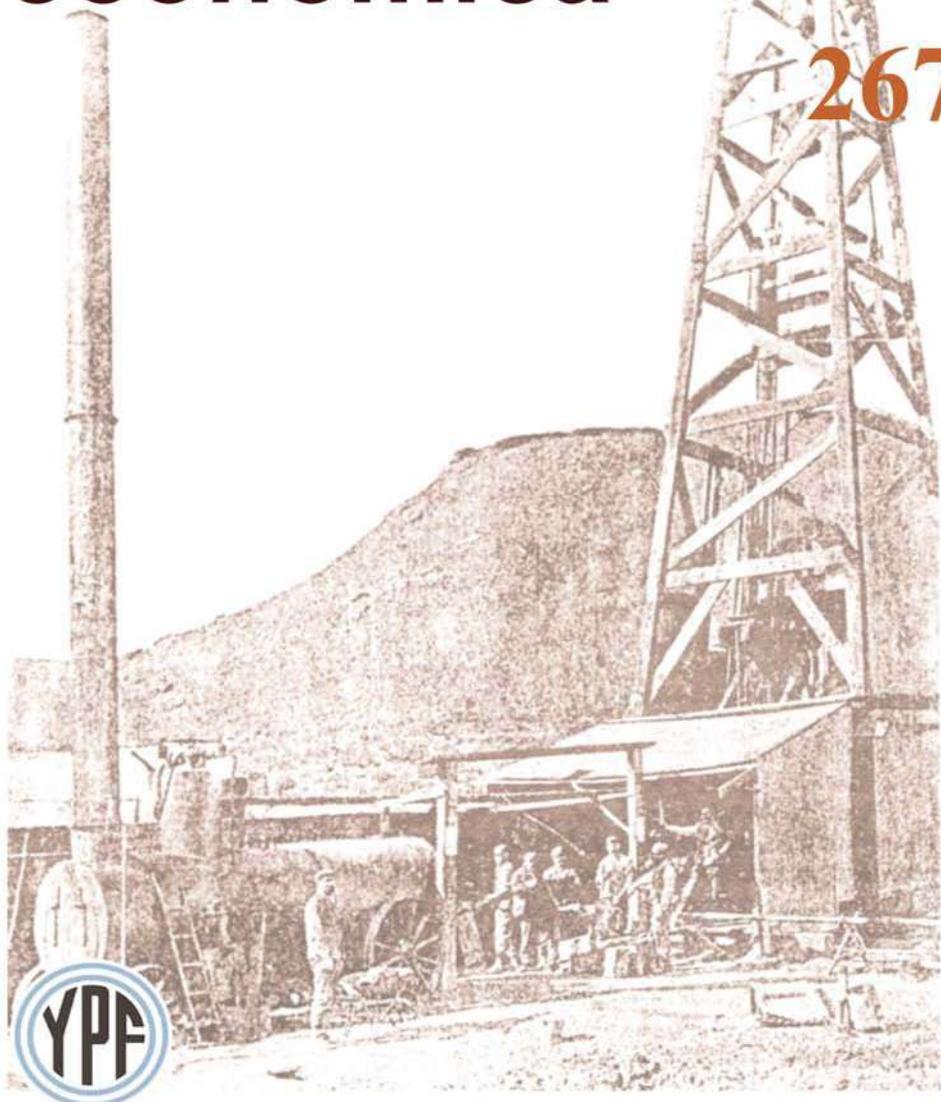


# realidad económica

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

267



## VOLVER AL FUTURO

# INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

**Presidentes honorarios:**

Salvador María Lozada  
Alejandro Rofman

**Presidente:**

Sergio Carpenter

**Vicepresidente:**

Alfredo T. García

**Secretario:**

José María Cardo

**Prosecretaria:**

Marisa Duarte

**Tesorero:**

Eduardo Kanevsky

**Protesorera:**

Flora Losada

**Vocales Titulares:**

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

**Vocales Suplentes:**

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

**Revisoras de cuentas:**

Gabriela Vítola  
Norma Penas

**Dirección y administración:**

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

## realidad económica

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

ISSN 0325-1926

 **realidad  
económica**

**Nº 267**

1º de abril al  
15 de mayo de 2012

**Editor responsable:**

Instituto Argentino para el  
Desarrollo Económico (IADE)

**Director:**

Juan Carlos Amigo

**Comité Editorial:**

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

**Registro Nacional de la Propiedad  
Intelectual Nº 133452**

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

**Pedido de suscripción  
Nacional**

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

**Exterior**

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

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

*Foto de tapa: Petróleo Pozo 2 Comodoro Rivadavia.  
Fotografía de autor no identificado reproducida en Prehistoria del Petróleo Argentino de  
Víctor García Costa. Digitalización y edición de C. E. Solivérez*

# SUMARIO

---

## Documento

---

### Ley 26.741 Yacimientos Petrolíferos Fiscales

7

Al cierre de este número la Honorable Cámara de Diputados de la Nación sancionó la ley 26.741 que declara de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51% de las acciones de YPF pertenecientes a Repsol y el 51% de Repsol YPF GAS SA.

Por la importancia que reviste para la soberanía hidrocarburífera de nuestro país, esta decisión política emanada del gobierno nacional, publicamos el texto de la ley, un comentario sobre el procedimiento de expropiación y dos artículos que reflejan el anterior proceso de desmantelamiento de la empresa estatal.

Una completa información sobre el tema puede consultarse en el *dossier* incluido en <http://www.iade.org.ar>.

---

## Réplicas y propuestas

---

### El caso Repsol/YPF

14

*Aristides Corti - Liliana Costante*

El petróleo y el gas constituyen recursos estratégicos del Estado -bienes públicos indispensables como palancas o instrumentos soberanos de planificación y regulación económica para el progreso económico con justicia social (desarrollo humano) del art. 75, inc. 19 CN-. De allí que merezcan -como otros tópicos estructurales- de una Política de Estado.

El legado de la última dictadura en el mercado hidrocarburífero: la antesala de las reformas de los noventa

*Mariano A. Barrera*

El presente artículo tiene por objetivo, en el marco de los 20 años del inicio de la privatización de la petrolera estatal con la sanción de la ley 24.145, rediscutir las causas que coadyuvaron a que, hacia finales del mandato de Raúl Alfonsín e inicios de la presidencia de Carlos Menem, la empresa tuviera una dificultosa situación económica. Conforme esto, mientras el gobierno afirmaba que el quebranto de la empresa se debía a su “ineficiencia” endógena, en este trabajo se pretende aportar a la discusión al sostener que los desequilibrios económicos se debían a una serie de políticas económicas exógenas a la empresa, implementadas desde la dictadura militar-civil de 1976 y continuadas por el radicalismo, que fueron perjudicando la solidez de la firma y acrecentando el poder del sector privado que operaba como contratista. Esta discusión se considera importante, en tanto que puede ser un punto de partida para analizar las posteriores reformas implementadas en la década de los ‘90.

