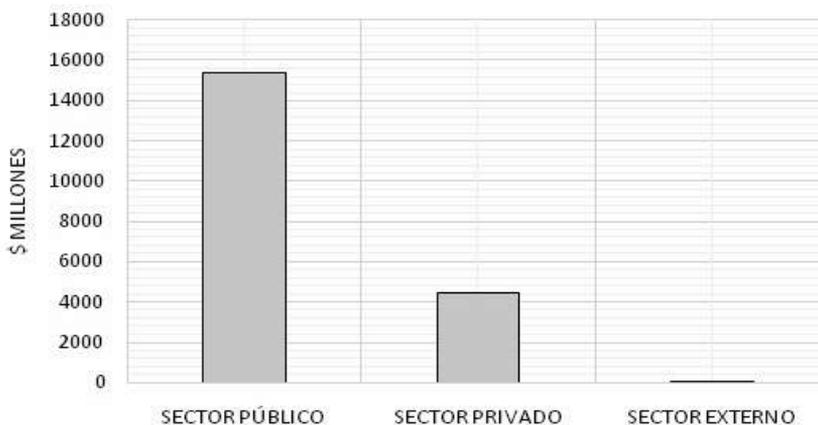
Por otra parte, con el ingreso de grandes empresas extranjeras, con su ampliación y al no generar coparticipación con las empresas argentinas, no se produce un desarrollo tecnológico y productivo en el país que permita la sustitución de importaciones sino que, por lo contrario, se genera un reemplazo de la producción local sobre la base del ingreso de empresas extranjeras como es el caso de las empresas brasileñas. El repaso que hemos hecho respecto del desenvolvimiento de la industria automotriz durante la posconvertibilidad es un claro ejemplo de la dependencia tecnológica que azota a la Argentina. Las importaciones dentro del sector industrial están destinadas básicamente a productos de alta y media-alta tecnología, mientras que las exportaciones son básicamente por productos de media-baja y baja tecnología.

El **gráfico 9** es sumamente explícito en lo que atañe a la inversión del sector privado en pos de un desarrollo tecnológico de la producción argentina. Para el año 2013 sólo un 22 % de las inversiones en actividades de Investigación y Desarrollo (I+D) eran financiadas por el sector privado.

94 — En este contexto, se observa la ausencia de políticas que configuren a largo plazo una estructura industrial que pueda sortear estas falencias y producir en el nivel local bienes de capital, reemplazando importaciones. Durante todo el período analizado, se observa una *sustitución inversa* donde las importaciones reemplazan la producción nacional.

Esta sustitución inversa que conlleva el crecimiento de las importaciones de productos industriales, como hemos observado, afecta directamente el saldo comercial del sector, generando la caída del superávit comercial llevándolo paulatinamente a

**Gráfico 9.** . Financiamiento en actividades de Investigación y Desarrollo (I+D) según sector (2013) (en millones de pesos)



Fuente: elaboración propia sobre MINCYT

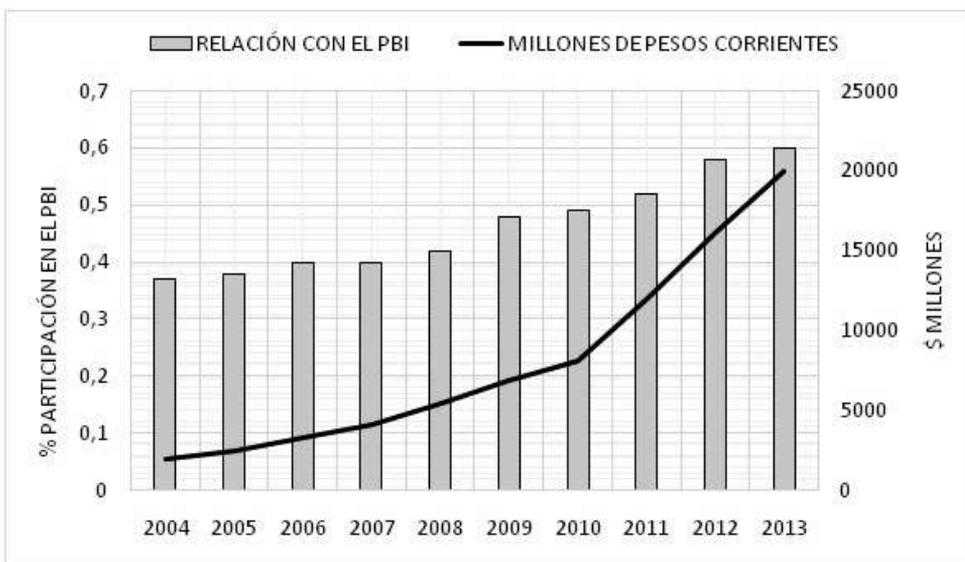
un déficit comercial. En esta coyuntura, a largo plazo, el funcionamiento de la industria local recuerda el comportamiento *stop and go* de la economía argentina de siglo XX.

En este sentido se puede afirmar que las políticas implementadas en lo que hace a la sustitución de importaciones no fueron lo suficientemente sólidas para revertir los fenómenos de desintegración del aparato productivo nacional y su dependencia tecnológica (Schorr, 2012).

Esta situación queda explícita al analizar la inversión en actividades de Investigación y Desarrollo (I+D) para el período 2004-2013 cuando, en un período de 9 años, incrementó su participación en el PIB argentino en sólo un 0,23 por ciento (**gráfico 10**).

Este no es un dato menor, ya que para poder continuar con un crecimiento económico será necesario contar con divisas y la contradicción aparece cuando los generadores de divisas son los mismos actores transnacionales ubicados en el sector agropecuario, minero e industrial, beneficiados por el carácter dependiente de la economía argentina.

**Gráfico 10.** Inversión en actividades de Investigación y Desarrollo (I+D) (2004 - 2013) (en millones de pesos y porcentaje en PBI)



Fuente. Elaboración propia sobre MINCYT

El análisis de la inserción del capital brasileño es un elemento significativo para la comprensión del proceso de reindustrialización llevado a cabo en la Argentina de la posconvertibilidad. Como hemos dejado en claro a lo largo del trabajo, la particularidad del caso brasileño no excede, sino que, por lo contrario, contiene varios elementos en común con la generalidad del proceso de reindustrialización argentino.

También hemos adelantado que la política industrial argentina ejercida durante el periodo bajo análisis, carece de una planificación y proyección de largo plazo. Las medidas tomadas en el transcurso de la década (sostenimiento del “dólar alto” o “competitivo” e instrumentos de protección a partir del 2007) parecerían estar en sintonía con los vaivenes de la coyuntura macroeconómica internacional y lejos de poner énfasis en las características estructurales de la particularidad de la industria argentina. Estas decisiones han tenido serias consecuencias para la industria nacional:

- un perfil de especialización de la industria argentina y una inserción internacional del país que profundiza la reprimarización y extranjerización de la estructura productiva argentina;
- el sector industrial es sumamente deficitario. Al no estar capacitado para la sustitución de importaciones, la posibilidad de su crecimiento está fuertemente vinculada con la necesidad de importar y, por ende, de contar con divisas que no genera y que le permitan esta importación;
- los sectores que generan las divisas son aquellos grupos económicos fuertemente concentrados y extranjerizados con la mirada puesta en el mercado externo por lo que no están interesados -por lo menos en su objetivo primario- en un proyecto de industrialización del país.

Este último factor es decisivo para pensar diferentes cuestiones. Por ejemplo, que el crecimiento industrial consolida el poder de estos grupos económicos al ser los generadores de las divisas por lo que adquieren un lugar privilegiado en las decisiones político-económicas del país.

A su vez estos sectores inciden directamente en la clase trabajadora. Al estar vinculados con el mercado externo y las actividades exportadoras, existe la necesidad por parte de estos sectores de mantener el salario de los trabajadores lo más bajo posible reduciendo los costos y manteniéndolos a un nivel precario e informal. La clave se encuentra en que para estos grupos económicos los salarios no representan un factor dinamizador en la demanda de los bienes que producen, sino un costo de producción.

En este sentido, podemos afirmar que la expansión del capital brasileño en la industria nacional argentina y en su proceso productivo responde a una continuidad de la profundización de la extranjerización de su aparato productivo. Durante el proceso de reindustrialización vigente en la posconvertibilidad el capital brasileño es un elemento más que permite comprender la constante reducción del capital local y la retirada del proceso productivo de la burguesía nacional.

Podemos concluir que, mediante el análisis de datos realizado, la inserción del capital brasileño reproduce la extranjerización y la dependencia de una estructura productiva que durante los primeros años del siglo XXI ha consolidado su atraso.

## Consideraciones finales

El análisis de la inserción del capital brasileño en la Argentina nos da la pauta de la imperiosa necesidad de retomar la discusión acerca de la política industrial en el país. Resulta incuestionable que en los últimos años, no se ha desarrollado un intento cabal por fomentar la reindustrialización del país y, ante el estado actual del aparato productivo, se presentan varias inquietudes que es necesario resolver: en primer lugar, cómo fomentar un proceso de reindustrialización, modernización, fuerte inversión en actividades de inteligencias intensivas y en investigación para el desarrollo de nuevos productos y servicios, cuando los actores que están al frente de la acumulación del capital en la Argentina, se encuentran en una situación que los posicionan como hostiles -cuanto menos indiferentes- a todo intento de complejización del entramado productivo local.

La lógica de funcionamiento del propio sistema capitalista argentino ha generado la contradicción de que aquellos sectores que impulsan el crecimiento local controlando los sectores básicos de la economía, aquellos que generan los ingresos de divisas, son los mismos actores beneficiados por la estructura atrasada y dependiente de la industria local.

Estos grupos económicos son en su mayoría transnacionales y esta condición nos conduce a una segunda pregunta: qué responsabilidad le cabe a la clase dirigente que no ha sabido manejar los resortes y mecanismos que el Estado le provee para impulsar un proceso que rompa con el estancamiento.

Como dejamos sentado, la desnacionalización de los principales activos argentinos provoca una fuerte dependencia por parte del Estado frente a estos grupos foráneos. La cuestión radica en comprender si esta dependencia es inevitable o, si, por lo contrario, es posibilitada por la propia ineficiencia de políticas implementadas por décadas que no han servido para contrarrestar e intentar modificar los problemas estructurales que aquejan a la estructura productiva del país.

Estos interrogantes contienen varios elementos para comenzar a pensar una verdadera alternativa que nos conduzca a disputar un proyecto serio de industrialización, proyección que debe ser a largo plazo, destinado a atender las fallas estructurales de la industria argentina y no erigirse como medidas coyunturales y temporales.

Este planteo pone en el centro la necesidad por un rol activo del Estado en lo que refiere a una política industrial que apunte a la industrialización vía sustitución de importaciones, a la producción local y al desarrollo tecnológico.

La focalización en actividades de innovación, investigación y desarrollo (I+D) adquiere particular relevancia si se considera que son las mismas las que al calor de las transformaciones tecnológicas en el nivel mundial, la globalización de la economía y el predominio de la inteligencia en amplios campos de la producción, se han erigido como uno de los principales indicadores en lo que refiere al crecimiento y grado de desarrollo de un país.

Este reto no debe ser considerado utópico. La actividad agropecuaria ha sabido provocar una transformación al interior de su producción promoviendo actividades de alto contenido tecnológico como el ejemplo que representa la bioeconomía de base agraria, favoreciendo la agregación de valor, el desarrollo industrial y tecnológico. Lo que resulta imprescindible es expandir y aumentar esta transformación tecnológica a otros campos industriales donde la innovación permita dar el salto necesario para sortear la restricción externa a partir de la producción ya no de los productos existentes, sino a partir de nuevos bienes y servicios, adelantándonos al futuro. Lejos de la revolución industrial, inmersos en la era postindustrial, el desafío que debe afrontar la Argentina es superar este estereotipo rompiendo con la falsa antinomia entre el campo y la industria.

Es así que la apuesta por desarrollar un ecosistema emprendedor eficiente y sólido sobre la base de la articulación de políticas a largo plazo se constituye como una prioridad estratégica en lo que atañe al futuro del país y la posibilidad de afrontar un crecimiento realmente sustentable.

## Anexo

**Cuadro 1.** Principales adquisiciones de empresas argentinas por parte del capital brasileño

AÑO	Empresa vendedora	Empresa compradora	Monto de la operación en US\$	% Acciones
2002	PECOM Energía	PETROBRÁS	1.077	58,6
2004	Acindar	Belgo Minera	190	100 *
2005	Sipar	Gerdau	40,5	40,9 **
2005	Swift Armour	JSB Friboi	200	85,3
2005	Loma Negra	Camargo Correa	1.025	100
2006	Quilmes	AmBev	1.800	91,1 ***
2006	Esferomatic y Worcester	Lupatech	56	100
2007	Quickfood	Marfig	266,8	70,5
2007	Alpargatas	Camargo Correa	84,7	94,5
2007	Aspro	Lupatech	85	100
2007	Acerbrag	Votorantim	45	27
2009	Quesada Farmacéutica	Eurofarma	no trascendió	100
2009	Cementos Avellaneda	Votorantim	200	50

\* En 2002 se realiza una primera operación. La compra total de la empresa termina de efectuarse en 2004.

\*\* El grupo brasileño se hizo del 83,3 % del paquete accionario, ya que, previo a la operación, contaba con un 43,3 %

\*\*\* La operación se realizó en dos etapas. Comenzó en 2002 con el 56,7 % y finalizó en 2006 con la adquisición del 91,1 % del paquete accionario.

## Bibliografía

Azpiazu, D.; Manzanelli, P. y Schorr, M. (2011) *Concentración y extranjerización. La Argentina en la posconvertibilidad*, Capital Intelectual, Buenos Aires.

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010) *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

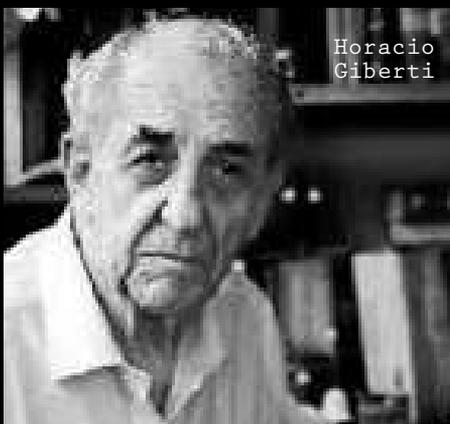
Avendaño, R. y Piñero, F. (2013) *Capital brasileño y enajenación productiva de la gran burguesía argentina en la posconvertibilidad: un ensayo de interpretación sociológica*, Letras Internacionales, N° 177, Año 7, Montevideo.

Bianco, C.; Moldovan, P. y Porta, F. (2008) *La internacionalización de las empresas brasileñas en Argentina*, CEPAL, Documento de Proyecto, Santiago de Chile.

CENDA. (2010) *La anatomía del nuevo patrón económico y la encrucijada actual*, Cara o Ceca, Buenos Aires.

- CEPAL. (2007) *Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad*, Naciones Unidas, junio.
- FLACSO. (2009) Argentina y Brasil: una sociedad cada vez más desigual, artículo publicado en <http://rrii.flacso.org.ar/argentina-y-brasil-una-sociedad-cada-vez-mas-desigual>, Argentina.
- Gaggero, A.; Schorr, M. y Wainer, A. (2014) *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*, Futuro Anterior Ediciones, Buenos Aires.
- Kosakoff, B. (2015) *Industria argentina. Recuperación, freno y desafíos para el desarrollo en el siglo XXI*, ANCE, Argentina.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2012) *Inversión Extranjera Directa (IED) en Argentina. Mitos y realidades*, Argentina.
- Ortiz, R. y Schorr, M. (2007) *Continuidades y rupturas en el régimen de acumulación del capital en la Argentina: de la valorización financiera al modelo de dólar alto*, I Congreso Latinoamericano de Historia Económica, Montevideo.
- Perrota, D.; Inchauspe, E. y Fulquet, G. (2011) *Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas en Sudamérica: ¿integración o interacción?*, Nueva Sociedad, Argentina.
- Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (2010) *Inversiones bilaterales y complementariedad comercial. El caso Argentina-Brasil*, Invenio, Vol. 13, N° 25, noviembre, Argentina, pp. 47-72.
- Santarcángelo, J. (2013) *Dinámica productiva y generación de empleo en el sector automotriz. Argentina durante la posconvertibilidad*, Ensayos de Economía, N° 42, Argentina.
- SECYT. (2007) *Industria Manufacturera Argentina*, Artes Gráficas Integradas S.A., Argentina.
- Schorr, M. (2012) *Industria y neodesarrollismo en la posconvertibilidad* artículo publicado en [www.vocesenelfenix.com/content/industria-y-neodesarrollismo-en-la-posconvertibilidad](http://www.vocesenelfenix.com/content/industria-y-neodesarrollismo-en-la-posconvertibilidad), Argentina.