El proceso de fragmentación de YPF: rupturas y continuidades entre el gobierno de facto y el de Carlos Menem

*Mariano A. Barrera*

El acelerado y extenso proceso de privatización de empresas iniciado durante la administración de Menem, elemento esencial de las reformas estructurales de esa década, incluyó la principal empresa nacional, YPF. Según sostenía el gobierno, era necesario reestructurarla vendiendo ciertos activos para acrecentar su “valor económico”: “más músculo y menos grasa”. Bajo esta señal, se gestó el proceso de fragmentación de la compañía cuya finalidad manifiesta era “incrementar su eficiencia” en el nuevo “entorno competitivo” para luego ser transferido su capital social al sector privado. Sin embargo, en el presente trabajo se discute dicha perspectiva al sostener que su fragmentación tuvo como finalidad que los sectores dominantes locales, que desde mediados de los ’70 externalizaban costos e internalizaban renta de YPF, pudieran participar del “negocio”, al adquirir sus principales activos antes de que fuera privatizada. Este elemento se considera relevante en tanto que marcaría una peculiar línea de continuidad entre el último gobierno de *facto* y el menemista.

## Los análisis clásicos sobre la renta aplicados al conflicto agrario de 2008

68

*José A. Pierri*

La sociedad argentina se dividió en sectores que apoyaron y se opusieron a la aprobación de la Resolución N° 125 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación referida a establecer derechos de exportación móviles a la exportación de granos y derivados de la soja. La confrontación abordó, indirectamente, un clásico debate teórico en la historia económica de nuestro país, el del origen y definición del concepto renta de la tierra y su distribución y, en particular, la cuestión de la renta diferencial. Esos temas fueron abordados en las últimas décadas por numerosos autores que utilizaron encuadres teóricos propuestos por Adam Smith, David Ricardo y Carlos Marx sobre esos mismos aspectos pero aplicados a países europeos en el siglo XIX. El objeto de este trabajo es analizar la vigencia e insuficiencias de aquellos conceptos clásicos sobre la renta y su uso por aquellos autores que los tomaron en cuenta para el estudio del agro argentino y contrastar los enunciados de esos encuadres teóricos con datos estadísticos referidos a la evolución de la renta originada en la producción de soja y sus derivados en las décadas anteriores y durante aquel largo conflicto agrario.

---

## Sector agropecuario

---

### La acción política de la Federación Agraria Argentina en el contexto de la posconvertibilidad: posicionamientos y estrategias ante un nuevo ciclo económico

90

*Francisco Javier Monterubbianesi*

El centro del análisis en este trabajo se refiere a la política desplegada por la FAA en defensa de los pequeños y medianos productores, frente a la crítica situación derivada de la crisis del modelo de los años '90, convirtiéndola en uno de los actores principales del conflicto político que atravesó el agro a partir del período de la posconvertibilidad. La investigación sobre este complejo período de dos décadas se publicará en dos partes por su extensión. El autor en primera instancia aborda las fuertes transformaciones económicas operadas en el sector agropecuario y la repercusión, especialmente sobre los chacareros, que la Federación denomina *agricultura sin agricultores*, convirtiéndose en el factor central que impulsa a la entidad a fijar su posición y estrategia política frente al gobierno nacional. Ubica temporalmente las tres situaciones que caracterizaron el accionar de la FAA: las expectativas y el apoyo al gobierno de Néstor Kirchner, el desencanto y el conflicto.

---

## Sector industrial I

---

### El Estado como promotor del desarrollo económico. Un análisis desde la industria naval

# 112

*Lucía Mercedes Mauro*

La experiencia reciente de crecimiento de algunas economías del sudeste asiático, muestra a la actividad naval como un sector estratégico en el proceso de desarrollo, promovido e impulsado por la política económica. Si bien en la Argentina esta rama tiene una larga historia, luego de cinco siglos de actividad naval el sector no muestra signos de poder constituirse como base de una estrategia de desarrollo. Por lo tanto, el objetivo del trabajo es analizar el rol del Estado en la industria naval, estudiando la experiencia de países que muestran procesos de desarrollo naval exitoso, y la propia historia naval argentina. La literatura califica de estados desarrollistas a aquellos en los que existe una visión clara sobre las potencialidades de crecimiento del país y un objetivo de desarrollo concreto que atraviesa al conjunto de la sociedad. Se argumenta que los países con un sector naval próspero son aquellos que adoptan políticas específicas de crecimiento sectorial dentro una estrategia general de desarrollo. La investigación es de tipo cualitativo; se utiliza información primaria cualitativa y datos estadísticos secundarios.

---

## Sector industrial II

---

### Dinámica empresarial en la industria argentina. Un análisis provincial para el período 2003-2008

# 138

*Carla Daniela Calá - Juan Sebastián Rotondo*

La recuperación económica observada en la Argentina a partir de 2003 ha implicado no sólo un crecimiento de las empresas que sobrevivieron a la crisis, sino también elevadas tasas de nacimientos. En este marco, el objetivo de este estudio es analizar los principales procesos referidos a la demografía de empresas industriales (entradas, salidas y cambios de tamaño) en el nivel provincial en el período 2003-2008 y compararlo con lo observado en el nivel nacional. Se analizan, para diferentes grupos de provincias, los procesos de apertura y cierre de empresas, el impacto neto en el *stock* de firmas industriales, el cambio entre estratos de tamaño y la incidencia de las nuevas empresas en la estructura productiva. Se presenta además la dinámica de entrada y salida de empresas por provincia según la rama de actividad industrial, a fin de identificar cuáles fueron las actividades industriales que lideraron el proceso de expansión.

---

Galera de corrección

La Argentina actual y los desafíos  
para el cambio

CARLOS HELLER

*Prólogo de Horacio González*

171



---

IADE

Actividades

174

# Ley 26.741

## Yacimientos Petrolíferos Fiscales

**Al cierre de este número la Honorable Cámara de Diputados de la Nación sancionó la ley 26.741 que declara de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51% de las acciones de YPF pertenecientes a Repsol y el 51% de Repsol YPF GAS SA.**

**Por la importancia que reviste para la soberanía hidrocarburífera de nuestro país, esta decisión política emanada del gobierno nacional, publicamos el texto de la ley, un comentario sobre el procedimiento de expropiación y dos artículos que reflejan el anterior proceso de desmantelamiento de la empresa estatal.**

**Una completa información sobre el tema puede consultarse en el dossier incluido en <http://www.iade.org.ar>.**

Declárase de Interés Público Nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos. Créase el Consejo Federal de Hidrocarburos. Declárase de Utilidad Pública y sujeto a expropiación el 51% del patrimonio de YPF S.A. y Repsol YPF Gas S.A.

Sancionada: Mayo 3 de 2012

Promulgada: Mayo 4 de 2012

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

## TITULO I

### **Capítulo Unico**

#### ***De la Soberanía Hidrocarburífera de la República Argentina***

ARTICULO 1° — Declárase de interés público nacional y como objetivo prioritario de la República Argentina el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, a fin de garantizar el desarrollo económico con equidad social, la creación de empleo, el incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y el crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y regiones.

ARTICULO 2° — El Poder Ejecutivo Nacional, en su calidad de autoridad a cargo de la fijación de la política en la materia, arbitrará las medidas conducentes al cumplimiento de los fines de la presente con el concurso de los Estados provinciales y del capital público y privado, nacional e internacional.

ARTICULO 3° — Establécense como principios de la política hidrocarburífera de la República Argentina los siguientes:

a) La promoción del empleo de los hidrocarburos y sus derivados como factor de desarrollo e incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y de las provincias y regiones;

b) La conversión de los recursos hidrocarburíferos en reservas comprobadas y su explotación y la restitución de reservas;

c) La integración del capital público y privado, nacional e internacional, en alianzas estratégicas dirigidas a la exploración y explotación de hidrocarburos convencionales y no convencionales;

d) La maximización de las inversiones y de los recursos empleados para el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos en el corto, mediano y largo plazo;

e) La incorporación de nuevas tecnologías y modalidades de gestión que contribuyan al mejoramiento de las actividades de exploración y

explotación de hidrocarburos y la promoción del desarrollo tecnológico en la República Argentina con ese objeto;

f) La promoción de la industrialización y la comercialización de los hidrocarburos con alto valor agregado;

g) La protección de los intereses de los consumidores relacionados con el precio, calidad y disponibilidad de los derivados de hidrocarburos;

h) La obtención de saldos de hidrocarburos exportables para el mejoramiento de la balanza de pagos, garantizando la explotación racional de los recursos y la sustentabilidad de su explotación para el aprovechamiento de las generaciones futuras.

## **TITULO II**

### **Capítulo Unico**

#### **Del Consejo Federal de Hidrocarburos**

ARTICULO 4° — Créase el Consejo Federal de Hidrocarburos, el que se integrará con la participación de:

a) El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Industria, a través de sus respectivos titulares;

b) Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de los representantes que cada una de ellas designen.

ARTICULO 5° — Son funciones del Consejo Federal de Hidrocarburos las siguientes:

a) Promover la actuación coordinada del Estado nacional y los Estados provinciales, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la presente;

b) Expedirse sobre toda otra cuestión vinculada al cumplimiento de los objetivos de la presente ley y a la fijación de la política hidrocarburífera de la República Argentina, que el Poder Ejecutivo Nacional someta a su consideración.

ARTICULO 6° — El Consejo sesionará con la mayoría absoluta de sus miembros y será presidido y representado por el representante del Estado nacional que el Poder Ejecutivo Nacional designe al efecto. Dictará su propio reglamento de funcionamiento.

## **TITULO III**

### **De la Recuperación del Control de YPF**

#### **Capítulo I**

##### **De la Expropiación**

ARTICULO 7° — A los efectos de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la presente, declárase de utilidad pública y sujeto a expropiación el cincuenta y un por ciento (51%) del patrimonio de YPF Sociedad Anónima representado por igual porcentaje de las acciones Clase D de dicha empresa, pertenecientes a Repsol YPF S.A., sus controlantes o controladas, en forma directa o indirecta. Asimismo, declárase de utilidad pública y sujeto a expropiación el cincuenta y un por ciento (51%) del patrimonio de Repsol YPF GAS S.A. representado por el sesenta por ciento (60%) de las acciones Clase A de dicha empresa, pertenecientes a Repsol Butano S.A., sus controlantes o controladas.

ARTICULO 8° — Las acciones sujetas a expropiación de las empresas YPF Sociedad Anónima y Repsol YPF GAS S.A., en cumplimiento del artículo precedente, quedarán distribuidas del siguiente modo: el cincuenta y un por ciento (51%) pertenecerá al Estado nacional y el cuarenta y nueve por ciento (49%) restante se distribuirá entre las provincias integrantes de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos.

La reglamentación deberá contemplar las condiciones de la cesión asegurando que la distribución de acciones entre las provincias que acepten su transferencia se realice en forma equitativa, teniendo asimismo en cuenta para tal fin los niveles de producción de hidrocarburos y de reservas comprobadas de cada una de ellas.

ARTICULO 9° — A efectos de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la presente, el Poder Ejecutivo Nacional, por sí o a través del organismo que designe, ejercerá los derechos políticos sobre la totalidad de las acciones sujetas a expropiación hasta tanto se perfeccione la cesión de los derechos políticos y económicos correspondientes a ellas a la que se refiere el artículo anterior.

La cesión de los derechos políticos y económicos de las acciones sujetas a expropiación, que efectúe el Estado nacional a favor de los Estados provinciales integrantes de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos, contemplará el ejercicio de los derechos accionarios correspondientes a ellas en forma unificada por el plazo mínimo de cincuenta (50) años a través de un pacto de sindicación de acciones.

La designación de los Directores de YPF Sociedad Anónima que corresponda nominar en representación de las acciones sujetas a

expropiación se efectuará en proporción a las tenencias del Estado nacional, de los Estados provinciales y uno en representación de los trabajadores de la empresa.

ARTICULO 10. — A efectos de la instrumentación de la presente y de la registración de la titularidad de los derechos correspondientes a las acciones sujetas a expropiación, deberá dejarse constancia que la expropiación de tales acciones es por causa de utilidad pública y que se encuentra prohibida la transferencia futura de ellas sin autorización del H. Congreso de la Nación votada por las dos terceras partes de sus miembros.

ARTICULO 11. — Los procesos de expropiación estarán regidos por lo establecido en la Ley 21.499 y actuará como expropiante el Poder Ejecutivo Nacional.

ARTICULO 12. — El precio de los bienes sujetos a expropiación se determinará conforme lo previsto en el artículo 10 y concordantes de la Ley 21.499. La tasación la efectuará el Tribunal de Tasaciones de la Nación.

## **Capítulo II**

### **De la Continuidad Operativa**

ARTICULO 13. — A fin de garantizar la continuidad en las actividades de exploración, producción, industrialización y refinación de hidrocarburos a cargo de YPF Sociedad Anónima y Repsol YPF GAS S.A., así como su transporte, comercialización y distribución y el incremento del flujo inversor, para el adecuado abastecimiento de los combustibles necesarios para el funcionamiento de la economía nacional en el marco de lo dispuesto en la presente, el Poder Ejecutivo Nacional, a través de las personas u organismos que designe, desde la entrada en vigencia de la presente ley ejercerá todos los derechos que las acciones a expropiar confieren en los términos de los artículos 57 y 59 de dicha norma.

La Comisión Nacional de Valores en el día de la promulgación de esta ley convocará a una Asamblea de Accionistas, a efectos de tratar, entre otros asuntos que se consideren necesarios y relevantes a los fines de la presente, la remoción de la totalidad de los directores titulares y suplentes y de los síndicos titulares y suplentes y la designación de sus reemplazantes por el término que corresponda.

ARTICULO 14. — Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional y al Interventor de YPF Sociedad Anónima y Repsol YPF GAS S.A. designado por éste, a adoptar todas las acciones y recaudos que fueren necesarios, hasta tanto asuma el control de YPF Sociedad Anónima y Repsol YPF GAS S.A., a efectos de garantizar la operación de las empresas, la preservación de sus activos y el abastecimiento de hidrocarburos.

**Capítulo III****De la Continuidad Jurídica y la Gestión de YPF S.A.**

ARTICULO 15. — Para el desarrollo de su actividad, YPF Sociedad Anónima y Repsol YPF GAS S.A., continuarán operando como sociedades anónimas abiertas, en los términos del Capítulo II, Sección V, de la Ley 19.550 y normas concordantes, no siéndoles aplicables legislación o normativa administrativa alguna que reglamente la administración, gestión y control de las empresas o entidades en las que el Estado nacional o los Estados provinciales tengan participación.

ARTICULO 16. — La gestión de los derechos accionarios correspondientes a las acciones sujetas a expropiación, por parte del Estado nacional y las provincias, se efectuará con arreglo a los siguientes principios:

- a) La contribución estratégica de YPF Sociedad Anónima al cumplimiento de los objetivos de la presente;
- b) La administración de YPF Sociedad Anónima conforme a las mejores prácticas de la industria y del gobierno corporativo, preservando los intereses de sus accionistas y generando valor para ellos;
- c) El gerenciamiento de YPF S.A. a través de una gestión profesionalizada.