# Realidad Económica



Comprender la realidad para transformarla.



 **realidad  
económica**

Nº 309, AÑO 46 / 15 de agosto de 2017

ISSN 0325-1926

Páginas 103 a 114

---

DEBATES

# Cuba: socialismo, mercado y propiedad privada

Julio Carranza Valdés\*

---

\* Economista y sociólogo cubano. Representante y Director de UNESCO en Guatemala

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: julio de 2017.

ACEPTACIÓN: agosto de 2017.



**Resumen** Motivado por el debate sobre el socialismo, la reforma económica y el problema de la igualdad que muy oportunamente se ha abierto en Cuba el autor formula algunas consideraciones generales reunidas a lo largo de años de lecturas, investigaciones, especulaciones, discusiones y experiencias vividas en diversos países y contextos.

**Palabras clave:** Cuba - Socialismo - Mercado - Propiedad Privada - Reforma económica

**Abstract** **Cuba: socialism, market and private property**

Fostered by the debate about socialism, economic reform and the issue of equality - which has emerged in a very timely way -, the author puts together some general considerations gathered throughout years of reading, investigating, speculations, discussions and experiences lived in different countries and contexts.

**Keywords:** Cuba - Socialism - Market - Private property - Economic reform

En un “olvidado” libro escrito en 1995<sup>1</sup> abordábamos este asunto, o sea la inevitable necesidad de diversificar las formas de propiedad y gestión de la economía y a la vez preservar la condición socialista del sistema. El problema planteado por varios colegas en el intercambio reciente es medular<sup>2</sup>: la razón de ser de la empresa privada (por mucha responsabilidad social que puedan tener) es la rentabilidad y la acumulación y su impacto sobre el crecimiento de la economía y del empleo depende de esto, lo cual, visto de manera general, conduciría también al crecimiento y concentración de la riqueza y de la propiedad lo que “tropieza” más tarde o más temprano con la lógica del carácter socialista del sistema; la complejidad del asunto es que ambas cosas serían necesarias hoy para el mejor futuro de Cuba: generar riqueza para lo cual hay que necesariamente diversificar las formas de propiedad y gestión y distribuir con justicia la riqueza, lo cual supone mantener el carácter socialista del sistema. Con la economía en las condiciones en que está ningún futuro sería mejor (hay suficientes estadísticas y análisis que abundan en los diversos déficits que afectan a la economía nacional y entranpan su recuperación estratégica).

Ya en aquel texto de 1995, como parte de una propuesta bastante integral de reforma económica, argumentábamos sobre la necesidad de diversificar las formas de propiedad y de gestión, pensamos bastante sobre las implicaciones de este proceso, es más, ese asunto era la esencia de lo que allí proponíamos, o para ser exactos, de lo que proponíamos que se debatiera, la necesidad de hacerlo desde entonces nos parecía obvia.

Claro que han pasado 22 años de su publicación en Cuba y 21 de la publicación de su segunda edición ampliada en varios países, muchas cosas han cambiado en el

---

<sup>1</sup> Julio Carranza, Luis Gutiérrez, Pedro Monreal: Cuba: La reestructuración de la economía (Una propuesta para el debate).

<sup>2</sup> Ver notas de J. Gómez Barata en De Adam Smith a Marino Murillo: La Riqueza de las Naciones; H. Pérez, comentario al texto de Gómez Barata; P. Monreal: Desarrollo, pobreza y normas; Ricardo Torres, Riqueza, propiedad y otros males, etc.

país y en el mundo y todo debe ser revisado a la luz de hoy, con los datos de la actualidad, sin embargo los planteos esenciales allí expuestos me parece que siguen siendo válidos. Sobre esta cuestión específica y medular de la propiedad privada y el mercado en el socialismo, además de las alternativas fiscales que son las clásicas y que deben garantizar tanto los ajustes distributivos adecuados, como el financiamiento de las políticas sociales y de la inversión pública para el desarrollo estratégico del país, también proponíamos, y esto es fundamental, establecer formas de coinversión y cogestión entre el estado y el sector privado y cooperativo sólo a partir de determinados niveles de crecimiento de esas empresas y del sector en el cual estuvieran operando, esto no le ponía tope a la rentabilidad del sector privado, ni al establecimiento de pequeñas y medianas empresas cooperativas y privadas, ni desincentivaba su inversión, ni condenaba sus ingresos a ser destinados exclusivamente al consumo o al ahorro puesto que mantenía abierta la puerta a nuevas formas de inversión conjunta, pero sí impedía su control creciente sobre los medios de producción (acercando las diversas formas de coinversión y cogestión público/privada hay una extensa y apreciable experiencia en los casos de China y Vietnam que debe ser examinada). Además de que la inversión privada nacional estaría limitada en sectores estratégicos de la economía. En el caso de la inversión extranjera se proponían otros controles diferentes con el mismo objetivo, o sea garantizar niveles adecuados y competitivos de rentabilidad sin enajenar el control sobre los recursos de la nación.

También insistíamos en lo esencial de la reforma de la empresa estatal en el sentido de una mayor autonomía, participación de los trabajadores y descentralización basada sobre su propia rentabilidad, toda ella acompañada de una planificación más indirecta y estratégica compatible con los altos niveles de descentralización de la economía, manteniendo su carácter directivo solamente para empresas e inversiones de máxima prioridad e impacto estratégico en el desarrollo del país. Nótese que con toda intención digo empresa estatal, no empresa socialista, tampoco digo empresa capitalista cuando me refiero a las empresas privadas, lo que es capitalista o socialista es el sistema en el cual éstas actúan, o ¿acaso a las numerosas empresas estatales o públicas en los países capitalistas se les puede llamar empresas socialistas debido a su carácter estatal?

En aquel texto decíamos y hoy insisto, en que lo que define a una sociedad socialista no es la supresión del mercado, tampoco la eliminación total de la propiedad privada sobre medios de producción, lo que define al socialismo es la supresión de la

hegemonía del capital que es algo diferente. El socialismo, como la historia se ha encargado de demostrar, no es la primera sociedad no mercantil, es, quizá, la última de las sociedades mercantiles. Para decirlo con otras palabras: mercado sí, pero regulado, propiedad privada sí pero acotada (no fundamentalmente en su “riqueza” ni en sus alternativas de inversión, sino en su control de los medios de producción).

La discusión es compleja pero necesaria y claro que no son suficientes declaraciones generales para terciar el debate, sino también propuestas específicas basadas sobre los datos concretos de la realidad acerca de cómo alcanzar los objetivos propuestos, incluso debatir si es posible alcanzarlos en el contexto actual y en qué plazos. Hay bastantes aportes hoy en estos intercambios con consideraciones y debates serios basados sobre estadísticas comparadas, referencias a textos y a autores fundamentales, consideraciones técnicas, cálculos sobre inversión, productividad, tasas de cambio, equilibrios macroeconómicos, proyecciones, reflexiones críticas sobre experiencias pasadas, análisis de coyunturas, etc. que son muy útiles y deben ser tomadas en consideración porque aportan mucho para el aterrizaje de cursos específicos de acción, me refiero esencialmente a aportes de economistas que con diversidad de puntos de vista se adscriben a una propuesta socialista<sup>3</sup>. Hay también una larga lista de otros autores que abogan y argumentan sobre una restauración capitalista, estos también deben ser considerados en el debate aun cuando no compartamos sus paradigmas y objetivos, muchas veces hacen aportes útiles que debemos incorporar a nuestras reflexiones sobre esta muy compleja realidad. No es la pretensión de este texto entrar ahora en esos detalles más específicos.

Creo que la discusión sobre estas definiciones conceptuales en Cuba son aún más determinantes y sobre todo hoy, pues en ningún caso el país clasificaría en la situación que el pensamiento marxista clásico definía como condiciones para el socialismo (sociedades desarrolladas y sistema internacional) además de que lo que fueron las grandes apuestas de la Revolución al decidir su opción socialista para garantizar su sostenibilidad y desarrollo en el largo plazo, no se cumplieron excepto una, quizá la más importante, aunque no suficiente: la capacidad de resistencia del pueblo cubano (al menos hasta el momento), las demás cuya realización era difícil pero posible vista desde aquellos días ya lejanos y por las cuales se trabajó y se luchó mucho se fueron perdiendo una a una, a saber: a) *la expansión y fortalecimiento del*

---

<sup>3</sup> Ver diversos textos de destacados economistas como por ejemplo J. Triana, H. Pérez, P. Monreal, J. L. Rodríguez, M. Figueras, F. Vascos, J. Díaz Vázquez, etc.

*campo socialista* que, a pesar de sus contradicciones, parecía su curso natural en la década de los '60 y los '70, sin embargo un par de décadas después esa condición no sólo se debilitó sino que desapareció; el impacto sobre Cuba fue tremendo y no sólo en lo económico b) *el triunfo de los movimientos revolucionarios en América latina* que alcanzaron niveles muy altos en importantes países de la región pero que, salvo en Nicaragua, no obtuvieron el triunfo político por el cual luchaban, muchos de ellos no sólo fueron vencidos militarmente, sino que también política e ideológicamente, enfrentados no solamente a las fuerzas reaccionarias locales sino a la "ayuda" militar y de inteligencia de potencias internacionales tanto de Estados Unidos como de Europa e Israel (ver por ejemplo el importante libro de Marie-Monique Robin<sup>4</sup>) c) *el declinar del poder y la influencia de Estados Unidos para imponer sus intereses en el nivel internacional* que parecía también posible en la década de los '60 y primeros '70 con la intensidad que tomaba la lucha progresista por los derechos civiles en ese país, el repudio a la guerra de Vietnam y el final que tuvo, la desconexión del dólar del patrón oro, el caso Watergate, etc. sin embargo el curso final de los acontecimientos reforzó la hegemonía mundial de los Estados Unidos por más que se pueda matizar esta afirmación.

A todo esto habría que añadir procesos no conocidos en los '60 y '70, incluso en los '80: el enorme nivel de influencia y alcance de los medios masivos de comunicación dominados por las grandes empresas de la información bajo control, fundamentalmente, de Estados Unidos y basados ahora sobre el avance exponencial de las tecnologías, la integración y el control de los mercados financieros internacionales e incluso el rumbo de las reformas de mercado en países socialistas como China y Vietnam y más recientemente el declinar de la influencia de procesos progresistas en diferentes países de la región, hoy en situaciones muy difíciles como es el caso de Venezuela y Brasil (ambos habían significado una importante alternativa económica para el país).

108 — Habría también que añadir el curso, aún incierto y complejo, de la política estadounidense hacia Cuba y desde el punto de vista interno la ausencia del liderazgo histórico de la Revolución (el fallecimiento de Fidel Castro y el próximo retiro en febrero de 2018 de Raul Castro como Jefe de Estado y de Gobierno), que como quiera que se vea es el ascenso de una nueva generación al máximo poder del Estado, la cual, por razones obvias, no tiene la misma autoridad histórica, ni la influencia, ni

---

<sup>4</sup> Marie-Monique Robin "Escuadrones de la Muerte: La Escuela Francesa".

las condiciones históricas que la anterior para establecer el consenso nacional en condiciones extremadamente complejas, más aún en una situación en la que la economía no parece encontrar una ruta de crecimiento suficiente y sostenido, lo cual impacta y en muchos casos hace retroceder, el nivel de vida de sectores mayoritarios de la población en un contexto de mayor desigualdad.

De modo que, como consecuencia de todos esos factores enumerados de manera muy rápida, para Cuba (país pequeño, sin grandes recursos naturales y en una posición geográfica muy difícil) el desafío es enorme y, en efecto, hay que asumir la necesidad impostergable de una reforma, como de una manera u otra y a diferencia de los años '90 y primeros del 2000, con mayores o menores reservas, viene siendo aceptado en diferentes documentos oficiales sometidos al debate social (no me parece que el concepto más preciso sea actualización, aunque no es su nombre cuestión esencial).

Ese proceso de cambios debería tener un carácter integral y plantearse recuperar la economía sobre la base de mayores niveles de eficiencia y la mayor capacidad para producir y distribuir ingresos (reforma empresarial integral, nuevas formas de gestión, mayores espacios e incentivos a las iniciativas y a la innovación y a la inversión, unificación monetaria y equilibrio financiero, recuperación del salario, ajustes fiscales, nuevas políticas sociales más focalizadas, nuevas inserciones internacionales, una más clara estrategia de desarrollo, etc.) a la vez que sostener la soberanía del país, elevar los niveles de participación política y garantizar los niveles más altos posibles, insisto, *posibles*, de igualdad social, pues aspirar a sostener los altos estándares de igualdad que la Revolución alcanzó en el pasado sería hoy un imposible e impediría la rearticulación imprescindible de la economía.

Ya en una nota anterior decía que las diferenciaciones en los niveles de ingresos a los que la nueva economía más abierta y descentralizada da lugar deben entenderse como una necesidad (en el sentido filosófico del término) y no como una virtud que deba ser elogiada. La política económica habrá siempre de actuar para reducir esa brecha e impedir que la dinámica del mercado y la acumulación la coloquen en niveles incompatibles con la esencia de un modelo social basado sobre principios a los cuales no se ha renunciado. No se trata de reproducir políticas del pasado cuyo efecto fue la "igualación hacia abajo" y el consecuente desestimulo a la eficiencia, la productividad, la iniciativa y la innovación, factores clave para la viabilidad de la reforma económica en curso.

La igualdad social, la libertad, y la dignidad plena del ser humano deben ser el factor esencial en la definición de cualquier propuesta socialista por condicionada que esté a las realidades que impone la actual situación de la economía y los mercados internacionales; sin embargo las inevitables diferencias de ingresos, deben asumirse como parte del modelo económico necesario e integrarse a lo común de la dinámica social, pero éstas no deben ser extremas ni conducir a exclusiones y marginalidad<sup>5</sup>. La igualdad y la justicia social no se deben remitir solamente a los ingresos monetarios de las personas, el acceso universal y gratuito a la salud, la educación y la seguridad social son conquistas irrenunciables de una alternativa socialista. En esto media la política, que en una perspectiva socialista, no puede reducirse a la buena administración de la economía, aunque tampoco puede ser contraria a ella.

Hacer afirmaciones abstractas, sin atender los datos de la realidad de Cuba y del mundo o declaraciones doctrinarias vacías que apelen a un igualitarismo imposible de sostener, así como considerar que el socialismo, aun el socialismo desarrollado, puede alcanzar la igualdad total es solo un radicalismo fatuo que lejos de contribuir a solucionar los principales problemas de la nación, condena el futuro y cierra la movilidad social a la que legítimamente aspiran las nuevas generaciones. Esto no niega de ninguna manera que la aspiración a los mayores niveles de igualdad posibles sea una preocupación y ocupación permanente de la política y la construcción de valores éticos como la solidaridad un objetivo fundamental de la educación.

La construcción del consenso social, factor imprescindible para una Cuba que aspire a mantener su soberanía frente a enormes desafíos internacionales, supone necesariamente una economía con tasas de crecimiento sostenidas y niveles adecuados de redistribución de la riqueza, que sin ser igualitarios, sean incluyentes y abran diversas oportunidades de desarrollo social a toda la población sobre todo a las nuevas generaciones, ahí debe haber un seguimiento permanente de los diferentes indicadores para medir la igualdad (coeficiente Gini y otros) que permitan observar adecuadamente el proceso y, desde el poder político, realizar a tiempo las correcciones convenientes y posibles.

Para el gobierno de la nueva generación el reto de lo económico es enorme, pero más complejo aún es el reto de lo político, sin olvidar que ambos están estrechamente ligados<sup>6</sup>. Ya no es posible la forma de estado teóricamente definida en el pen-

<sup>5</sup> Ver Julio Carranza: Dinamizar el cambio y retener los mayores niveles de justicia e igualdad social posibles.