ARTICULO 17. — A fin de cumplir con su objeto y los fines de la presente, YPF Sociedad Anónima acudirá a fuentes de financiamiento externas e internas y a la concertación de asociaciones estratégicas, joint ventures, uniones transitorias de empresas y todo tipo de acuerdos de asociación y colaboración empresaria con otras empresas públicas, privadas o mixtas, nacionales o extranjeras.

ARTICULO 18. — La presente ley es de orden público y entrará en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

ARTICULO 19. — Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS TRES DIAS DEL MES DE MAYO DEL AÑO DOS MIL DOCE.

— REGISTRADO BAJO EL N° 26.741 —

AMADO BOUDOU. — JULIAN A. DOMINGUEZ. — Juan H. Estrada.  
— Gervasio Bozzano.



Obsequio del CEMIDA al IADE a fines de los años '80

# El caso Repsol/YPF

*Arístides Corti \**  
*Liliana Costante\*\**

**El petróleo y el gas constituyen recursos estratégicos del Estado -bienes públicos indispensables como palancas o instrumentos soberanos de planificación y regulación económica para el progreso económico con justicia social (desarrollo humano) del art. 75, inc. 19 CN-. De allí que merezcan -como otros tópicos estructurales- de una Política de Estado.**

---

\* Abogado y profesor de posgrado (UBA)

\*\* Abogada e investigadora (UBA).

Esto se ha concretado con la expropiación del 51% propiedad de REPSOL, sus controlantes y controladas, en el capital accionario de la sociedad anónima privatizada REPSOL/YPF, lo que contó con el apoyo mayoritario de las fuerzas sociales y políticas de la Argentina y de nuestra América. Esta decisión soberana provocó la reacción de grupos políticos y mediáticos minoritarios que argumentan con intención aviesa o palmario desconocimiento del derecho. Nuestra respuesta: 1) No se trata de una confiscación. Los que así comenzaron a calificar la expropiación de las referidas acciones, al decidir el PEN intervenir de inmediato la empresa, parecen o simulan confundir dos institutos jurídicos diferenciados: a) la *expropiación*, y b) la *ocupación temporánea* legislada en el artículo 2512 del Código Civil de Vélez, en la ley de Expropiaciones -como capítulo autónomo- y en el artículo 2º de la ley de Abastecimiento. 2) La necesidad y urgencia para preservar la empresa y su funcionamiento, de manera consistente con los intereses públicos en crisis, frente a la comprobada política predatoria de quien -como REPSOL- detentaba tanto el control de capital como la dirección de la concesionaria, no implicaba legalmente, siquiera el dictado de un DNU. 3) Resulta también errónea la calificación de “precio” que algunos columnistas utilizan para definir la **indemnización expropiatoria**. La expropiación constituye un procedimiento íntegramente de derecho público fundado sobre razones de utilidad pública (en el caso: soberanía energética, defensa y promoción de los intereses económicos y sociales del conjunto de los habitantes del suelo argentino). El *precio* remite a la cuantificación de una prestación contractual integrada por dos componentes: “costo” y “ganancia”. Este último es ajeno a la **indemnización expropiatoria**, que excluye ganancias hipotéticas, lucro cesante y valor llave, y se cuantifica con arreglo al costo de origen o histórico (actualizado por depreciación monetaria) en términos de inversión prudente -la que, también, excluye: los gastos innecesarios, exagerados, superfluos o excesivos como pueden ser las remuneraciones desproporcionadas de los directores o las compras con sobrepuestos pactados en colusión con sus proveedores-. A lo dicho **hay que restarle**: amortizaciones, costo de bienes devenidos obsoletos por el progreso técnico, pasivos financieros y ambientales, daños y perjuicios emergentes del incumplimiento de las concesiones rescindidas por las provincias, y ganancias exorbitantes (excedentes sobre una renta empresarial razonable).

A su vez, REPSOL argumentó que la expropiación resulta discriminatoria en tanto para asumir el control del capital no se la proporcionó con alcance al grupo Petersen (Eskenazi). Este criterio ha encontrado

recepción en algunas voces políticas de nuestro país. Al respecto: no era dicho grupo quien tenía el control del capital y la posición dominante de REPSOL/YPF, como tampoco la titularidad plena sobre sus acciones, porque ellas se encuentran sustantivamente impagas en una alta proporción (US\$ 2.917 M.) del valor de compra (US\$ 3.635 M.) y caucionadas en favor de los bancos que financiaron dicha adquisición (actualmente para respaldar US\$ 1.170 M.) y sirviendo de garantía en favor de su transmitente REPSOL (para responder a otros US\$ 1.747 M.). O sea: la titularidad del grupo Petersen (Eskenazi) es débil, precaria<sup>1</sup>. Esta es otra razón que hace a la oportunidad, mérito y conveniencia para que la expropiación, por el momento, se centre sobre el grupo mayoritario.

YPF, una vez controlada por el Estado, seguirá siendo su concesionaria y, como tal, -más allá de su forma societaria- también seguirá revisitando el carácter de órgano o agente de la autoridad delegante<sup>2</sup>. De allí que convendría modificar la ley 24.156 (AFy SSCC), a fin de extender el control de la SIGEN y de la AGN con extensión a todas las empresas hidrocarburíferas concesionarias.

También REPSOL y el reino de España pretenden cuestionar la legitimidad de la expropiación, impugnándola ante el CIADI -organismo del Banco Mundial-. A tal fin, pretenden esgrimir el Tratado Bilateral celebrado por la Argentina con dicho reino en los '90. Tal amenaza resulta inviable. En lo inmediato, el propio tratado prevé la instancia judicial previa de los tribunales argentinos por el lapso de 18 meses. La instancia ulterior ante el CIADI resulta palmariamente inconstitucional. Los TIBs -supralegales, infraconstitucionales- están sujetos a los arts. 27 y 116 de la CN que también encuentran especificación, por ejemplo, en la reserva al art. 21 del Pacto de San José de Costa Rica. Esto los diferencia de los instrumentos internacionales en materia de DDHH que integran el bloque federal de constitucionalidad. Por lo dicho, las cláusulas de prórroga de jurisdicción son nulas de nulidad absoluta, correspondiendo impulsar por vía legislativa dicha declaración de nulidad -tal como en su momento la instara la AABA mediante un proyecto de ley receptado por un grupo de legisladores aunque sin tener tratamiento parlamentario de sus pares-. Y en el caso concreto del TIB con el reino de España, promover el gobierno nacional ante los tribunales federales argentinos una acción judicial dirigida contra REPSOL declarativa de la

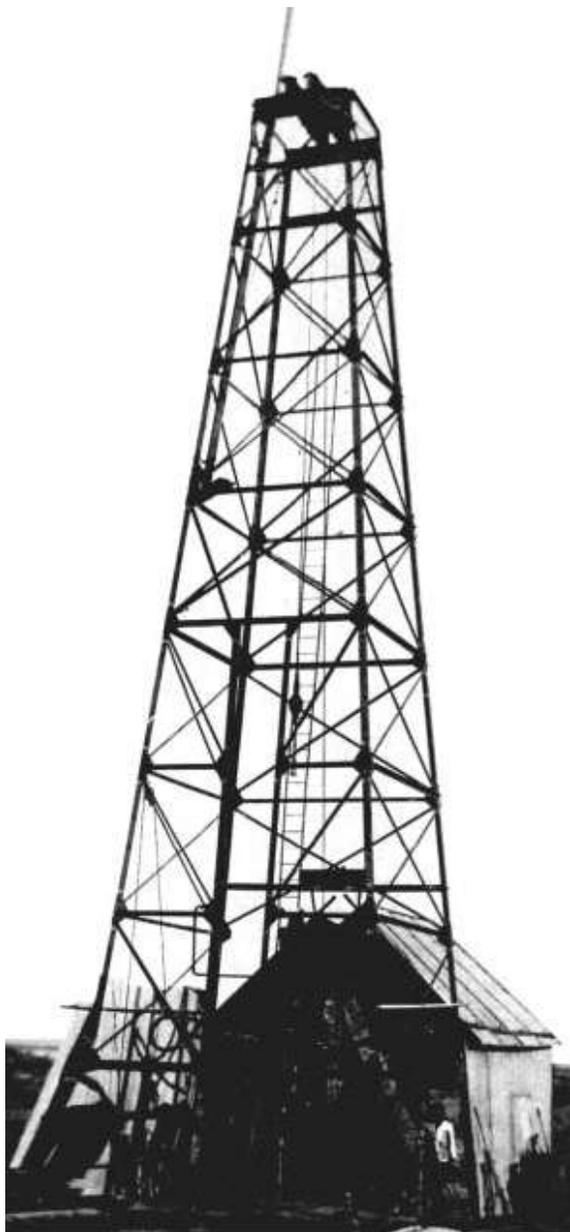
---

<sup>1</sup> Cfr. al respecto Raúl Dellatorre, "Por qué no expropiaron a Eskenazi", *Página 12*, 29/04/2012, pp. 8/9.

<sup>2</sup> Oyharte, Julio. *La expropiación y los servicios públicos*, Ed. Perrot, 1957, pág. 57.

---

nulidad de la prórroga allí estipulada, acompañada con un pedido de medida cautelar suspensiva de su vigencia, bajo apercibimiento de astreintes en caso de no consentimiento expreso al mandato judicial. Concurrentemente, el Estado deberá auditar la actuación de todos y cada uno de los directores de REPSOL/YPF durante su gestión, a efectos de determinar las responsabilidades civiles, administrativas y, en su caso, penales que les cupo -por su intervención personal- en las conductas empresarias que condujeron a los resultados lesivos de los intereses públicos, afectando los derechos operativos de los habitantes de la República Argentina.



El primer pozo petrolero de Argentina, en Comodoro Rivadavia,  
foto de diciembre de 1907.

---

## Política económica I

# El legado de la última dictadura en el mercado hidrocarburífero: la antesala de las reformas de los noventa

*Mariano A. Barrera\**

**El presente artículo tiene por objetivo, en el marco de los 20 años del inicio de la privatización de la petrolera estatal con la sanción de la ley 24.145, discutir las causas que coadyuvaron a que, hacia finales del mandato de Raúl Alfonsín e inicios de la presidencia de Carlos Menem, la empresa tuviera una dificultosa situación económica. Conforme esto, mientras el gobierno afirmaba que el quebranto de la empresa se debía a su “ineficiencia” endógena, en este trabajo se pretende aportar a la discusión al sostener que los desequilibrios económicos se debían a una serie de políticas económicas exógenas a la empresa, implementadas desde la dictadura militar-civil de 1976 y continuadas por el radicalismo, que fueron perjudicando la solidez de la firma y acrecentando el poder del sector privado que operaba como contratista. Esta discusión se considera importante, en tanto que puede ser un punto de partida para analizar las posteriores reformas implementadas en la década de los ‘90.**

---

\* Becario del Conicet y del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO. Licenciado en Ciencia Política (UBA), Magíster en Economía Política con Mención en Economía Argentina (FLACSO) y candidato a Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO). Integrante del “Programa sobre petróleo y minería” de dicha área. Correo electrónico: marianoabarrera@gmail.com

*A Daniel Azpiazu, por su compañerismo y su inmenso aporte en el estudio del poder económico local*

## Introducción

El 24 de septiembre de 2012 se cumplirán 20 años de sancionada la ley 24.145 que habilitó la privatización de la principal empresa del país, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado (YPF S.E.). Indudablemente, esta fecha marca el punto de quiebre de un largo proceso iniciado, cuando la empresa comenzó a ser reestructurada con un “sesgo privatista” durante la dictadura militar-civil de 1976. En este sentido, la enajenación final del paquete accionario de la compañía expresó la relación de fuerzas predominante durante la década del '90 -favorable al sector privado y gestada desde mediados de la década de los '70- que fue posible, en gran medida, por la implementación de una serie de medidas que permitieron que la disputa por la apropiación de sentidos fuera favorable a dicho acontecimiento.

El argumento oficial que desarrolló el gobierno de Carlos Menem giraba en torno de que la ineficiencia de YPF en la producción había generado un proceso de fuerte endeudamiento de la compañía y un mal desempeño en el sector, lo que ocasionaba que fuera la “única petrolera del mundo que daba pérdidas”. Sin embargo, si se analiza cuáles fueron los condicionantes que generaron altos pasivos y fuertes *déficits* en sus estados contables, se observa que estos se correspondían con factores exógenos a la empresa, vinculados con políticas aplicadas desde la Secretaría de Energía o el Poder Ejecutivo.

De este modo, el presente artículo centra el análisis sobre los principales mecanismos implementados por la dictadura militar-civil, continuados y hasta profundizados (fallidamente) por el gobierno radical de Raúl Alfonsín, que generaron desequilibrios estructurales en la compañía y que contribuyeron a que su posterior privatización se presentara ante la opinión pública, con alto grado de aceptación, como la única posible ante la situación vigente.

## La política petrolera de la dictadura militar (1976-1983)

En términos generales el golpe de Estado que derrocó a María Estela Martínez, vicepresidenta electa y presidenta en ejercicio luego de la muerte de Perón, minó los pilares del patrón de acumulación basado sobre la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) e inauguró uno sustentado sobre la “valorización financiera del capital y el ajuste estructural” (Azpiazu y Schorr, 2010). La dictadura militar-civil (1976-1983) encontró su *leitmotiv* en la transformación del entramado social de la Argentina, por medio del terrorismo de Estado y el disciplinamiento a partir de mecanismos de mercado. Esto es, la mayor subordinación de las clases subalternas que cuestionaban el orden vigente, respecto de los sectores dominantes.

Este proceso de liberalización de las fuerzas del mercado y la reconfiguración del Estado en función de los intereses *directos* de las fracciones del capital más concentrado, generó un corrimiento de la frontera entre el Estado y la sociedad

civil que terminaría consolidándose recién en la década de 1990. En este sentido, además de la intervención en la economía en virtud de satisfacer demandas de ciertas fracciones del capital, se articularon una serie de medidas tendientes a reducir la participación de los trabajadores en el ingreso nacional y heterogeneizar la estructura social a través de la creciente dispersión salarial entre las categorías de los asalariados y de las distintas actividades económicas (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986).