<sup>6</sup> Ver la notable entrevista realizada a Juan Valdés Paz "El socialismo no puede posponer la democracia que ha prometido".

samiento clásico<sup>7</sup> y practicada (con muchas insuficiencias) en las experiencias del socialismo histórico, Cuba incluido, que legitimaba un mayor nivel de control y restricción de espacios no ya a los opositores activos del sistema manipulados por poderes e intereses transnacionales y que se asumían siempre como pequeñas minorías, sino a cualquier propuesta o demanda crítica por justificada y argumentada que estuviera<sup>8</sup>, lo cual ya no es posible debido a la historia y al dominio casi absoluto en la comunidad internacional de la concepción que vincula casi como un acto de fe la formalidad de la democracia representativa con el respeto a los derechos humanos del individuo, de hecho ya nadie reivindica en la arena internacional (Cuba tampoco a pesar de que ha mantenido la esencia de su sistema político) el viejo y superado concepto (en mi opinión siempre mal entendido y peor implementado) de “la dictadura del proletariado”.

Esto no es sólo el resultado de la influencia ideológica del capitalismo, sino también de los tremendos errores del socialismo histórico que, lejos de entender la democracia como una conquista de la humanidad, deformada en el capitalismo por la interferencia de los poderes económicos de los sectores dominantes tanto en niveles nacional como internacional, la enfrentó como un rasgo del viejo sistema que se debía superar y en vez de, para rescatar sus contenidos esenciales, despojarla de la influencia determinante de los poderosos intereses específicos que la reducen en gran medida a una formalidad vacía de contenidos (más aún en el mundo subdesarrollado) la sustituyeron por regímenes cerrados donde el poder fue ejercido esencialmente por la burocracia, con lo cual se ocluyó también la consolidación del socialismo mismo, porque su sujeto social, la ciudadanía (y como parte esencial de

---

<sup>7</sup> Sobre esto hay varios textos fundamentales, pero por su carácter sintético recomiendo repasar la carta de K. Marx a J. Weydemeyer del 5 de marzo 1852.

<sup>8</sup> Recordar las advertencias de Rosa Luxemburgo sobre las negativas restricciones de la libertad por parte del nuevo estado revolucionario, ella no negaba la fuerte defensa del nuevo sistema frente a las amenazas de la poderosa reacción interna e internacional, pero señalaba que en nombre de esa defensa no se podían cerrar las libertades del individuo y los colectivos aun cuando estas no coincidieran con la política oficial: “el socialismo, según su naturaleza, no se deja otorgar, imponer por úcase. Tiene como condición una serie de medidas por la fuerza - contra la propiedad privada, etc. Lo negativo, la reducción, se puede decretar; la construcción, lo positivo, no. Tierra nueva. Miles de problemas. Sólo la experiencia es capaz de corregir y abrir nuevos caminos. Solamente la vida desenfrenada, desbordante cae en miles de nuevas formas, improvisaciones, recibe fuerza creadora, se corrige ella misma todas sus equivocaciones. La vida pública de los estados con libertad restringida es justamente por eso tan indigente, tan pobre, tan esquemática, tan infecunda, porque a través de la exclusión de la democracia se cortan las fuentes vitales de toda la riqueza espiritual y del progreso.” Luxemburg, Rosa; *Sobre la revolución rusa, Ocras completas*, tomo 4, p. 360.

ésta el pueblo trabajador), termina sintiéndose enajenada del poder político que ya sólo formalmente le pertenece, el impacto de esto sobre las nuevas generaciones es devastador, como el avance de una enfermedad silenciosa cuya consecuencia fatal es “la despolitización” de la juventud<sup>9</sup>, ahora además impactada por la fuerte propaganda política, cultural y comercial de los medios masivos de comunicación que, montados en las nuevas tecnologías, han derribado todas las fronteras y han puesto a su alcance una audiencia universal.

Esto obliga a enfrentar y resolver también un reto comunicacional que supere el primitivismo, la opacidad y el carácter reactivo, cerrado y defensivo de los sistemas de información pública que ha caracterizado al socialismo histórico, también aquí Cuba incluida.

El socialismo histórico no supo superar con creatividad las restricciones a la cual obligaron los primeros años de guerra directa que de una forma o de otra afectaron a todas las experiencias revolucionarias, tampoco superaron con creatividad las definiciones clásicas que sólo delinearon en sus aspectos más esenciales las formas del nuevo estado (aquellas no podían hacer otra cosa, puesto que esa era entonces una experiencia aún por vivir).

Las formas cerradas de gobierno que las agresiones imponían como una necesidad para la defensa ya no sólo del nuevo sistema, sino incluso para la defensa de la soberanía nacional, fueron convertidas con el tiempo en “rasgos definitivos”, casi “principios incuestionables” del sistema donde la burocracia, que generaba sus propios intereses, encontró una forma cómoda de gobernar, sin entender que con ello se estaba cerrando el paso al futuro del sistema mismo, las lecciones de la historia son duras, pero o se entienden y se asumen o se condena el porvenir.

Cuba está hoy en esa encrucijada y está además casi sola. Para decirlo de otra manera, el socialismo del futuro será democrático o no será, pero esto no quiere decir reproducir las deformaciones de la “democracia” de los sistemas políticos capitalistas, sino construir una nueva concepción que se abra a libertades crecientes y a la mayor participación a la vez que preserve la esencia social del sistema.

Es preciso construir una “esfera pública” para la circulación abierta de las ideas, las opiniones, las propuestas y las demandas sociales; sin ella el cuerpo político se debilita y el futuro queda comprometido.

---

<sup>9</sup> Ver la interesante reflexión de Carlitos en *No hay tercera vía, hay participación o habrá despolitización*.

Se puede argumentar que las agresiones no cesan y que los intereses antinacionales, como el dinosaurio de Monterroso, todavía están ahí, y es cierto, pero esta realidad ya hoy no exime la necesidad de superar las torceduras de la historia. Difícil reto, pero hay que asumirlo y también en Cuba, esto por supuesto hace más compleja la construcción del consenso, el “arte” de la política y la reproducción misma del sistema político, pero a esa ruta no hay alternativa, ya no hay “atajos”.

La diversificación de la economía, el sector privado, el mercado y la descentralización, imprescindibles hoy, así como su inevitable impacto en diferenciaciones relativas en los niveles de ingresos monetarios de los ciudadanos no impiden *per se* que el mercado esté subordinado a la política y el interés privado al interés público.

Las instituciones, la participación democrática y las regulaciones constitucionales y legales establecidas desde el poder político son los únicos garantes de esa condición. Por ello, el sistema político debe representar la diversidad social a la que la reforma económica da lugar y a la vez la reforma económica por profunda y diversa que deba ser no tiene que dar lugar a una clase económicamente dominante que adquiera el control de los medios fundamentales de producción y por lo tanto los destinos del país y eso no excluye ni al mercado ni a la empresa privada en el contexto de un sistema y un estado (no digo solo gobierno) auténticamente socialistas.

8 de junio 2017

## Bibliografía

Carranza, J.; Gutiérrez, L. y Monreal, P. (1995), Cuba: La reestructuración de la economía (Una propuesta para el debate), Cuba, Libro Edit. C. Sociales.

Carranza, J. (2015), Dinamizar el cambio y retener los mayores niveles de justicia e igualdad social posibles” en Cuba Posible, 7 de junio. Recuperado de:  
<https://cubaposible.com/julio-carranza-dinamizar-el-cambio-y-retener-los-mayores-niveles-de-justicia-social-e-igualdad-posibles-2-aa5-7-6-9-7/>

Gómez Barata, J. (2017), De Adam Smith a Marino Murillo: La Riqueza de las Naciones, 5 de junio. Recuperado de: <http://moncadalectores.blogspot.com.ar/2017/06/jorge-gomez-barata-en-cuba-acaba-de.html>

Luxemburg, Rosa; (2017) Obras completas, Sobre la revolución rusa, España, Editorial Akal.

Marx, Karl (1974), Obras Escogidas, en tres tomos, Tomo I, Moscú, Editorial Progreso.

- Monreal, P. (2017), Desarrollo, pobreza y normas sociales, 31 de mayo. Recuperado de: <https://elestadocomotal.com/2017/05/31/desarrollo-pobreza-y-normas-sociales/>
- Robin, Marie-Monique (2005), Escuadrones de la Muerte: La Escuela Francesa, España, Editorial Sudamericana.
- Torres, R. (2017), Riqueza, propiedad y otros males, 6 de junio. Recuperado de: <http://progresoanal.us/20170606/riqueza-propiedad-otros-males/>
- Valdés Paz, J. (2016), El socialismo no puede posponer la democracia que ha prometido, 15 de abril. Recuperado de: <http://www.temas.cult.cu/catalejo/juan-vald-s-paz-el-socialismo-no-puede-posponer-la-democracia-que-ha-prometido>
- Carlitos, (2017), No hay tercera vía, hay participación o habrá despolitización, 3 de junio. Recuperado de: <http://amanoysinpermio.blogspot.com.ar/2017/05/nuestro-pan-de-cada-dia.html?spref=fb>



 **realidad  
económica**

Nº 309, AÑO 46 / 15 de agosto de 2017

ISSN 0325-1926

Páginas 115 a 140

ANÁLISIS

# La calidad de las exportaciones argentinas de bienes 2003-2015\*

Carlos Bianco - Germán Herrera Bartis\*\*

\* El presente artículo es una síntesis de los primeros resultados del "Proyecto de desarrollo de un sistema de indicadores de inserción exportadora de calidad" del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Los autores agradecen a Mariano Barrionuevo, Sofía Sternberg, Julián Veiras, Nehuén Sosa, Claudio Alfaraz, Felipe Vismara, Laura Segura, Florencia Trujillo, Marina Rugar, Luciana Arzt y Pamela Gauna por su aporte y colaboración en el marco del mencionado proyecto.

\*\*Docentes e investigadores de la UNQ.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: abril de 2017.

ACEPTACIÓN: julio de 2017.



**Resumen** Este trabajo estudia la evolución de la calidad de las exportaciones de bienes de la Argentina entre 2003 y 2015. Para ello se elabora un indicador-sintético que, basándose sobre diversas teorías económicas heterodoxas sobre la especialización productiva y comercial, reúne seis dimensiones que caracterizan de forma cualitativa las ventas externas. El indicador incluye la proporción de bienes industriales exportados, el valor agregado generado localmente, la tecnología incorporada, la diferenciación de productos por preciopremio, y la diversificación en materia de bienes y destinos de exportación. Los resultados muestran una leve mejora cualitativa de las exportaciones argentinas en el período. Sin embargo, las ventas externas del país continúan concentradas en torno de productos primarios y manufacturas de bajo valor agregado y un limitado contenido tecnológico.

**Palabras clave:** Exportaciones - Comercio exterior - Argentina

**Abstract** **Quality of Argentine export goods 2003-2015**

This paper studies the evolution of the quality of goods exports from Argentina between 2003 and 2015. For this, a syntetic indicator is elaborated, which, using diverse heterodox economic theories about commercial and productive specialization as a basis, puts together six dimensions which characterize in a qualitative way external commerce. The indicator includes the proportion of exported industrial goods, the locally-generated added value, incorporated technology, differentiation of products by prize price, and the diversification in matters of goods and export destinations. The results show a slight qualitative improvement of Argentine exports during this period. However, the country's external sales continue to be concentrated around primary products and manufactures of low added value and a limited technological content.

**Keywords:** Exports – External commerce - Argentina

## 1. Introducción

Este trabajo estudia la evolución de la calidad de las exportaciones de bienes de la Argentina entre 2003 y 2015. El período en cuestión mostró un crecimiento muy dinámico de las ventas externas de la Argentina, particularmente si se las analiza en términos de los valores comercializados. Sin embargo, si bien se realiza una descripción de la trayectoria cuantitativa exhibida por las exportaciones en el período, el presente estudio busca concentrarse en ciertas características cualitativas exhibidas por las mismas. Para ello, se elabora y analiza un índice sintético novedoso –denominado “indicador sintético de calidad exportadora” (ISCE) – que reúne y sistematiza diferentes aspectos de las ventas externas argentinas. En concreto, el índice construido incluye seis dimensiones referidas a las exportaciones: la proporción de bienes industriales; el valor agregado generado localmente; la tecnología incorporada; la diferenciación de producto a partir de la detección de un precio premium, esto es, un precio unitario de exportación superior al precio promedio mundial para ese mismo producto; la diversificación en materia de bienes exportados; y la diversificación en término de destinos de exportación.

Al explorar las características intrínsecas y cualitativas de lo que la Argentina exporta el presente trabajo asume que lo que se produce –y cómo se produce– no es neutral en materia de desarrollo. Por ello, antes de emprender el análisis específico de las exportaciones en el período analizado, en la sección II se discutirán brevemente los antecedentes teóricos que enmarcan el análisis. La sección III resume la evolución cuantitativa agregada de las exportaciones de bienes durante la etapa en cuestión. La sección IV analiza diferentes características sectoriales y cualitativas exhibidas por las ventas externas de la Argentina. En la sección V se desarrolla la construcción del indicador sintético propuesto, el cual combina las diversas dimensiones cualitativas de las exportaciones previamente analizadas. Finalmente, en la sección VI se presentan las conclusiones.

## II. ¿Por qué la “calidad” de las exportaciones importa?

El vínculo entre las características de la estructura productiva (y exportadora) de un país y sus posibilidades de avanzar en un sendero sostenido de desarrollo económico ha sido largamente debatido en la disciplina económica.

La visión ortodoxa dominante se apoya en las premisas y las conclusiones básicas del modelo de comercio internacional desarrollado inicialmente por Smith (2006) y refinado luego por Ricardo (2004) y el posterior aporte de una serie de autores como Eli Heckscher (1919) y Bertil Ohlin (1933). De esta línea teórica se desprende una orientación clara: un país debe especializarse en la producción y comercio de aquellos bienes en los que sea más eficiente; es decir, en aquellos bienes en los que se tenga “ventajas” en relación con el resto del mundo. En las versiones modernas del modelo, dichas ventajas ya no son definidas exclusivamente en términos de las diferentes cantidades necesarias de trabajo para producir los bienes –como en Ricardo (2006)– sino que también influye la dotación relativa de factores de la producción con las que cuenta cada economía.

Las conclusiones políticas e ideológicas del modelo ortodoxo resultan notables: con la especialización y el comercio internacional “todos ganan”; esto es, todos y cada uno de los países mejoran su posición absoluta en relación con la ausencia de vínculos comerciales o a cualquier otra elección alternativa distinta de la especialización productiva y comercial en los bienes en los que se cuenta con ventajas en materia productiva. Se sostiene, además, que operará una tendencia “natural” a la convergencia en los niveles de riqueza entre países, ya que el comercio internacional funciona como un mecanismo sustituto de la movilidad de factores de la producción, alterando los precios relativos internacionales de las mercancías y provocando un efecto tendencial igualador sobre la distribución del ingreso de los factores de la producción.

118

Las réplicas al canon oficial de la especialización y el libre comercio han sido numerosas. Ya a mediados del siglo XIX el economista alemán Friedrich List cuestionó energícamente las conclusiones respecto de la supuesta neutralidad de la especialización productiva y comercial, concluyendo que, desde el punto de vista de un país rezagado como la Prusia en que él vivía, la única forma de hacer posible el proceso de convergencia con los países avanzados era a través de una sustantiva mejora de las fuerzas productivas que permitiera el desarrollo de las “energías manufactureras” de la nación (List, 1997). Un siglo más tarde, los pioneros de la sub-

disciplina que sería conocida como “desarrollo económico”, tales como Hirschman (1958), Rosenstein-Rodan (1943), Nurkse (1961) y Gerschenkron (1962), entre otros, insistieron en la necesidad de superar la especialización productiva y comercial primaria y avanzar en la industrialización de las economías atrasadas a fin de superar el subdesarrollo.