Además de los mencionados previamente, en este período se observan quiebres sustanciales principalmente en lo relativo al desempeño de las empresas públicas. Dado que la correlación de fuerzas no le permitía al gobierno de *facto* iniciar el proceso de venta de empresas públicas al capital privado, se implementaron *privatizaciones periféricas*, entendiéndose por éstas la transferencia, “aunque continuasen siendo propiedad del Estado, (...) de la mayor parte posible de sus actividades al sector privado a través de contratos de obras y servicios” (Martínez de Hoz, 1991: 53-54). Entre las principales empresas estatales que sufrieron este proceso de transferencia de ciertos activos al capital privado, se encuentra la principal firma del país, tanto en términos de su volumen de facturación como del rol estratégico que ocupaba: Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF).

Si bien la masa crítica existente les impedía privatizar YPF, en rigor, cabe agregar que dentro de las Fuerzas Armadas había cierta reticencia en cuanto a la venta de la petrolera estatal por el rol estratégico de dicho recurso en una guerra. Las hipótesis de conflicto que barajaba el gobierno (Chile en 1978 y Malvinas, concretada, en 1982) contribuían a frenar la transferencia de YPF al capital privado, en primer lugar, como se expresó, por el lugar estratégico que ocupa el petróleo en un conflicto bélico y, en segundo, dado que la solvencia de la empresa les permitía conseguir financiamiento que, posteriormente, podrían volcar tanto a la compra de armamento como a sustentar el programa monetario y la fuga de capitales (proceso conocido como *la bicicleta financiera*). No obstante, al final del mandato las autoridades económicas presentaron un proyecto a los actores que participaban del mercado primario de hidrocarburos para desarticular y transferir YPF al capital privado. Esta iniciativa no contó con el aval del sector, en tanto que, como sostuvo Jorge Bustamante, subsecretario de Economía de aquel momento, en función de lo expresado por alguien que trabajaba en una compañía contratista: “A ninguna empresa le interesa invertir y arriesgar, porque todas viven a costa de YPF” (en Bonelli, 1984: 138).

En este sentido, el correlato de las privatizaciones periféricas en el mercado primario de hidrocarburos fue una de las mayores incorporaciones de capitales privados en la historia de la explotación nacional. En su discurso de asunción al cargo de ministro de Hacienda, Martínez de Hoz expuso el plan económico del gobierno y se refirió al mercado primario de hidrocarburos, en general, y a YPF, en particular.

“Mantendremos a YPF como el organismo responsable de la ejecución de la política petrolera nacional, pero consideramos que (...) es imposible afrontar estas necesidades [de inversión] con los recursos con que cuenta YPF. [Se apelará] en todo lo posible, a la *contratación de diversas obras y servicios con empresas privadas nacionales o extranjeras*.

La primera prioridad es *asegurar la recuperación secundaria (...). Para ello YPF deberá llamar inmediatamente a licitación para la contratación de empresas privadas que deberán tomar a su cargo los trabajos respectivos. Deberá también contratarse con empresas privadas la extracción primaria en zonas con explotación ya iniciada y que YPF no está en condiciones de encarar de inmediato*". (cursivas propias, Martínez de Hoz, 1976: 12).

La política del gobierno fue clara. Se mantuvo a la empresa estatal -transformada en Sociedad del Estado (YPF S.E.)- como el núcleo rector de la actividad -dado que, como se señaló, la relación de fuerzas y el rol estratégico que ocupaba obstruían la privatización- pero se profundizó la política de contratos con el capital privado para transferir parte de la renta petrolera hacia estos sectores, en tanto que, en algunas ocasiones, se les llegó a reconocer el precio internacional del crudo extraído -en un contexto de fuerte incremento del valor del petróleo por factores políticos que en nada se correspondían con los costos de producción (Barrera y Vitto, 2009)-. En este sentido, a la par que se reducían las actividades de la empresa al transferirlas al sector privado, se despedían trabajadores. Esto determinó que YPF S.E. comenzara a contratar servicios a terceros para realizar tareas que previamente ejecutaba, por montos considerablemente superiores a sus costos. El argumento del gobierno era inyectarle mayor "eficiencia" a la empresa; sin embargo, en la práctica, esto significó el pago, por parte de la empresa estatal, del petróleo extraído por los contratistas a precios superiores a los costos que, hasta ese momento, manejaba YPF S.E..

En esta línea, se observa una notable expansión de la cantidad de empresas contratistas de la petrolera estatal en el campo de la explotación de hidrocarburos, en un contexto en el que convergieron altos precios internacionales del petróleo -producto, principalmente, del boicot de la OPEP- la voluntad del gobierno de *facto* de privatizar la mayor cantidad de actividades posibles y la presión del capital privado por obtener contratos de explotación. Este interés por parte de las compañías se asentaba sobre el escaso o nulo riesgo minero para éstas, dado que se firmaron contratos sobre áreas en las que YPF S.E. ya se encontraba extrayendo hidrocarburos, o en las que había invertido en exploración con el consecuente descubrimiento de petróleo y gas natural. Asimismo, a diferencia de las concesiones que establecían un canon, los contratos no preveían pago de ninguna índole, por lo que se constituía en una transferencia gratuita.

La expansión de empresas contratistas sobre áreas de explotación pertenecientes a YPF S.E. se corrobora al analizar los datos de extracción y ver la dinámica alcanzada tanto por la empresa estatal como por el sector privado. En este sentido, el capital privado, bajo la modalidad de contratos de explotación, tuvo el mayor protagonismo en torno de la extracción de petróleo, al alcanzar en 1981 el *record* en volumen y participación, 10,2 millones de m<sup>3</sup> y 35,4%, respectivamente (**cuadro N° 1**). Este marcado y rápido incremento de la extracción se debió, por un lado, como se señaló, a que las áreas explotadas poseían un gran potencial productivo y/o ya se encontraban en explotación y, por el otro, a la gran proliferación de contratos con el capital privado. Lo sustancial del período de la dictadura en materia hidrocarburífera, es el quiebre que marcó respecto de los contratos firmados en su mayoría con el capital concentrado

**Cuadro N° 1.** Evolución de la extracción de petróleo y participación de YPF S.E., empresas contratistas, concesionarias y total país, 1976-1983 (en miles de m<sup>3</sup> y %)

	YPF S.E.		Contratos		Concesiones		Total	
	(miles de m <sup>3</sup> )	(%)	(miles de m <sup>3</sup> )	(%)	(miles de m <sup>3</sup> )	(%)	(miles de m <sup>3</sup> )	(%)
1976	17.090	73,8	5.864	25,3	193	0,8	23.147	100
1977	18.786	75,0	6.050	24,2	211	0,8	25.047	100
1978	17.791	67,8	8.221	31,3	244	0,9	26.255	100
1979	18.276	66,6	8.885	32,4	274	1,0	27.434	100
1980	18.369	64,3	9.797	34,3	401	1,4	28.566	100
1981	18.189	63,0	10.216	35,4	448	1,6	28.852	100
1982	18.494	65,0	9.443	33,2	532	1,9	28.470	100
1983	19.367	68,0	8.495	29,8	612	2,1	28.474	100
Evolución interanual y tasa anual acumulativa								
1976-83 (interanual)	13,3		44,9		216,3		23	
1976-83 (T.A.A.)	1,8		5,4		17,9		3	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Anuarios de combustible de la Secretaría de Energía.

local, dado que “‘inventaba’ la producción secundaria de escritorio, pues toda la producción básica de un yacimiento obtenida por YPF pasaba a convertirse en básica y adicional en el mismo momento en que la contratista se hacía cargo del área, siendo el precio de la adicional, aproximadamente, tres veces mayor al de la básica” (Calleja, 2005: 127-128).