Esta crítica fue particularmente intensa y fecunda en la región latinoamericana, donde el “estructuralismo cepalino”, liderado por el economista argentino Raúl Prebisch, cuestionó fuertemente las presuntas ganancias del comercio internacional para aquellos países que exportaban productos primarios. Bajo la lógica del deterioro tendencial de los términos de intercambio en contra de los países periféricos y a favor de las economías centrales, Prebisch y el resto de los economistas cepalinos recomendaban vivamente avanzar no sólo en una progresiva sustitución de importaciones, sino también en una incorporación paulatina de productos industriales en la canasta exportadora de los países latinoamericanos (Prebisch, 1963, 1979 y 1986).

Sin embargo, desde finales de los años setenta el análisis de la especialización comercial y de sus impactos bajo una exclusiva dicotomía entre “campo o industria”, como respectivos sinónimos de subdesarrollo y desarrollo, comenzó a resultar anacrónico e inadecuado. En buena medida, ello se debió a que una cantidad importante de países periféricos (visiblemente, los denominados “tigres asiáticos”) mostraban una participación importante de manufacturas dentro de sus exportaciones totales sin haber alcanzado aún un ingreso medio similar al de los países desarrollados. En ese contexto, parecía prudente comenzar a analizar la estructura de las exportaciones de acuerdo con parámetros alternativos más complejos.

En ese marco, desde comienzos de los años ochenta se publican una serie de estudios de autores “neoschumpeterianos” que otorgaban un rol clave al cambio tecnológico en su análisis de las características del comercio internacional. Estas corrientes pusieron énfasis en cuestiones tales como el dinamismo del cambio técnico mostrado en los diversos sectores de actividad, las formas concretas en que éste era llevado a cabo, y las dispares dinámicas de apropiación de las ganancias de la productividad derivadas de dicho cambio técnico (Dosi y Soete, 1988; Reinert, 1996).

Como consecuencia de este tipo de abordajes teóricos, desde la heterodoxia comenzó a interpretarse que una especialización comercial virtuosa estaba vinculada

con la exportación de productos de alto contenido tecnológico o alta innovatividad, en tanto ello permitiría obtener rentas industriales o “de la innovación”, exportar a precios por encima del promedio mundial a partir de la diferenciación vertical de los productos y mejorar la retribución media de la fuerza de trabajo involucrada en la producción de estos bienes.

Asimismo, diversos trabajos de corte empírico exploraron la relación existente entre el grado de diversificación de las exportaciones y los beneficios derivados del comercio internacional. Estos análisis concluyen que a mayor grado de diversificación de los destinos y los productos de exportación mayores son los beneficios del comercio, en tanto se reducen los riesgos vinculados con la pérdida potencial de un mercado, la caída repentina de los precios medios de exportación y la volatilidad de los ingresos provenientes de las colocaciones externas (Chenery, 1979; Bleaney y Greenaway, 2001; Hausmann y Rodrik, 2003; Rodrik, 2005; Hausmann et al, 2006).

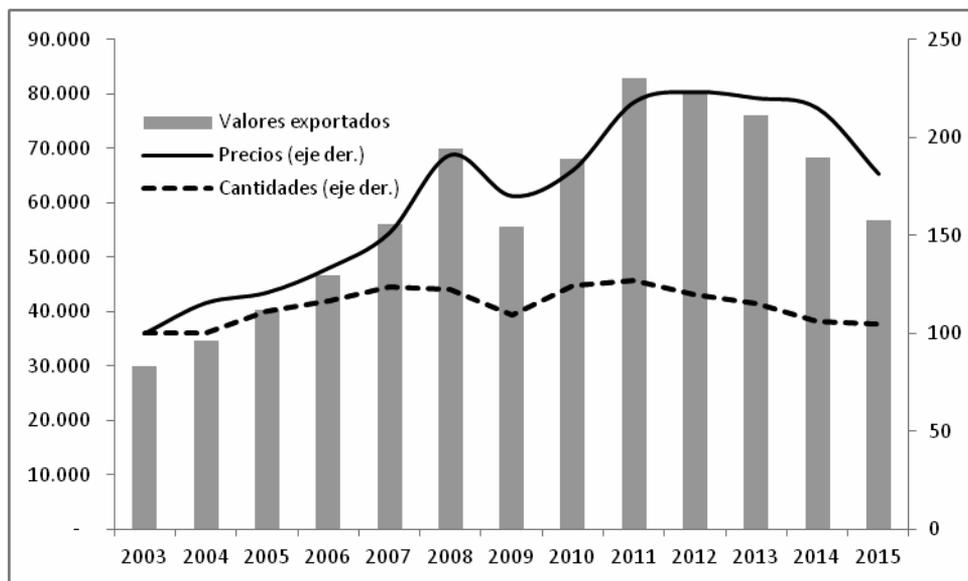
En síntesis, desde las posiciones alejadas del *mainstream* sobre comercio internacional, una inserción exportadora “virtuosa” o “de calidad” está asociada hoy con una elevada participación de los bienes industriales de carácter diferenciado, es decir, productos de alto valor agregado y contenido tecnológico que posibilitan recibir precios de exportación por encima del promedio; y, a la vez, con una relativa diversificación en materia de bienes y destinos de exportación que minimice los riesgos de dependencia de unos pocos productos o mercados. Aquellos países que puedan transitar hacia este tipo de especialización, de acuerdo con estos enfoques, lograrán apropiarse de rentas industriales y tecnológicas, evitarán el deterioro de los términos de intercambio en el largo plazo (y su volatilidad en el corto plazo), mejorarán las condiciones de empleo y exhibirán tasas más altas de crecimiento de la actividad.

### III. Evolución agregada de las exportaciones de bienes 2003-2015

120

Tras permanecer relativamente estancadas en los últimos años de vigencia del régimen de Convertibilidad, las exportaciones totales de bienes de la Argentina crecieron fuertemente en la etapa 2003-2015. Medidas en valores y entre puntas, las ventas externas pasaron de unos US\$ 30 mil millones a unos US\$ 57 mil millones, un aumento próximo al 90%. Sin embargo, como se muestra en el **gráfico 1**, este crecimiento no fue continuo sino que pueden identificarse tres etapas diferentes.

**Gráfico 1.** Exportaciones argentinas de bienes –2003-2015. Valores en millones de dólares e índices de precios y cantidades (2003=100)



Fuente: elaboración propia sobre base INDEC

Una primera etapa se extiende desde 2003 hasta 2008, cuando las exportaciones crecen a una impactante tasa media anual de 18,5%, impulsadas tanto por una suba de los precios medios (que se incrementan a una tasa de casi el 14% por año) y de las cantidades (que se expanden al 4,1% por año). Este crecimiento exportador tuvo lugar en el marco de la fuerte devaluación cambiaria producida tras el derrumbe de la Convertibilidad y de la acelerada recuperación de la actividad económica interna tras la crisis, cuando el PIB creció a un ritmo medio del 7,7% anual acumulativo. También el contexto externo fue favorable, con una economía mundial que creció durante la etapa al 3,8% anual y con los principales socios comerciales de la Argentina, Brasil y China, que lo hicieron a tasas del 4,8% y el 11,6% anual, respectivamente.

Esa senda expansiva de las ventas externas argentinas se interrumpe violentamente consecuencia de la crisis internacional originada en los Estados Unidos. En 2009, en el marco de una contracción de la actividad económica y del comercio a

nivel global, las exportaciones se reducen en unos US\$ 15 mil millones respecto del valor de 2008, una caída del 20,5%. Dicha reducción se explica, en partes iguales, por una caída de los precios y de las cantidades de exportación.

Sin embargo, las ventas externas se sobreponen rápidamente y durante los dos años siguientes crecen muy dinámicamente. En 2011, el valor de los bienes exportados por la Argentina se ubicó un 50% por encima del nivel observado durante la crisis de 2009 y alcanzó un récord histórico de US\$ 83 mil millones. Es interesante observar que si bien el incremento de los precios tuvo un papel importante en esta recuperación (crecieron un 28% en solo dos años) también las cantidades exportadas aumentaron sensiblemente (16,4%).

A partir de allí y hasta 2015 se abre una etapa muy diferente. Tras el “rebote” mostrado inicialmente, la economía mundial no logra dejar atrás los efectos de la crisis y la actividad y el comercio global se desaceleran nuevamente. La economía de China sigue creciendo, pero ya lejos de los incrementos de dos dígitos mostrados en años anteriores. Brasil, por su parte, ingresa en un camino de rápida desaceleración económica que deriva en estancamiento y, finalmente, en una caída del PIB del 3,8% en 2015, su peor registro desde 1990. En ese contexto, los valores exportados por la Argentina caen a una tasa anual media del 9%. En esa caída juegan tanto la reducción de los precios como de las cantidades, determinando que en 2015 la Argentina vendiera bienes al exterior por unos US\$ 57 mil millones, casi un tercio menos del récord exportador alcanzado cuatro años antes.

En términos de los principales destinos de las colocaciones de bienes argentinos, como se observa en la **tabla 1**, se destacaron algunos países “tradicionales” por cercanía, como Brasil, Chile y Uruguay, y por el tamaño y la relevancia de sus mercados, como Estados Unidos y algunos miembros de la Unión Europea. No obstante, el análisis entre puntas del período 2003-2015 muestra que algunos de los socios tradicionales, como Chile y Estados Unidos, cedieron espacio relativo a otros países no habituales, como Venezuela y China. Asimismo, se produjo una caída de la participación de los diez principales destinos de exportación en las ventas externas totales, la cual pasó del 64% en 2003 al 51% en 2015.

**Tabla 1.** Principales destinos de las exportaciones argentinas de bienes – 2003-2015

#	Destino	Participación promedio en 2003-2015 (en %)	Variación entre puntas (en puntos porcentuales)
1	Brasil	19,3	2,2
2	China	7,7	0,9
3	Chile	6,9	-7,6
4	Estados Unidos	6,7	-5,6
5	España	3,3	-2,2
6	Países Bajos	3,2	-1,5
7	Alemania	2,4	0,0
8	Uruguay	2,3	0,4
9	Venezuela	2,2	1,9
10	Italia	2,1	-1,4
Primeros 10		51	-12,9

Fuente: elaboración propia sobre base INDEC

## IV. Análisis de las exportaciones por composición sectorial y otras tipologías cualitativas

### IV.1. Sectores y productos

Estructuralmente, las exportaciones argentinas han estado caracterizadas por la marcada presencia de productos primarios (PP) y su transformación industrial básica a través de las llamadas manufacturas de origen agropecuario (MOA). Los años estudiados no escapan a esta regla general: en conjunto estos dos componentes explicaron, en el promedio de la etapa, el 57% de las exportaciones totales (**tabla 2**).

Durante el período analizado todos los grandes componentes de las exportaciones incrementaron su participación, en valores corrientes, a expensas de la reducción relativa de los combustibles y la energía (CyE). Las MOA fueron las que más peso relativo ganaron (7 puntos porcentuales), seguidas por las manufacturas de origen industrial (MOI) y los PP.

Sin embargo, si se omite la variación dispar de los precios de exportación durante el período y se estudia la evolución de las cantidades exportadas se encuentra que la expansión de los PP, las MOA y las MOI fue relativamente pareja; los primeros cre-

**Tabla 2.** Composición sectorial de las exportaciones argentinas de bienes – 2003-2015

Sector	2003 (en %)	2015 (en %)	Promedio 2003-2015 (en %)
Productos primarios	21,9	23,4	21,9
Manufacturas de origen agropecuario	33,7	40,8	35,0
Manufacturas de origen industrial	26,1	31,6	32,4
Combustibles y energía	17,3	2,5	8,7
Indeterminado	1,1	1,7	2,0

Fuente: elaboración propia sobre base INDEC

cieron a una tasa media anual del 1,7%, las segundas lo hicieron a una tasa del 2% y las terceras a una del 1,9%. Las exportaciones reales de CyE, bajo un escenario complejo de crecientes dificultades sectoriales, se contrajeron a una tasa media anual del 11,5 por ciento.

El examen de los principales bienes de exportación corrobora la preponderancia de las actividades primarias en la estructura exportadora argentina. Los tres primeros productos (técnicamente, subpartidas) pertenecen a la cadena sojera y, en con-

**Tabla 3.** Principales productos exportados (subpartidas) – 2003-2015

#	Subpartida	Descripción	Exportaciones totales 2003-2015 (en US\$ millones)	Participación promedio 2003-2015 (en %)
1	230400	Tortas y pellets de soja	95.778	12,5
2	150710	Aceite de soja en bruto	45.087	5,9
3	120100	Porotos de soja	42.930	5,6
4	100590	Maíz	35.999	4,7
5	270900	Petróleo crudo	26.301	3,4
6	870421	Vehículos de transporte	23.226	3,0
7	100190	Trigo y morcajo	19.251	2,5
8	271011	Aceites de petróleo ligeros	18.122	2,4
9	870323	Vehículos automotores	16.121	2,1
10	710812	Oro en bruto	15.771	2,1
Primeras 10				44,2

Fuente: elaboración propia sobre base INDEC

**Tabla 4.** Exportaciones de acuerdo con el valor agregado doméstico – 2003-2015

Categoría	2003 (en %)	2015 (en %)	Promedio 2003-2015 (en %)
No manufactureras	29,5	23,7	25,2
Bajo valor agregado local	48,5	54,1	51,2
Medio-bajo valor agregado local	4,6	3,9	4,8
Medio-alto valor agregado local	9,9	8,5	9,2
Alto valor agregado local	6,4	8,1	7,6
Indeterminado	1,1	1,7	2,0
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia sobre base INDEC

Nota: clasificaciones realizadas sobre base a Bianco y Sessa (2009)

junto, sumaron durante los años estudiados ventas al exterior por un total de US\$ 184 mil millones. Entre los restantes productos para completar los diez principales bienes de exportación aparecen el maíz, el trigo y el oro en bruto (**tabla 3**).

#### IV.2. Valor agregado doméstico<sup>1</sup>

El análisis del valor agregado doméstico incorporado en las exportaciones muestra una muy fuerte participación de los bienes manufactureros del segmento de bajo valor agregado local. Este segmento dio cuenta, para el promedio de la etapa 2003-2015, de más de la mitad de las exportaciones argentinas. En un segundo –y lejano– lugar se ubican los bienes pertenecientes a sectores de medio-alto valor agregado local, representando el 9,2% de las exportaciones totales. Por su parte, las exportaciones del segmento de alto valor agregado doméstico representaron en promedio el 7,6% durante los doce años en cuestión (**tabla 4**).

Al analizar el dinamismo exportador de cada segmento entre 2003 y 2015 se encuentra que fueron los agrupamientos polares los que muestran los mejores desem-

<sup>1</sup> Las exportaciones de bienes según su valor agregado local se clasificaron utilizando el criterio desarrollado en Bianco y Sessa (2009). Esta taxonomía clasifica las distintas ramas de producción según el cociente entre el valor agregado y el valor bruto de producción (a 2 o 3 dígitos de la CIIU Revisión 3, según disponibilidad) y construye grupos o segmentos de acuerdo a la intensidad relativa del valor agregado sectorial.

peños relativos. Las exportaciones de bienes de alto valor agregado doméstico fueron las más dinámicas, con un crecimiento anual promedio del orden del 7,7%, que permitió incrementar su participación del 6,4% al 8,1%. Entre los bienes allí incluidos sobresalen distintos productos del sector químico, como los desodorantes y otras preparaciones de aseo personal, medicamentos, aceites esenciales de limón, e insecticidas.

Los envíos de bienes de bajo valor agregado, por su parte, mostraron una tasa media anual de crecimiento del 6,5%, lo que llevó a incrementar su participación entre puntas del 48,5% al 54,1%. Los envíos de este segmento se concentran fuertemente en un conjunto reducido de partidas de exportación, las cuales incluyen varios productos del complejo sojero (tortas, *pellets* y aceite de soja en bruto), el sector automotriz y el mineral de oro en bruto.

Los dos segmentos intermedios de acuerdo con valor agregado local mostraron un desempeño similar. Las exportaciones del grupo medio-altocrecieron por debajo del promedio durante el período, lo que llevó a una caída en su participación del 9,9% al 8,5% entre puntas. Entre las principales partidas de este segmento aparecen el vino envasado, las cajas de cambio, la malta sin tostar y los polietilenos. Por su parte, el segmento de medio-bajo valor agregado local exhibió el desempeño menos dinámico, lo que condujo a una caída en su participación total entre puntas del 4,6% al 3,9%. Entre las principales exportaciones de este segmento se destacan la leche modificada (o “leche fórmula”), la pasta de madera, las preparaciones de cacao y los productos de papel y cartón.