Si se desagrega la información de la explotación de los contratistas privados se puede observar una tendencia a la *subexplotación* y *sobreexplotación* de yacimientos. Entre 1977 y 1980 se transfirieron en calidad de contratos de explotación 21 áreas con una extracción anual por parte de YPF S.E. de 2,9 millones de m<sup>3</sup>. En este sentido, la mayor parte del incremento de la explotación de los contratistas se debió al traspaso en la contabilidad de la producción de la empresa estatal al sector privado. Conforme esto, cerca del 80% de los 3,7 millones de m<sup>3</sup> que los contratistas incrementaron su extracción (Centro de Estudios del Petróleo Hipólito Yrigoyen, 1987: 118), al pasar de 6,0 millones de m<sup>3</sup> en 1977 a 9,8 millones de m<sup>3</sup> en 1980, se debe a este fenómeno<sup>1</sup> (**cuadro N° 1**). Esto se reafirma al analizar que luego de 1980, último año de mayor crecimiento de la cantidad de contratos firmados, la explotación alcanzó su tope en

<sup>1</sup> Nótese que entre 1977 y 1978 la extracción de YPF S.E., luego de haber ascendido en 1,6 millones de m<sup>3</sup> el año anterior, descendió en casi 1 millón de m<sup>3</sup>, mientras que la relativa a los contratistas se incrementó en 2,2 millones de m<sup>3</sup> -gran parte, como se señaló, debido a las transferencias de áreas en producción pertenecientes a la petrolera estatal-.

**Cuadro N° 2.** Evolución de la extracción secundaria de petróleo de YPF, empresas contratistas, concesionarias y total país, 1975-1983 (en miles de m<sup>3</sup> y %) 1975 = 100

	YPF		Contratos		Total		Participación de la extracción secundaria sobre total explotación (%)
	(miles de m <sup>3</sup> )	1975= 100	(miles de m <sup>3</sup> )	1975= 100	(miles de m <sup>3</sup> )	1975= 100	
1975	1.150	100,0	1.176	100,0	2.326	100,0	10
1983	2.448	212,9	1.691	143,8	4.139	178,0	15
1989	2.629	228,7	2.455	208,7	5.084	218,6	21
Contribución al crecimiento de las respectivas empresas en la extracción secundaria total de petróleo (%)							
1975-1983	71,6		28,4		100		
1975-1989	53,6		46,4		100		

Fuente: Elaboración propia sobre Anuarios de la Secretaría de Energía.

1981 y luego comenzó a descender. En rigor, lo que se observa es que el repunte del sector privado respondió a la transferencia de nuevas áreas en producción y no a incrementos genuinos en la explotación debido a mayores inversiones. En efecto, esto se desprende de las tasas de crecimiento en estos períodos: mientras que entre 1970 y 1976 la explotación de los contratistas descendió en torno del -3,4% anual, luego del traspaso de áreas en producción de YPF S.E. a este sector, la tendencia se revirtió entre 1976 y 1981, con un incremento anual acumulativo del 11,7 por ciento.

Por otra parte, otro dato de considerable relevancia en virtud del discurso pronunciado por Martínez de Hoz, es el relativo a la dinámica que adquirió la extracción secundaria<sup>2</sup>. El argumento utilizado por el entonces ministro de Economía de la dictadura para avanzar en las "privatizaciones periféricas" era que, ante la imposibilidad de la petrolera estatal de realizar las inversiones pertinentes para incrementar la extracción por medio de métodos secundarios, debían transferirse áreas al capital privado para que desarrollara su explotación bajo esta modalidad. Sin embargo, si se analizan las estadísticas, sobre la base del **cuadro N° 2** se puede apreciar que entre 1975 y 1983 la principal contribución al crecimiento de la producción secundaria fue realizada por YPF (71,6%). A su vez, si se observa la evolución se puede constatar que mientras la petrolera estatal, en el interregno mencionado, incrementó su extracción en cerca del 112,9%, los contratistas lo hicieron en torno del 43,8%. Conforme esto, los 5 puntos porcentuales que creció la participación de la extracción secundaria

<sup>2</sup> Es aquella que se realiza a partir de introducir energías adicionales a las propias del reservorio, por ejemplo: agua y/o gas a presión.

sobre el total de la explotación del país, se debieron, principalmente, a los mayores incrementos realizados por la petrolera estatal. Una situación similar se aprecia si se extiende el análisis hasta 1989. En efecto, la contribución al crecimiento entre 1975 y 1989 responde en un 53,6% a YPF y en un 46,4% a los contratistas. De este modo, en el mismo período la petrolera estatal aumentó en un 128,7% la extracción secundaria mientras que los contratistas lo hicieron en un 118,6 por ciento.

El traspaso hacia el capital privado de áreas que operaba YPF tuvo una magnitud considerable. Entre 1975 y 1983 se sextuplicó la cantidad de firmas que extraían bajo la modalidad de contratos, en tanto que de 7 empresas que existían al inicio del período, se llegó, en el retiro del gobierno de *facto*, a 42 (Barrera, 2011).

En este sentido, la capacidad de *lobby* de ciertos grupos económicos vinculados con la “patria contratista”, les permitió entre 1975 y 1983, en algunos casos, incorporarse al mercado petrolero<sup>3</sup> y, en otros, ampliar sus áreas<sup>4</sup>. Entre los más destacados se encuentran: Pérez Companc -que incrementó cuatro veces la cantidad de áreas en las que explotaba hidrocarburos-, Bidas -la cual triplicó sus zonas- y Astra -que pasó de operar un área a hacerlo en cinco-. Asimismo, si se consideran las empresas controladas por estos grupos, la evolución es mayor. En este sentido, a las seis de Bidas debería sumársele el área que obtuvo la empresa Apco, mientras que a las ocho de Pérez Companc, cabría añadirle las relativas a Quitral-Co, Tecsca y S.A.D.E..

De esta manera, si se analiza la participación de estos grupos económicos y firmas extranjeras en el mercado primario, considerando sus empresas controladas en 1983, se aprecia una considerable concentración, en tanto que Pérez Companc participaba en el 30,3% de las áreas operadas por los contratistas, mientras que Bidas lo hizo en el 21,2% y Astra en el 15,2% (**cuadro N° 3**). En los contratos realizados para obtener las zonas de explotación, estos grupos con poder de *lobby* y vínculos con el gobierno de *facto*, presentaron en los pliegos de las áreas licitadas, un compromiso de explotación que casi duplicaba los que exhibía, para dichas zonas, la empresa estatal, dado que la modalidad de contratación preveía la adjudicación a las firmas que presentaran ofertas más altas (Bonelli, 1984).

A pesar de que los contratos de locación de obra y servicios contemplaban multas por el incumplimiento de la cuota de extracción pactada, y premios (materializados en sobreprecios) por la superación de la misma, a partir de su poder de *lobby* estos grupos obtuvieron la condonación de las multas imputadas por un valor de 40,5 millones de dólares (Bonelli, 1984). Desde finales de 1980 y durante 1981, las compañías solicitaron, por distintas vías, la renegociación de los contratos para adecuar los niveles de extracción comprometidos a los efectivamente explotados y, de este modo, evitar futuras sanciones. Para lograr sus objetivos, las empresas utilizaron sus vínculos con el poder de turno

<sup>3</sup> Ejemplos de esto son las empresas Socma (grupo Macri), Tecnicagua, Techint (las tres dedicadas a la realización de obras de infraestructura) y Petrolar (subsidiaria de Alpargatas), entre otros.