### IV.3. Contenido tecnológico<sup>2</sup>

La clasificación de las exportaciones argentinas de bienes 2003-2015 según la intensidad de su contenido tecnológico (dentro de los rubros manufactureros) muestra una relación inversa entre el contenido de tecnología alcanzado y su parti-

---

<sup>2</sup> La identificación del contenido tecnológico de las exportaciones se realizó de acuerdo con la clasificación utilizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a partir de la revisión de Loschky (2010) respecto a la propuesta original de Hatzichronoglou (1997). La revisión utilizada aquí emplea las intensidades directas e indirectas de investigación y desarrollo (I+D) de cada sector de actividad de modo de aproximar el contenido de tecnología de los productos pertenecientes a cada uno de ellos. Así, se asume que la “cantidad” de tecnología incorporada en los distintos productos guarda relación directa con la intensidad de los gastos en I+D que realizan las empresas de los distintos sectores productivos (Bianco, 2006 y 2008).

**Tabla 5.** Exportaciones de acuerdo con el contenido tecnológico – 2003-2015

Categoría	2003 (en %)	2015 (en %)	Promedio 2003-2015 (en %)
No manufactureras	29,5	23,7	25,2
Bajo contenido tecnológico	47,2	43,7	42,9
Medio-bajo contenido tecnológico	12,6	15,2	14,2
Medio-alto contenido tecnológico	7,5	12,9	13,3
Alto contenido tecnológico	2,1	2,9	2,4
Indeterminado	1,1	1,7	2,0
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia sobre base INDEC

Nota: clasificaciones realizadas sobre base OCDE y Loschky (2010)

cipación en el total exportado. Como revela la **tabla 5**, para el promedio del período se verifica que las manufacturas más exportadas fueron las de bajo contenido tecnológico (casi el 43% de las exportaciones totales). Le siguen, a considerable distancia, los bienes de medio-bajo contenido tecnológico y los de medio-alto contenido tecnológico, con algo más del 14% y el 13%, respectivamente. Finalmente, menos del 2,5% de los bienes exportados pueden ser identificados con sectores de alta intensidad tecnológica.

Pese a esta distribución estructuralmente sesgada hacia los bienes pertenecientes a sectores de escasa intensidad tecnológica, al observar el dinamismo de las ventas externas a lo largo del período se observa que los segmentos de mayor contenido tecnológico fueron los que más crecimiento experimentaron. Las exportaciones del segmento de bienes de medio-alto contenido tecnológico mostraron una tasa media anual de crecimiento superior al 10%, lo que llevó a incrementar su participación relativa en las exportaciones totales desde el 7,5% al inicio del período al 12,9% en 2015. Se destacan algunos bienes pertenecientes alacadena automotriz-autopartista, como los vehículos utilitarios, los automóviles, y las cajas de cambio. Por su parte, las ventas externas con alto contenido de tecnología crecieron al 8,3% anual promedio, lo que posibilitó un incremento de su participación de 0,8 puntos porcentuales entre 2003 y 2015. Sobresalen aquí los productos pertenecientes al sector de medicamentos de uso humano.

Por su parte, los bienes de medio-bajo contenido tecnológico también incrementaron su participación en las exportaciones, pasando del 12,6% al 15,2%. Se observa una importante concentración entre los principales productos del segmento, entre los cuales se destacan los minerales en bruto (oro, plata y aluminio sin alear), ciertos productos químicos industriales y otros de uso personal (desodorantes y antitranspirantes).

Por último, aparecen los productos de bajo contenido tecnológico, cuyo menor dinamismo en relación con el promedio redundó en una caída de su participación de 3,5 puntos porcentuales. Las ventas externas de este segmento de bienes estuvieron fuertemente concentradas, destacándose los alimentos y bebidas, en particular aquellos pertenecientes al complejo sojero, junto con los camarones y langostinos, el vino envasado y la carne vacuna deshuesada.

#### IV.4. Diferenciación de producto por precio premio<sup>3</sup>

La caracterización de productos diferenciados de exportación –realizada a partir de la identificación de divergencias en el precio unitario promedio entre las exportaciones nacionales y las del resto del mundo– asume que los precios que se ubican por encima del promedio mundial están asociados con productos que ofrecen una mayor calidad, una cierta prestación distintiva, u otra característica que los distingue de la competencia.

El análisis realizado muestra, para el promedio del período 2003-2014, que el grueso de los bienes argentinos fue exportado a precios semejantes a los del promedio mundial. En efecto, como revela la **Tabla 6**, existió un marcado predominio (55%) de las ventas de productos a “precio medio”. En segundo lugar aparecen las ventas externas a “precio bajo”, las cuales dieron cuenta de algo más de un tercio de los envíos totales. Por último, aparecen los productos vendidos a “precio alto”, también llamado precio premio, que concentraron algo más del 11% del total exportado.

<sup>3</sup> Para la clasificación de las exportaciones por precio diferenciado o premio se usó la metodología desarrollada por Fontagné et al. (2007). Para comparar las diferencias del precio medio entre las subpartidas exportadas por la Argentina y las del promedio global se usó información proveniente de la Base pour l'Analyse du Commerce International (BACI) desarrollada por el Centre D'Etudes Prospectives et D'Informations Internationales (CEPII). La información disponible de los precios mundiales de exportación permitió realizar el análisis hasta el año 2014.

**Tabla 6.** Exportaciones de acuerdo con precio diferenciado – 2003-2014

Categoría	2003 (en %)	2014 (en %)	Promedio 2003-2014 (en %)
Precio bajo	37,8	26,5	33,9
Precio medio	55,9	58,7	55,0
Precio alto o premio	6,3	14,8	11,1
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia sobre base INDEC

Nota: clasificaciones realizadas sobre base Fontagné et al (2007) y datos de la BACI-CEPPI

Sin embargo, en términos dinámicos, comparando las participaciones entre los años 2003 y 2014, se observa un crecimiento de las exportaciones de productos con precio premio. Éstas pasaron de explicar poco más del 6% del total exportado hasta representar casi el 15%. Entre los principales productos exportados a un precio superior al promedio mundial se destacan los utilitarios, los vehículos automotores y los cortes de carne bovina deshuesada fresca o enfriada, entre los cuales se incluyen los cortes de alta calidad en el marco de la denominada Cuota Hilton.

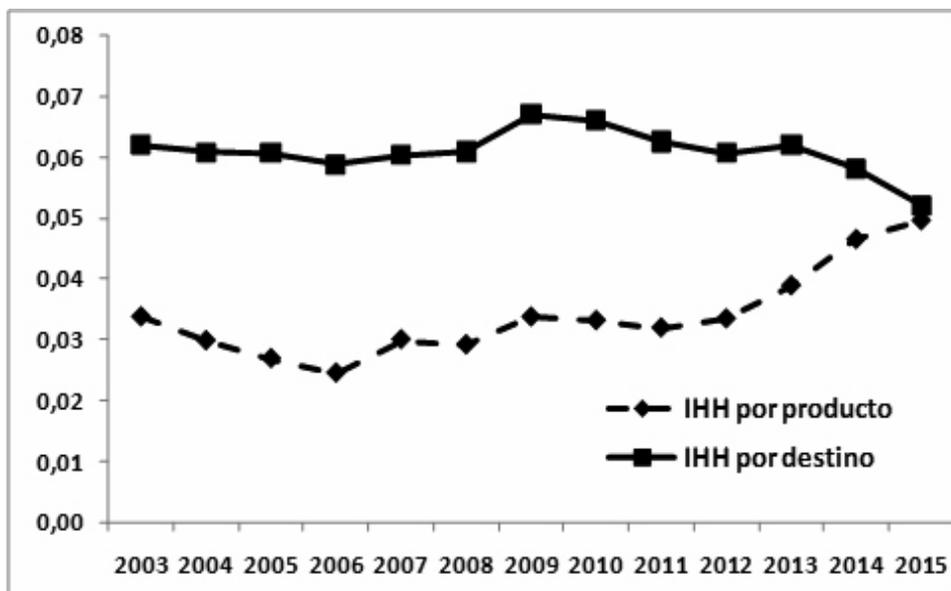
En sentido contrario, los productos de “precio bajo” mostraron un importante descenso relativo, pasando de explicar cerca de un 38% de los envíos totales en 2003 a un 26,5% en 2014. Dentro de este segmento aparecen muchos productos indiferenciados –o *commodities*– como los *pellets* de soja, oro en bruto, mezclas químicas, camarones y langostinos, y tubos de acero para la industria petrolera y gasífera (en conjunto, estos cinco productos dieron cuenta de más de un tercio de los envíos de bienes de “precio bajo” en 2014). Finalmente, las exportaciones realizadas a “precio medio” incrementaron su participación en unos 3 puntos porcentuales. También aquí aparecen una serie de productos *commoditizados*, tales como porotos y aceite de soja en bruto, maíz y petróleo crudo.

#### IV.5. Diversificación en materia de productos y destinos de exportación

El grado de diversificación de las exportaciones en términos de productos y destinos se estimó a partir del cálculo del índice de Hirschman-Herfindahl (IHH).<sup>4</sup>A

<sup>4</sup> Ver Hirschman (1964) y Durán Lima y Álvarez (2008). El índice se elaboró a partir de la suma del cuadrado de las participaciones relativas de cada producto (destino) de exportación. Si bien la referencia genérica en esta

**Gráfico 2.** Evolución de la diversificación de destinos y productos de las exportaciones. Índice de Hirschman-Herfindahl – 2003-2015



Fuente: elaboración propia sobre base INDEC

mayores valores del índice, más concentradas se encuentran las exportaciones en términos de productos o de destinos. La lectura usual del indicador establece que un valor mayor a 0,18 indica un alto grado de concentración; resultados mayores 0,10 y menores o iguales a 0,18 implican una concentración moderada; y un valor entre 0 y 0,10 indica un alto grado de diversificación.

130 Tal como se observa en el **gráfico 2**, a lo largo del período bajo estudio las exportaciones argentinas de bienes pueden considerarse diversificadas, tanto en términos de destinos como de productos. En efecto, el IHH para el caso de los destinos muestra valores que oscilan entre 0,052 y 0,067. Para los productos, los valores que adopta el IHH se mueven entre 0,024 y 0,048.

subsección es a la concentración o diversificación de “productos”, el análisis estadístico fue realizado en el nivel de subpartidas.

Sin embargo, el análisis de la evolución del indicador muestra comportamientos disímiles. En materia de destinos, se observa una tendencia a la mayor diversificación, motorizada por la incorporación de nuevos países de exportación y por el crecimiento relativo de los montos exportados a destinos no tradicionales. Al respecto, vale observar que aquellos destinos de exportación que recibieron bienes argentinos por montos superiores a los mil millones de dólares pasaron de ser seis en 2003 a dieciocho en 2015, habiendo llegado a un máximo de veinticuatro en 2013. La evolución del IHH por producto, en cambio, exhibe una tendencia (leve) hacia la concentración. Más allá del índice (que analiza la participación de todo el universo de bienes exportados), esta tendencia también es visible al mirar la importancia de los principales diez productos de exportación argentinos, cuya proporción respecto de los envíos totales hacia el exterior pasó del 48,5% en 2003 al 51,4% hacia 2015.

## V. Hacia la elaboración de un indicador sintético de calidad exportadora

En la presente sección se elabora y analiza un indicador sintético de la calidad exportadora (en adelante, ISCE) que busca dar cuenta de los cambios cualitativos de las exportaciones argentinas de bienes durante la etapa estudiada. Para hacerlo, el ISCE incorpora las seis dimensiones analizadas en la sección precedente y las resume en un resultado único. Basándose sobre las aproximaciones teóricas heterodoxas reseñadas en la sección II, este índice asume que: a mayor presencia relativa de bienes industriales; cuanto más valor agregado se genere localmente; a mayor grado de tecnología incorporada; a mayor grado de diferenciación de producto; y cuanto más diversificadas se presenten en términos de bienes y destinos, mayor será la “calidad” de las exportaciones argentinas.

El ISCE adopta la forma de una función polinómica que suma de forma ponderada cada uno de los atributos incluidos en el cálculo. Su fórmula de cálculo es la siguiente:

$$ISCE = \alpha \Delta MS_{Manuf} + \beta \Delta MS_{VAL} + \gamma \Delta MS_{CT} + \delta \Delta MS_{Pr em} + \varepsilon \Delta DIV_{Pr od} + \varphi \Delta DIV_{Dest}$$

Donde,

$\Delta MS_{Manuf}$  variación de la participación de mercado de manufacturas (MOA+MOI) respecto de las exportaciones totales;

$\Delta MS_{VAL}$ : variación de la participación de mercado de productos de alto y medio-alto valor agregado doméstico respecto de las exportaciones totales;

$\Delta MS_{CT}$ : variación de la participación de mercado de productos de alto y medio-alto contenido tecnológico respecto de las exportaciones totales;

$\Delta MS_{Prem}$ : variación de la participación de mercado de productos de precio alto (precio *premio*) respecto de las exportaciones totales;

$\Delta DIV_{Prod}$ : variación de la diversificación exportadora por producto ( $1-IHH_{Prod}$ );

$\Delta DIV_{Dest}$ : variación de la diversificación exportadora por destino ( $1-IHH_{Dest}$ );

$\alpha, \beta, \gamma, \delta, \varepsilon, \varphi$ : factores de ponderación de cada uno de los componentes.

La **tabla 7** presenta el cálculo de los valores absolutos de cada uno de los componentes del ISCE para la etapa estudiada.

El análisis entre puntas de los componentes del ISCE a lo largo del período 2003-2015 permite observar un aumento del porcentaje de manufacturas (de 59,7% a

**Tabla 7.** Valores absolutos de los componentes del ISCE – 2003-2015

Año	MSManuf	MSVal	MSCT	MSPrem	DivProd	DIVDest
2003	0,5973	0,1629	0,0966	0,0632	0,9664	0,9381
2004	0,6201	0,1756	0,1059	0,0661	0,9703	0,9392
2005	0,6200	0,1738	0,1194	0,0718	0,9733	0,9394
2006	0,6450	0,1727	0,1411	0,0839	0,9756	0,9413
2007	0,6509	0,1626	0,1497	0,0977	0,9709	0,9397
2008	0,6548	0,1677	0,1519	0,0814	0,9718	0,9392
2009	0,7160	0,1787	0,1612	0,0912	0,9673	0,9330
2010	0,6804	0,1713	0,1730	0,1145	0,9679	0,9341
2011	0,6797	0,1669	0,1736	0,1254	0,9692	0,9375
2012	0,6733	0,1677	0,1712	0,1434	0,9685	0,9394
2013	0,6914	0,1613	0,1859	0,1549	0,9627	0,9380
2014	0,7181	0,1677	0,1699	0,1480	0,9555	0,9420
2015	0,7241	0,1665	0,1575	0,1084e	0,9520	0,9480

e: datos estimados

Fuente: elaboración propia sobre base INDEC

**Tabla 8.** Cambio porcentual simétrico de los componentes del ISCE – 2003-2015

Año	MSManuf	MSVal	MSCT	MSPrem	DivProd	DIVDest
2003	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
2004	3,7405	7,4959	9,1649	4,3723	0,4065	0,1229
2005	-0,0066	-1,0266	11,9983	8,3885	0,3016	0,0150
2006	3,9432	-0,6356	16,6361	15,4321	0,2451	0,2090
2007	0,9113	-6,0391	5,9165	15,2617	-0,4853	-0,1746
2008	0,6057	3,1130	1,4259	-18,1721	0,0914	-0,0543
2009	8,9162	6,3616	5,9807	11,2842	-0,4652	-0,6597
2010	-5,0888	-4,2438	7,0486	22,6688	0,0670	0,1116
2011	-0,1058	-2,5847	0,3450	9,1222	0,1254	0,3712
2012	-0,9398	0,4564	-1,3768	13,3928	-0,0731	0,1932
2013	2,6465	-3,8601	8,2121	7,6624	-0,5946	-0,1431
2014	3,7868	3,8865	-8,9710	-4,4975	-0,7521	0,4250
2015	0,8313	-0,7561	-7,5875	-30,8808e	-0,3643	0,6351

e: datos estimados

Fuente: elaboración propia sobre base INDEC

72,4%), de los productos de mayor valor agregado local (aunque solamente de 16,3% a 16,6%), de los productos de elevado contenido tecnológico (de 9,7% a 15,8%) y de los productos con precio premio (de 6,3% a 10,8%) respecto del total exportado. En el caso de la diversificación, si bien se observa una mejora en términos de destinos (+1 punto porcentual), se produce un leve empeoramiento en términos de productos (-1,4 puntos porcentuales).

Para calcular el ISCE se construyó un índice compuesto de acuerdo con la metodología propuesta por Green y Beckman (1993). En primer lugar, se estimaron los cambios porcentuales simétricos para cada  $i$ -ésimo componente del índice compuesto en el período  $t$ , de acuerdo con las siguientes definiciones:

$Y_{it}$  = valor del  $i$ -ésimo componente del índice compuesto en el período  $t$ , en donde  $t=0, 1, 2, \dots, T$ ;

$y_{it}$  = cambio porcentual anual (o cambio porcentual simétrico) del  $i$ -ésimo componente del índice compuesto en el período  $t$ , que se calcula de acuerdo con:

$$(1) \quad y_{it} = 200 \frac{Y_{it} - Y_{it-1}}{Y_{it} + Y_{it-1}}, \text{ Para } t=1, 2, 3, \dots, T$$

Como resultado, se obtuvieron los valores que se presentan en la **tabla 8**.

En segundo lugar, para cada período de estimación se calculó el “factor de estandarización de los componentes”, que impide que las oscilaciones de un componente parcial dominen las variaciones del resto de los componentes. Se trata del promedio absoluto de los cambios porcentuales anuales simétricos para cada uno de los  $i$ -ésimos componentes, que se calcula de la siguiente manera:

$$(2) \quad S_i = \frac{\sum_t |y_{it}|}{T}$$

En tercer lugar, se definió el “factor de ponderación” para cada uno de los  $i$ -ésimos componentes del índice compuesto de acuerdo con:

$$(3) \quad w_i = \frac{\sigma_i}{\sum_i \sigma_i}$$

Donde:

$$(4) \quad \sigma_i = \frac{1}{S_i}$$

Esta fórmula de cálculo de los ponderadores  $w_i$  otorga igual peso a los cambios de cada uno de los componentes en el período  $t$ , definidos como:

$$(5) \quad z_{it} = \frac{y_{it}}{S_i}$$

Asimismo, esta forma de cálculo garantiza que la suma de las ponderaciones sea unitaria:

$$(6) \quad \sum_i w_i = 1$$

En la **tabla 9** se presentan los “factores de estandarización” y los “factores de ponderación” para cada uno de los componentes del ISCE.

**Tabla 9.** Factores de estandarización y de ponderación del ISCE

Componente	MS <sub>Manuf</sub>	MS <sub>Val</sub>	MS <sub>CT</sub>	MS <sub>Prem</sub>	Div <sub>Prod</sub>	DIV <sub>Dest</sub>
Factor de estandarización ( $S_i$ )	2,6269	3,3716	7,0553	13,4279	0,3310	0,2595
Factor de ponderación ( $\sigma_i$ )	0,3807	0,2966	0,1417	0,0745	3,0215	3,8528
Factor de ponderación unitaria ( $w_i$ )	0,0490 ( $\alpha$ )	0,0382 ( $\beta$ )	0,0182 ( $\gamma$ )	0,0096 ( $\delta$ )	0,3890 ( $\epsilon$ )	0,4960 ( $\varphi$ )

Fuente: elaboración propia

En cuarto lugar, se calculó el cambio porcentual simétrico del índice compuesto de acuerdo con:

$$(7) \ c_t = \sum_i w_i y_{it} \quad , \text{ para } t=1, 2, 3, \dots, T$$

La **Tabla 10** presenta los resultados de los cambios porcentuales simétricos ponderados para cada componente del ISCE en cada año y su correspondiente sumatoria o cambio simétrico total.

**Tabla 10.** Cambios porcentuales simétricos ponderados de los componentes del ISCE – 2003-2015

Año	MS <sub>Manuf</sub>	MS <sub>Val</sub>	MS <sub>CT</sub>	MS <sub>Prem</sub>	Div <sub>Prod</sub>	DIV <sub>Dest</sub>
2003	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
2004	0,1833	0,2862	0,1672	0,0419	0,1581	0,0609
2005	-0,0003	-0,0392	0,2189	0,0804	0,1173	0,0074
2006	0,1932	-0,0243	0,3036	0,1480	0,0953	0,1037
2007	0,0447	-0,2306	0,1080	0,1463	-0,1888	-0,0866
2008	0,0297	0,1189	0,0260	-0,1742	0,0355	-0,0269
2009	0,4370	0,2429	0,1091	0,1082	-0,1810	-0,3272
2010	-0,2494	-0,1620	0,1286	0,2173	0,0261	0,0554
2011	-0,0052	-0,0987	0,0063	0,0875	0,0488	0,1841
2012	-0,0461	0,0174	-0,0251	0,1284	-0,0284	0,0958
2013	0,1297	-0,1474	0,1498	0,0735	-0,2313	-0,0710
2014	0,1856	0,1484	-0,1637	-0,0431	-0,2925	0,2108
2015	0,0407	-0,0289	-0,1384	-0,2961e	-0,1417	0,3150

e: datos estimados. Fuente: elaboración propia sobre base INDEC

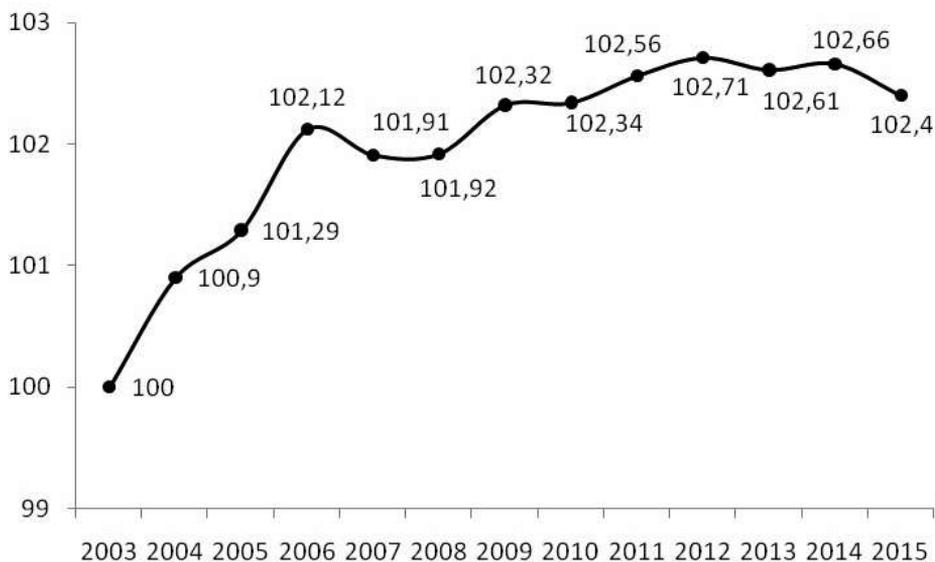
Por último, se calculó el nivel del índice compuesto en el período  $t$  de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$(8) ISCE_0 = 100$$

$$ISCE_t = ISCE_{t-1} \frac{(200 + c_t)}{(200 - c_t)}, \text{ para } t=1, 2, 3, \dots, T$$

En el **gráfico 3** se presenta la evolución del indicador entre 2003 y 2015. Como se observa, el ISCE creció sólo un 2,4% entre puntas, es decir, se expandió a una tasa media acumulativa de 0,2% por año. Teniendo en cuenta que la experiencia histórica internacional revela que los cambios sustantivos de una canasta exportadora se producen como consecuencia de procesos relativamente largos de transformación económica estructural en materia productiva y tecnológica, no habría razones para esperar un resultado más abultado, lo que revela la robustez del índice propuesto.

**Gráfico 3.** Evolución del ISCE (2003=100) – 2003-2015



Fuente: elaboración propia sobre base INDEC

En términos dinámicos, se observa un aumento significativo del indicador entre 2003 y 2006. Tras un leve retroceso en 2007, el ISCE sigue creciendo pero a un ritmo menor que el anterior hasta 2012. A partir de allí se hace visible un estancamiento del índice, que culmina con una leve caída en el último año de la serie. Durante los últimos cuatro años registrados en la serie contribuyeron a la caída o el estancamiento relativo del índice una mayor concentración de las exportaciones en torno de un menor número de productos (2013, 2014 y 2015) y, circunstancialmente, en término de destinos (2013); una caída en la participación de mercado de los productos de mayor valor agregado doméstico (2013 y 2015) y contenido tecnológico (2014 y 2015); y una reducción de la proporción de productos exportados con precio premio (2014 y 2015). Sin embargo, el grueso de la caída interanual del ISCE en 2015 responde al fuerte empeoramiento del componente de precio premio, cuyo valor para ese año fue estimado comparando los precios promedio de exportación nacionales en 2015 con los precios promedio de exportación mundiales en 2014, debido a la falta de datos internacionales para 2015.

## VI. Conclusiones

Durante los años 2003 a 2015 se observó un aumento sustantivo de las exportaciones argentinas de bienes. Este aumento no respondió exclusivamente a un ciclo de precios favorable para los productos que la Argentina comercializa en los mercados internacionales. La evolución de los volúmenes o cantidades exportadas revela que todos los grandes componentes de las ventas externas –excepción hecha de los combustibles y energía– se expandieron de forma relevante. Al mismo tiempo, la etapa estudiada no fue homogénea. Durante los primeros cinco años, los valores exportados se expanden a una tasa excepcional, superior al 18% en el promedio anual. A partir de allí, el contexto internacional se deteriora y las exportaciones experimentan un sendero con forma de “U invertida”, donde las ventas externas de 2015 alcanzan un valor de unos US\$ 57 mil millones, apenas por encima del registro de 2009, habiendo tocado un máximo en 2011 próximo a los US\$ 83 mil millones.

Sin embargo, el presente trabajo se propuso ir más allá de la consideración cuantitativa y analizó una serie de aspectos cualitativos de las colocaciones externas de bienes argentinos. Para ello, se estudió la evolución mostrada durante la etapa en relación con seis dimensiones de las exportaciones: la participación de los bienes industriales, su valor agregado doméstico, su contenido tecnológico, la diferenciación

vertical de productos, la diversificación en materia de bienes y la diversificación en materia de destinos.

Asimismo, se construyó un índice sintético que resumió las seis dimensiones mencionadas y se propuso caracterizar la “calidad” de las exportaciones argentinas de bienes. El análisis de dicho indicador mostró dos resultados principales. En primer término, se produjo un aumento del índice entre puntas de muy leve intensidad (2,4%). En segundo lugar, a semejanza de lo sucedido con la consideración cuantitativa de las exportaciones, el ISCE no siguió una trayectoria continua durante los doce años en cuestión sino que mostró una primera etapa de mayor expansión (2003-2006), un segundo período de crecimiento más moderado (2008-2012) y un posterior estancamiento (2013-2015).

Finalmente, y con independencia de la trayectoria específica que muestra el ISCE en los años estudiados, la consideración estructural de las dimensiones cualitativas de las exportaciones que propone el presente trabajo coincide con las conclusiones alcanzadas en otros estudios en la materia. La Argentina posee una estructura productiva y exportadora mayormente concentrada en torno de ciertos bienes indiferenciados (productos primarios y manufacturas *commoditizadas*), de limitado valor agregado local y con un reducido contenido tecnológico. Bajo ese marco, y con independencia de las condiciones coyunturales de carácter exógeno en materia de precios de exportación y de la capacidad de demanda de los principales socios comerciales, no parece viable la transformación del patrón exportador argentino en ausencia de un conjunto de políticas articuladas y sostenidas en el tiempo que induzcan la complejización del tejido productivo doméstico y una mayor incorporación de conocimiento y tecnología a la producción exportable.

## Bibliografía

- 138
- Bianco, C. (2006). Metodologías de estimación del contenido tecnológico de las mercancías: su pertinencia para la medición de la internacionalización de la tecnología, *Serie Documento de Trabajo* (29), Centro REDES, Buenos Aires.
- Bianco, C. (2008). El contenido tecnológico de las mercancías como forma de medición del fenómeno de internacionalización de la ciencia y la tecnología. Repaso metodológico y recomendaciones, en Albornoz, M.; Vogt, C. y Alfaraz, C. (eds.): *Indicadores de Ciencia y Tecnología en Iberoamérica: Agenda 2008*, RICYT, Buenos Aires.

- Bianco, C. y Sessa, C. (2009). Contenido tecnológico y valor agregado de las exportaciones argentinas 1996-2007. Tras las pistas de tendencias de *upgrading* intersectorial, Congreso anual de AEDA, Buenos Aires.
- Bleaney, M. y Greenaway, D. (2001). The impact of terms of trade and real exchange rate volatility on investment and growth in sub-Saharan Africa, *Journal of Development Economics*(65), 491-500.
- Chenery, H. (1979). Structural change and development policy. *World Bank research publication*, Washington, DC.
- Dosi, G. y Soete, L. (1988). Technical change and international trade, en Dosi, G.; Nelson, R.; Silverberg, G. y Soete, L. (eds): *Technical Change and Economic Theory*, Columbia University Press, Londres.
- Durán Lima, J. y Álvarez, M. (2008). Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y dinamismo, *Documentos de proyectos*(LC/W.217), CEPAL, Santiago de Chile.
- Findlay, R. (1970). Los determinantes de la especialización internacional, en Villarreal, R. (Comp.): *Economía internacional*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Fontagné, L.; Gaulier, G. y Zignago, S. (2007). Specialisation across varieties within products and North-South competition, *Working Paper*(2007-6), CEPII, París.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic backwardness in historical perspective*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Green, G. y Beckman, B. (1993). Business Cycle Indicators: Upcoming Revision of the Composite Indexes, *Survey of Current Business* (Vol.73, No.7), U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis.
- Hatzichronoglou, T. (1997). Revision of the High-Technology Sector and Product Classification, *Working Papers*(1997/2), OCDE, París.
- Hausmann, R. y Rodrik, D. (2003). Economic Development as Self-Discovery. *Journal of Development Economics* (72), 603-633.
- Hausmann, R., Hwang, J. y Rodrik, D. (2006). What You Export Matters. *Working Paper Series*, Center for International Development, Harvard University.
- Heckscher, E. (1919): "The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income", *EkonomiskTidskrift*, 2 (1919), 1-32.
- Hiratuka, C. y Cunha, S. (2011). Qualidade e diferenciação das exportações brasileiras e chinesas: evolução recente no mercado mundial e na ALADI. Texto para Discussão (#1622), IPEA, Brasília.

- Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven.
- Hirschman, A. (1964). The Paternity of an Index. *The American Economic Review* (Vol. 54, No. 5), 761-762.
- INDEC (2013). Comercio exterior argentino. INDEC, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires.
- List, F. (1997). *Sistema nacional de economía política*. Fondo de Cultura Económica, México DF.
- Loschky, A. (2010). Reviewing the Nomenclature for High-Technology. The sectoral approach. *JRC Scientific and Technical Reports*, European Commission, Joint Research Centre, Luxemburgo.
- Nurkse, R. (1961). *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford University Press, New York.
- Ohlin, B. (1933). Interregional and International Trade. *Harvard Economic Studies* (Vol. XXXIX). Harvard University Press, Londres.
- Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, México DF y Buenos Aires.
- Prebisch, R. (1979). *Nueva política comercial para el desarrollo*. Fondo de Cultura Económica, México DF.
- Prebisch, R. (1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico* (Vol. 26, No. 103).
- Reinert, E. (1996). El rol de la tecnología en la creación de países ricos y pobres: el subdesarrollo en un sistema schumpeteriano. *Cuadernos de Difusión* (Año 7, No. 12), ESSAN, Lima.
- Ricardo, D. (2004). *Principios de economía política y tributación*, Fondo de Cultura Económica, México DF.
- 140 Rodrik, D. (2005). Políticas de Diversificación Económica. *Revista de la CEPAL*(87), 7-23.
- Rosenstein-Rodan, Paul (1943). Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe, *The Economic Journal*, Vol. 53.
- Smith, A. (2006). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Fondo de Cultura Económica, México DF.

ACTUALIDAD

## El laberinto del Minotauro: Trump y el Estado en las Sombras

Mónica Peralta Ramos

*Páginas 9 a 32*

**Resumen** El mito de la antigua Grecia: el Minotauro y su Laberinto, ilumina el drama que hoy enfrenta nuestra civilización, amenazada de muerte por fenómenos que ella misma ha engendrado y hoy no puede controlar. El Minotauro, un capitalismo que domina mundialmente controlando monopólicamente todos los aspectos de la vida social, ha engendrado una crisis sistémica y es hoy insostenible. Esta nota analiza un aspecto de esta crisis: la pérdida de legitimidad de la democracia, en el centro hegemónico del capitalismo mundial: los Estados Unidos. La emergencia de un Estado en las Sombras que, interviniendo activamente en la coyuntura política resquebraja al Laberinto, arroja luz sobre la verdadera naturaleza del Minotauro. Esto crea las condiciones para el conocimiento y la superación de los problemas que nos aquejan.

**Abstract** *The Minotaur's labyrinth: Trump and the State in the Shadows*

Ancient Greece's myth, the Minotaur and its Labrynth, sheds light upon the dramatic situation that our civilization faces today, threatened to death by phemomena that it itself has conceived and today cannot control. The Minotaur, a capitalism which dominates worldwide, monopolically controlling every aspect of social life, has conceived a systemic crisis and is today unsustainable. This work analyses an aspect of this crisis: the loss of legitimacy of democracy, at the hegemonic center of world capitalism: the United States. The emergence of a State in the Shadows which, actively intervening in the political scenario, undermines the Labrynth, it sheds light upon the real nature of the Minotaur. Thus, the conditions for the knowledge and overcoming of the issues that affect us are created.

TRABAJO

## Empleo público: nivel, evolución y formas de contratación

Ana Laura Fernández - Mariana L. González

*Páginas 33 a 65*

**Resumen** El presente artículo busca analizar las características y evolución del empleo público en la Argentina en los últimos años, así como adentrarse en la discusión de algunos de los mitos que buscaron instalarse después del cambio de gestión gubernamental de 2016. Se analiza detalladamente el régimen laboral de los empleados públicos, así como sus transformaciones normativas y de hecho desde la década de la convertibilidad en adelante. Asimismo, se reconstruyen series de empleo registrado total desde 1998, que permiten analizar cómo fue el crecimiento del empleo público vis a vis el privado. Se destacan como tendencias principales, un comportamiento sensiblemente más estable del empleo público frente al ciclo económico en relación con el empleo privado, así como la estabilidad en la participación del empleo asalariado registrado en el sector público en relación con el empleo asalariado total entre 2003 y 2015. .

**Abstract** **Public employment: level, evolution and ways of hiring**

This paper aims to analyze the characteristics and evolution of public employment in Argentina within the past few years as well as delving into the discussion about some of the myths that were aimed to be installed after the administration change of 2016. A detailed analysis of the work regime of public employees is carried out, as well as its regulatory transformations, from the decade of convertibility onwards. Also, a reconstruction of series of total registered employment since 1998 is put together, which allows an analysis of public employment in comparison to private employment. As main trends, a notably more stable behavior of public employment during the economic cycle compared to private employment stands out, as well as the stability of participation of salaried employment registered in the public sector in relation to total salaried employment between 2003 and 2015.

POSCONVERTIBILIDAD

## Inserción del capital brasileño en el proceso productivo argentino

Nicolás Quiroga Lombard

*Páginas 67 a 101*

**Resumen** El objetivo del presente artículo es caracterizar la inserción del capital brasileño en el proceso productivo argentino durante la posconvertibilidad. A partir de las principales inversiones brasileñas en la Argentina reciente, se aspira a delinear las particularidades e injerencia del ingreso del capital de ese origen en el sector industrial argentino. Un primer aspecto a considerar es el de los destinos elegidos por ese capital en su arribo al país, es decir, los principales sectores en los que las inversiones han tenido lugar. El segundo aspecto a examinar es el de las modalidades, más precisamente las estrategias, adoptadas por los flujos de capital brasileño para intervenir en el proceso productivo argentino.

**Abstract** Insertion of Brazilian capital in the Argentine productive process

The aim of this paper is to characterize the insertion of Brazilian capital in the Argentine productive process during post-convertibility. Starting by the main Brazilian investments in recent Argentina, a draft of the particularities and influence of the incoming capital of such origin in the Argentine industrial sector is drawn. One first aspect to consider is that of the chosen destinations by these capitals upon their arrival to the country, that is, the main sectors in which the investments have taken place. The second aspect to be examined is that of the modalities, more precisely the strategies, taken by the influx of Brazilian capital in order to intervene in the Argentine productive process.

DEBATES

## Cuba: socialismo, mercado y propiedad privada

Julio Carranza Valdés

*Páginas 103 a 114*

**Resumen** Motivado por el debate sobre el socialismo, la reforma económica y el problema de la igualdad que muy oportunamente se ha abierto en Cuba el autor formula algunas consideraciones generales reunidas a lo largo de años de lecturas, investigaciones, especulaciones, discusiones y experiencias vividas en diversos países y contextos.

**Abstract** Cuba: socialism, market and private property

Fostered by the debate about socialism, economic reform and the issue of equality - which has emerged in a very timely way -, the author puts together some general considerations gathered throughout years of reading, investigating, speculations, discussions and experiences lived in different countries and contexts.

ANÁLISIS

## La calidad de las exportaciones argentinas de bienes 2003-2015

Carlos Bianco - Germán Herrera Bartis

*Páginas 115 a 140*

**Resumen** Este trabajo estudia la evolución de la calidad de las exportaciones de bienes de la Argentina entre 2003 y 2015. Para ello se elabora un indicador-sintético que, basándose sobre diversas teorías económicas heterodoxas sobre la especialización productiva y comercial, reúne seis dimensiones que caracterizan de forma cualitativa las ventas externas. El indicador incluye la proporción de bienes industriales exportados, el valor agregado generado localmente, la tecnología incorporada, la diferenciación de productos por preciopremio, y la diversificación en materia de bienes y destinos de exportación. Los resultados muestran una leve mejora cualitativa de las exportaciones argentinas en el período. Sin embargo, las ventas externas del país continúan concentradas en torno de productos primarios y manufacturas de bajo valor agregado y un limitado contenido tecnológico.

### **Abstract** Quality of Argentine export goods 2003-2015

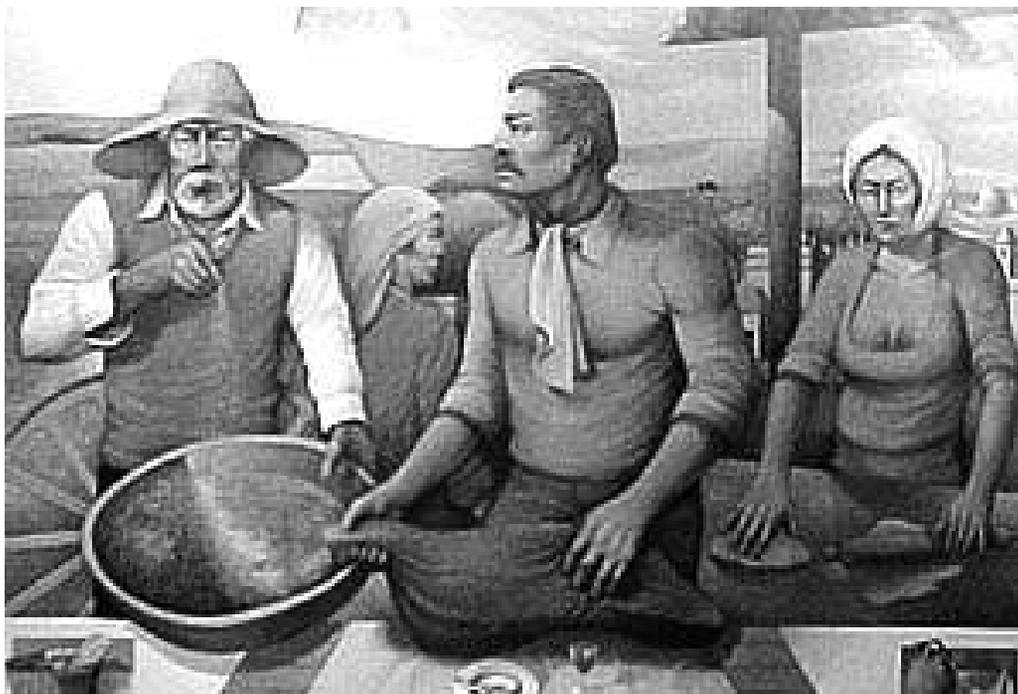
This paper studies the evolution of the quality of goods exports from Argentina between 2003 and 2015. For this, a syntetic indicator is elaborated, which, using diverse heterodox economic theories about commercial and productive specialization as a basis, puts together six dimensions which characterize in a qualitative way external commerce. The indicator includes the proportion of exported industrial goods, the locally-generated added value, incorporated technology, differentiation of products by prize price, and the diversification in matters of goods and export destinations. The results show a slight qualitative improvement of Argentine exports during this period. However, the country's external sales continue to be concentrated around primary products and manufactures of low added value and a limited technological content.

Reseña / POR MABEL MANZANAL\*

Pedro Tsakoumagkos (*coordinador*)

# Problemas actuales del agro argentino

*Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires. 1ra. edición, 2016*



*La vida sobre la mesa, pintura de Rodolfo Campodónico que ilustra la tapa del libro.*

Es una enorme satisfacción participar como comentarista del libro *Problemas actuales del agro argentino*, coordinado por Pedro Tsakoumagkos. Especialmente porque muchos de los que hoy trabajamos estos problemas somos deudores (más o menos conscientemente) del legado de Horacio Giberti, quien con su rigurosidad, generosidad y responsabilidad social enmarcó desde la gestión, la docencia y la investigación buena parte de las problemáticas centrales que en el presente seguimos discutiendo.

Precisamente, que sigamos discutiendo temáticas abordadas por Horacio Giberti resulta sorprendente pero también podría entenderse como “desactualizado”. Es sorprendente, porque nos da cuenta de la lucidez de H. Giberti. Y pareciera desactualizado porque significaría que no hemos podido avanzar en más de 70 años (que refiere al tiempo transcurrido desde que H. Giberti egresó como Ingeniero Agrónomo de la Facultad de Agronomía de la UBA (1942) y comenzó su actividad profesional y académica plasmada tempranamente, en su fundamental obra *Historia económica de la ganadería argentina* publicada en 1954.

El hecho de que continúen vigentes y sin solución las problemáticas que un pionero como Giberti vislumbró y buscó

revertir tiene, sin embargo, una causal muy simple que pocas veces o no siempre estamos en condiciones de asumir. Refiere al modelo económico en el cual estamos inmersos y que se torna cada vez más regresivo y desigual, el *capitalismo*. En los 70 años transcurridos y a pesar del progreso aparente que parecería evidenciarse desde el consumo y desde los desarrollos de última generación (tecnológicos, comunicacionales, sanitarios y de las ciencias en general) el *capitalismo* se fue transformando bajo modalidades cada vez más regresivas, más excluyentes para las grandes mayorías. Lo cual constituye el componente esencial del propio sistema.

Precisamente en este libro aparecen diferentes enfoques, visiones, perspectivas, temáticas que, más allá de sus diferencias y particularidades, tienen un hilo conductor e imperceptible de vinculación. Uno a uno, cada capítulo da cuenta, explícita o tácitamente, que los problemas que se enuncian son producto y resultado (con sus debidas mediaciones) del *sistema capitalista*, en el que estamos inmersos.

Es lo que sin eufemismos, Gabriela Martínez Dougnac (p.123) nos dice cuando señala con precisión: “no es la soja, es el capitalismo”. Mientras Daniel Slutzky (pp. 287-312) define y analiza bajo la específica denominación de

“nuevo capitalismo agrario” al modelo económico que observa en las regiones extrapampeanas. Por su parte, Eduardo Azcuy Ameghino (p. 90) complejiza este tema al afirmar que: “la cuestión agraria podría quedar asimilada y subsumida en la cuestión -pura y dura- del capitalismo” que “aunque correcto en la esencia” puede resultar “en algunos sentidos reduccionista, y poco consistente con aspectos fuertes de la realidad social agraria.”

Las afirmaciones y advertencias del párrafo anterior expresan con notoria precisión lo que luego observamos en el carácter polémico, crítico, y a veces hasta aparentemente contradictorio, de este libro. Esta diversidad es clave para comprender acabadamente la actual cuestión agraria argentina (e incluso latinoamericana, por extensión y amplia similitud).

La lectura de sus diferentes apartados expone una significativa variedad de situaciones, caracterizaciones, hechos y explicaciones referidas al fenómeno agrario actual de la Argentina. La conceptualización teórica metodológica presente en la mayoría de los trabajos tiene raíces en temas y cuestiones que remiten (en sus tonos, enfoques, métodos, variables) al análisis crítico con eje en el materialismo dialéctico e histórico, aunque no estén explicitados,

ni directamente asumidos.

Al respecto podemos delinear la presencia de dos modalidades de tratamiento metodológico-conceptual en los trabajos de este libro. Una ligada con el análisis histórico, que explica el presente desde su pasado, su origen, su devenir; donde las cuestiones estructurales y los intereses de clase juegan un rol determinante. Y una segunda, vinculada (directa o indirectamente) con la perspectiva marxista en sus vertientes más o menos ortodoxas o heterodoxas. Ambos enfoques aparecen en la mayoría de los trabajos de este libro, marcos interpretativos, conceptos, variables, que resultan centrales en el análisis crítico del capitalismo. Y su presencia la observamos (en las categorías utilizadas, en el recorrido analítico trazado, en las conclusiones alcanzadas) incluso independientemente que ello haya sido expresado o reconocido explícitamente por los propios autores.

Respecto de la primera modalidad, vemos que, prácticamente, en casi todos los trabajos se recurre al reconocimiento del proceso histórico que desemboca y permite comprender el presente. Pero en algunos de ellos, la revisión de dicho proceso es el eje explicativo del caso en cuestión. Así sucede con el análisis de Francisco Monterubianesi (pp. 195-212) quien nos cuenta acerca

del origen, causas y devenir de las entidades agropecuarias tradicionales (comenzando por la Sociedad Rural Argentina –SRA- creada en 1866) para analizar su rol particular en relación con el conocido como “conflicto del campo” de 2008 (asociado con la resolución 125 que anunció una suba de las retenciones a las exportaciones de *commodities*).

También José Pierri (pp. 235-286) a partir del análisis histórico fundamentado sobre información estadística (desde la década de 1980) subraya la importancia de la influencia del rol del Estado sobre el proceso de agriculturización y el “boom sojero” y desvirtúa la tesis acerca de que la llamada “segunda revolución de las pampas” fue causada por el espíritu empresario y emprendedor de las firmas proveedoras de agroquímicos y de los productores más innovadores (motivado por las desregulaciones y las privatizaciones).

Del mismo modo, Carlos León, en su segundo trabajo en este libro, referido a las políticas de estado hacia el sector agropecuario (pp. 407-434) realiza un exhaustivo análisis histórico que se inicia enfatizando el rol del estado en la distribución de la tierra pública. Un hito reconocido por el autor es 1810, cuando señala que casi totalidad de la tierra era fiscal. Luego pasará revista a otros hitos que irán construyendo una acelerada confrontación entre clases sociales vi-

sualizadas desde el ámbito agrario. Esta secuencia histórica permitirá al autor identificar políticas, propuestas y acciones para el sector agrario resultantes de sucesivas disputas entre clases y sectores sociales. Resulta de sumo interés observar avances, retrocesos y repeticiones de políticas públicas y su asociación con intereses particulares. Y descubrir como políticas e intereses sectoriales aparecen y desaparecen, surgen y resurgen en cada etapa histórica. Aquí claramente el pasado nos devela y explica el presente.

De forma similar, pero refiriéndose a las políticas específicas reconocidas como de “desarrollo rural” y dirigidas a la pequeña producción agropecuaria (y más recientemente asociadas con la agricultura familiar) Susana Soverna (pp. 435-461) recurre al análisis histórico, comenzando su análisis desde lo que considera el origen de estas políticas, ocurrido a mediados de la década de 1980. Sin embargo para contextualizarlas se ocupa de las políticas previas, tanto refiere a las que se identificaron con la intervención del Estado de los años de 1960 y 1970 como a las posteriores de 1975 centradas en la desregulación y privatización de la economía, que afectaron a los productores agropecuarios de menor tamaño y explican el contexto en el cual comenzaron a implementarse las políticas de desarrollo

rural. Estas a su vez se fortalecieron a partir de 2008 por medio de un sostenido proceso de institucionalización que se prolonga hasta 2015. Nótese que en conjunto transcurren más de 30 años. Sin duda, se trata de un período que claramente puede identificarse con el largo plazo. Sin embargo, los logros de la política para este sector social no parecen reflejar los objetivos originales mínimamente dirigidos al fortalecimiento de la pequeña y mediana producción agropecuaria. Precisamente, la autora concluye que los avances institucionales no han tenido correspondencia con: “los cambios que los agricultores familiares demandan en materia de tierras, agua, participación en la producción nacional y freno a las migraciones” (p.460).

Respecto de la segunda modalidad conceptual-metodológica, observamos que el *análisis crítico del sistema/modelo capitalista* aparece recurrentemente, si bien con distinta fuerza y/o profundidad en sus evidencias, expresiones y visibilidad. Sin duda este abordaje nos permite un mejor entendimiento de los procesos analizados y de sus particularidades. Menciones referidas a la concentración productiva, económica, al rol de los complejos agroindustriales, a las disputas de poder, a la acumulación capitalista son recurrentes en este libro y no hacen más que subrayar la crítica “al modelo” que funciona bajo dichos pará-

metros: el *capitalismo*. Y esto es evidente aunque no esté expresamente mencionado en los respectivos trabajos.

Bajo este marco aparecen analizadas cuestiones económicas, políticas y/o institucionales, frecuentemente referenciadas respecto de las posibilidades y limitaciones para el funcionamiento de la agricultura familiar, la pequeña y mediana producción agropecuaria y/o al trabajo agrario., Por ejemplo, observamos, que María Isabel Tort y Guido Prividera (p.73) refieren a la *concentración productiva*. Guillermo Neiman (p. 153) menciona la restricción que impone el accionar de los *complejos agroindustriales fuertemente integrados a los mercados mundiales*. Diego Ariel Fernández (pp.127-152) analiza la fuerte asociación entre la *concentración económica* de la agricultura pampeana y el nuevo paradigma tecnológico. Gabriela Martínez Dougnac (pp.103-126) se interesa por la *concentración de la tierra* y sus efectos sobre el desplazamiento de la población campesina y aborígen, como sucede con el acaparamiento de tierras y su sucesión de hechos de violencia, despojo, conflictos y disputas. Carlos León (en su trabajo sobre la cuestión tecnológica -pp. 365-380) se ocupa de la *concentración* que se da no sólo en la fase productiva sino también en la de comercialización y en el mercado de insumos. Dice expresamente el autor que:

“un pequeño número de empresas transnacionales controla el mercado de semillas y agroquímicos y del mismo modo, el 90% de la exportación de soja, aproximadamente, corresponde a menos de 10 empresas” (pp. 379-380).

Por su parte, desde la perspectiva del poder y su vinculación con la política pública, Federico Villarreal (pp. 463-482) investiga una disputa por el riego entre pequeños y grandes productores de los valles calchaquíes salteños y refiere a los *determinantes estructurales* que afectan las condiciones productivas y la vida de los sectores más vulnerables; señalando que, sin embargo, las políticas públicas desconocen o ignoran estos determinantes. El autor propone otro abordaje (analizar el territorio, la política pública y el desarrollo desde el poder) como forma de avanzar en el conocimiento crítico de estos procesos y disponer de nuevos modos de comunicación e información dirigidos a la construcción de una sociedad más justa.

La cuestión de la acumulación capitalista está presente en el análisis de Ariel García (pp. 313-352) quien afirma que las modalidades de acumulación y distribución son básicas para interpretar el funcionamiento de las economías regionales de la Argentina. Refiriéndose a los actores e intereses en juego, afirma que (p. 316): “la generación, apropiación y acumulación de bienes y servicios

obedece a acciones y decisiones de sujetos sociales (agricultores, agroindustrias, burocracias estatales, etc.) con diversas capacidades de incidir en las mismas”.

Aspectos específicos de la problemática de la organización social de los pequeños productores y de la agricultura familiar están presentes en el trabajo de María Sol Carrillo (pp. 213-234). La autora se ocupa en particular del rol de las organizaciones de pequeños productores y de la agricultura familiar en la creación del Foro Nacional de la Agricultura Familiar -FONAF- y de la Federación Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar. Analiza este proceso en el marco de los 12 años de gobierno kirchnerista (2003-2015). Considera que en esa etapa la Federación Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar logró avances significativos que asocia con las 900 organizaciones miembro que la componen en sólo 10 años desde la constitución del primer FONAF. Este es un trabajo basado centralmente sobre la descripción de un proceso de organización de organizaciones. Sin embargo, desde una lectura que va más allá de lo que el propio trabajo señala explícitamente, observamos que la impronta y el interés de este análisis se vincula con reconocer el fortalecimiento de las organizaciones que con su accionar limitan el avance de los

diferentes procesos socioeconómicos (inherentes al capitalismo) que afectan a los sectores rurales de menores recursos. Reconoce positivamente a las organizaciones vinculadas con disputas por su derecho a la tierra y subraya la importancia que para las organizaciones y sus integrantes tiene la posibilidad de expresar sus demandas y sus disputas hacia y con el Estado a través de las más recientes Mesas Nacionales de Diálogo. Se trata de expresiones, a veces tácitas, que pueden encontrarse a partir de una lectura no lineal del texto, que surgen del mismo y que importan a la hora de identificar y transmitir una postura política y/o ideológica, base para la construcción de poder contra-hegemónico.

Por su parte, el trabajo de Cecilia Gárgano (pp. 353-364) recurre a ambas perspectivas. Nos habla y explica cómo desde el análisis del devenir histórico podemos comprender en profundidad las particularidades de uno de los procesos más agudos y más inequitativos de concentración del capital: el que refiere específicamente a la producción de semillas y creaciones fitogenéticas con base sobre el conocimiento científico y tecnológico. La autora comienza con una sustantiva revisión histórica que se remonta a la segunda mitad del siglo XX y que se centra sobre la actividad en ciencia y técnica del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Con eje

en el INTA (creado en 1956 y que define como el primer organismo de América latina dedicado oficialmente a la investigación y extensión rural). Cecilia Gárgano se pregunta: “¿para quién y para qué se hace ciencia y tecnología (CyT) desde el Estado?” (p.353). A partir de esto nos mostrará que la oposición público-privado en el campo de las ciencias es muy compleja y dista de ser binaria. Y especialmente subrayará que la producción de semillas, a pesar de ser patrimonio histórico de la humanidad desde hace miles de años, se transformó durante el proceso descrito “en mercancía” (p.362). Categoría que nos remite directamente al análisis marxista.

El marco de análisis que este libro nos plantea da cuenta de ciertas particularidades destacables. Entre ellas que la realidad agraria no es dicotómica, por lo contrario se caracteriza por una gran heterogeneidad interna. Agustín Mario (p. 181) lo subraya cuando dice que: “aun cuando resulta común referirse al sector agropecuario como un todo, es preciso notar que al hacerlo se invisibilizan condiciones sumamente disímiles. Distintos ejes marcan las diferencias al interior del sector. Entre ellos, sin duda se destacan la región, la actividad productiva que se desarrolla y el tamaño de la explotación”. Lo mismo se repite al interior de la agricultura familiar, de la pequeña y me-

diana producción y, asimismo, de la gran producción. Pedro Tsakoumagkos y Susana Audero (pp. 381-406) nos lo muestran a partir de las diversas formas que asume la cuestión tecnológica en la pequeña producción agropecuaria: “hay campesinos pobres, diversificados y dedicados al autoconsumo; pero también, hay productores diversificados y especializados orientados al mercado con perfiles semejantes a la producción agropecuaria en general en la mayoría de las regiones” (p. 402).

La cuestión agraria tampoco es estática. Nuevos escenarios en permanente transformación afectan a todos los actores, tanto a la agricultura familiar (AF), a los trabajadores rurales, a los pequeños, medianos y grandes productores como a las más concentradas corporaciones internacionales. Sin embargo corresponde subrayar que dentro de la AF (María Isabel Tort y Guido Prividera: pp. 60-61); de los trabajadores agrarios (Guillermo Neiman: pp. 154-155; Agustín Mario: p. 190), de la pequeña y mediana producción agropecuaria (Diego Ariel Fernandez: pp.144.145), los cambios productivo-tecnológicos y comerciales más recientes, asociados con la agriculturización, la flexibilización laboral, la regresión impositiva, conducen a profundizar su vulnerabilidad y/o subordinación más que avanzar en su fortaleza y autonomía.

En los hechos, la cuestión agraria es diversa y cambiante en el marco de un capitalismo dinámico, célula madre, origen desde larga data, de sus problemas socioeconómicos e institucionales. Esta dinámica la describe con afilada precisión Guillermo Neiman:

... comenzando en los años 80, el conocido proceso de «agriculturización» liderado por la expansión de la soja profundiza la disminución del empleo directo a partir de una caída de los trabajadores permanentes y genera un incremento relativo de empleados transitorios «tercerizados» a través de contratistas; también se intensifica la relocalización de la mano de obra agrícola en zonas urbanas y el aumento de puestos de trabajo ligados a la provisión de servicios para la producción primaria ... la disminución de los tiempos operativos de trabajo se encuentra asociada al uso de maquinarias de gran escala y mayor capacidad de labor que a su vez provoca también la incorporación de trabajadores especializados (p.155).

Eduardo Azcuy Ameghino (p.100) la califica acertadamente cuando precisa al referirse al problema agrario como “inescindible del carácter económicamente dependiente del país”. A pesar de lo cual subraya que se requiere atender a sus particularidades para poder transitar un camino hacia su real transformación:

... los hombres y mujeres interesados tanto en avanzar en la conquista de la liberación nacional como en la resolución de la cuestión agraria -y en muchas otras contiendas concurrentes en pos de una democracia popular efectiva- constituyen un universo mucho más amplio y heterogéneo que el conformado por quienes hoy priorizan un programa de acción puramente anticapitalista. Un hecho sin duda decisivo, que contribuye a dotar de realismo y factibilidad a la lucha por desarrollar vías de aproximación a los objetivos planteados.

Un camino que debería ser transitado con la certeza de que cada paso solo será seguro —y habrá valido la pena— en tanto que, ahora sí, no queden dudas de que la caja de Pandora no es otra sino el capitalismo, y que avanzar en destruir los males que de ella emergen implica ir regulando, debilitando y restringiendo su existencia, hasta que su muerte nos separe.

En conclusión, todo lo señalado nos indica que el presente libro con sus 2 apartados y 17 capítulos constituye un *hito* dentro del conjunto de actividades llevadas a cabo por la Cátedra Libre de Estudios Agrarios «Ing. Agr. Horacio Giberti» de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Y por ello cabe reconocer el esfuerzo realizado por todos sus integrantes así como el apoyo brindado por Departamento de Geografía y el Instituto de

Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras, el Centro Cultural de la Cooperación «Floreal Gorini» y el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico - Revista Realidad Económica (IADE).

*Problemas actuales del agro argentino* ofrece variadas lecturas y puede ser abordado bajo diferentes modalidades. En general, es ágil e interesante en sus diversas problemáticas. El libro es una obra en sí misma, cuya lectura secuencial permite a quien la asuma de este modo, una perspectiva muy acabada y completa de la situación actual del agro argentino. Por otro lado, cada una de sus temáticas constituye una unidad de interés para lectores especializados.

Por último, corresponde explicitar que Flora Losada (pp.9-13) en la Presentación nos cuenta la historia de producción de esta obra y la enmarca en el objetivo de la “Cátedra” referido a difundir la obra de Horacio Giberti y discutir los temas más relevantes de la problemática agraria argentina del presente. Pedro Tsakoumagkos (pp.15-30) aporta un preciso análisis y explicación de la estructura del libro, así como de los principales contenidos de cada capítulo y de la relación entre ellos. Esta introducción nos ahorra todo comentario descriptivo previo y ofrece una excelente oportunidad para todos aquellos que busquen interiorizarse a partir de una rápida mirada.

Entender la realidad social, cualquiera sea, exige una perspectiva histórica y crítica, la perspectiva comparada y problematizada del devenir social es la que nos ilumina para un conocimiento más profundo y explicativo. Los artícu-

los de este volumen adoptan, en diferente grado, una revisión crítica del pasado y del presente, por ello nos ofrecen una mejor y más precisa comprensión de la actualidad del agro argentino. Su lectura nos enriquecerá.

---

\* Mabel Manzanal. Investigadora, profesora titular de la UBA e integrante de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Agr. Horacio Giberti"

# Agenda / Debates, jornadas, seminarios y cursos del IADE

Julio / 3

PRESENTACIÓN DEL LIBRO

**Problemas actuales del agro argentino.**

*Presenta: Pedro Tsakoumagkos*

*Comentarios: Mabel Manzanal y Germán Quaranta.*

*Organizan: Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti,*

*Centro Cultural de la Cooperación e IADE - Realidad Económica.*

*Lugar: Biblioteca de la Facultad de Filosofía y Letras - UBA.*



## Julio / 5

4TA. JORNADA DE DESARROLLO DEL IADE DE 14 A 20 HS.

**¿Qué tipo de capitalismo es posible en la Argentina? Alternativas para el desarrollo.**

*Lugar: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.*



*Carlos Vilas. Cierre de la Jornada.*

158

## Julio / 28

CONFERENCIA EN GUALEGUAYCHÚ - ENTRE RÍOS

**Los efectos de la política económica sobre las economías regionales**

*Expone: Alejandro Rofman, presidente honorario del IADE.*

*Lugar: Filial Gualeguaychú del Banco Credicoop.*



*Marisa Duarte en la UTN de San Francisco, Córdoba.*

### Agosto / 9

CONFERENCIA EN SAN FRANCISCO - CÓRDOBA

#### **La economía argentina actual. Efectos económicos y sociales.**

*Expone: Marisa Duarte, presidenta IADE y Directora de Realidad Económica.*

*Organiza: Filial San Francisco del Banco Credicoop.*

*Lugar: UTN Facultad Regional San Francisco*

### Agosto / 10

CONFERENCIA EN SANTA CLARA DE SAGUIER - SANTA FE

#### **La economía argentina actual.**

*Expone: Marisa Duarte (IADE - Realidad Económica).*

*Lugar: Filial San Francisco del Banco Credicoop.*

### Agosto / 11

CONFERENCIA EN SAN VICENTE - SANTA FE

#### **La economía argentina actual.**

*Expone: Marisa Duarte (IADE - Realidad Económica).*

### Agosto / 16

7MA. JORNADA DE LA CÁTEDRA LIBRE DE ESTUDIOS AGRARIOS "ING. AGR. HORACIO GIBERTI"

14.30 hs. **La política económica vigente y sus efectos sobre la economía real.**

*Expone: Mercedes Marcó del Pont.*

15.30 hs. **La Política agropecuaria y su incidencia en los actores del sector.**

*Mesa Redonda: Alejandro Rofman, Javier Rodríguez y Omar Príncipe.*

18 a 20 hs. **Los problemas de las explotaciones agrarias familiares.**

*Mesa Redonda: Viviana Canet, Florencia Gómez, Héctor Lipchitz y Enrique Matías Berger.*

*Lugar: Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini".*

### Agosto / 16

CÁTEDRA ABIERTA JOSÉ B. GELBARD

**Economía Política y Sociedad argentina durante el período 1973-1976**

*Dictado de la asignatura cuatrimestral.*

*Organizan: Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes - Centro Cultural de la Cooperación e IADE.*

### Agosto / 31

PRESENTACIÓN DE REALIDAD ECONÓMICA 307

**Las coaliciones neoliberales en la Argentina: los casos de la Alianza y Cambiemos.**

*Expositor: Julián Zicari.*

*Lugar: Aula Gral. Mosconi, 5° piso, IADE.*