<sup>4</sup> En esta línea se encuentran los grupos Pérez Companc, Bidas y Astra, como los más importantes.

**Cuadro N° 3.** Participación de los principales grupos económicos y empresas transnacionales en las áreas, 1983 (en valores absolutos y %)

	Áreas en las que operaban	% sobre el total de áreas
Pérez Companc	10	30,3
Bridas S.A.P.I.C.	7	21,2
Astra C.A.P.S.A.	5	15,2
Techint	4	12,1
Amoco	3	9,1
Inalruco S.A.	3	9,1
Pluspetrol	3	9,1
Serv. Ryder Scott	3	9,1
Macri	2	6,1
Total de áreas	33	

\*El total del porcentaje excede el 100% dado que se está contemplando la cantidad de áreas en las que cada grupo tiene participación.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Energía.

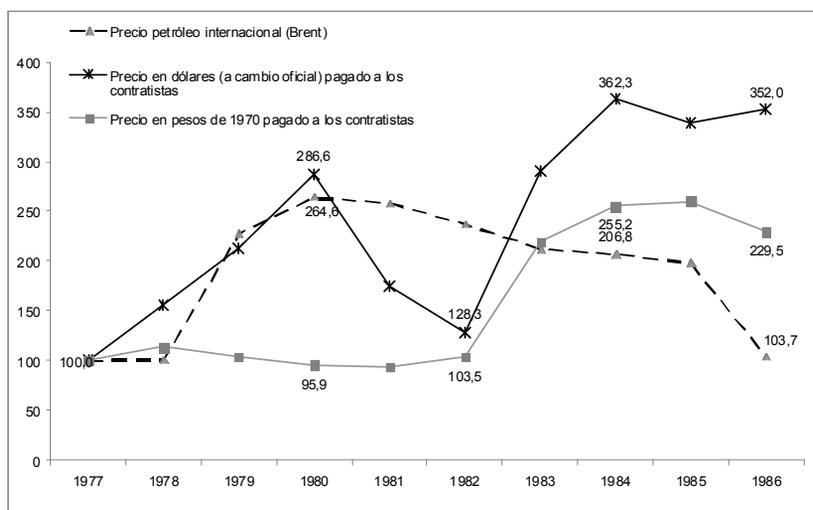
y distintos tipos de presiones<sup>5</sup>. El objetivo de las contratistas era doble y combinado: disminuir los compromisos de extracción contemplados en los contratos y, a su vez, obtener un incremento en los precios, dado que sostenían que no les “cerraba” la ecuación económica-financiera.

## Los distintos mecanismos que generaron los desequilibrios de YPF: la transferencia de renta

La proliferación de contratos de locación de obra y servicios, como parte de la estrategia de implementar “privatizaciones periféricas”, sumada a las numerosas prerrogativas concedidas al capital privado, generaron una transferencia hacia los contratistas de, por un lado, áreas de explotación y, por el otro, recursos económicos, pertenecientes a YPF S.E.. La renegociación de los contratos petroleros en 1983 significó fuertes incrementos en el precio medio del petróleo pagado a los contratistas. Como se aprecia en el **gráfico N° 1**, entre 1977 y 1980, la evolución de los precios locales en dólares y los internacionales, con ciertos matices, tuvieron un comportamiento similar en tanto que ambos crecie-

<sup>5</sup> Entre los distintos mecanismos utilizados, puede señalarse la disminución intencional de la explotación. Esto se corroboró con un informe de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) de noviembre de 1983, en el cual se revelaba que en muchos de los yacimientos en los que explotaban los contratistas, hubo marcadas disminuciones del consumo eléctrico, en tanto habían dejado de bombear los pozos petrolíferos para frenar temporalmente la extracción (Bonelli, 1984).

**Gráfico N° 1.** Evolución del precio internacional del crudo (Brent), precio en dólares y en pesos de 1970 pagados a los contratistas, 1977-1986 (número índice 1977=100)



Fuente: Elaboración propia sobre British Petroleum y Pistonesi, Figueroa de la Vega y Torres (1988)

ron, aunque los locales en mayor medida producto de la apreciación cambiaria de la política monetaria. Sin embargo, con las devaluaciones de 1981, medidos en dólares, descendieron un 55% y se posicionaron un 28% por encima del año base (1977). Con respecto a los precios en pesos de 1970, en rigor, se mantuvieron relativamente constantes entre 1977 y 1982. Luego de 1982 -con las renegociaciones realizadas por la dictadura militar-civil-, mientras el precio internacional del crudo Brent continuó su leve pero persistente caída hasta 1985, con un marcado descenso en 1986, los precios domésticos, tanto en pesos de 1970 como en dólares, iniciaron una fase ascendente (en mayor nivel los medidos en divisa). De este modo, mientras que entre 1977 y 1986 -con ascensos y descensos- el precio local en dólares se acrecentó un 252,0% (15,0% anual acumulativo), el medido en pesos de 1970 se incrementó un 129,5% (9,7% anual), y el internacional, apenas subió un 3,7% (0,4 anual).

Sobre la base de la información disponible, luego de las renegociaciones, en 1983, YPF S.E. pagó a los contratistas, cuanto menos, 416,9 millones de dólares, por un petróleo que le hubiera costado extraer -según las estimaciones- 103,0 millones de dólares<sup>6</sup>. Esto significa una transferencia neta de recursos de YPF S.E. durante ese año por más de 314,0 millones de dólares al capital privado bajo la modalidad de contratación<sup>7</sup>. Este drenaje de recursos netos del

<sup>6</sup> Para ampliar la información suministrada, se puede consultar Barrera (2011).

<sup>7</sup> Esta cifra está subestimada por tres motivos. En primer lugar en tanto que ese dato refleja el pre-

sector público a las empresas que operaban en el mercado primario representó, el 7,1% de la deuda externa de la compañía en 1983, valuada en 4.451 millones de dólares.

Este importante desempeño por parte del sector privado “contratista” tuvo su correlato en el deterioro de las condiciones de la empresa estatal. La transferencia de áreas que operaba YPF S.E, entre 1977 y 1982, a esta fracción del capital, las cuales generaban entre el 14,1% y 15,5% de su producción, redundó en uno de los peores rendimientos de la empresa estatal al alcanzar un crecimiento del 1,8% anual acumulativo.

En conjunto, durante el gobierno de *facto* la actividad petrolera creció un 23% (3% anual) (**cuadro N° 1**) que, si bien fue modesto, le permitió al país lograr el autoabastecimiento. En rigor, éste se debió a que maduraron ciertas obras de infraestructura tendientes a diversificar la matriz energética para reducir su dependencia del petróleo y, fundamentalmente, a que el PIB creció, entre 1976 y 1983, apenas un 1,6%, con el agravante de que, luego de décadas de incremento, la industria cayó un 10% (Basualdo, 2006; Azpiazu y Schorr, 2010). Este estancamiento de la producción global con una marcada caída de la industria, impactó en un menor consumo energético, lo que facilitó el autoabastecimiento.

## **El aumento del valor de referencia para el pago de regalías y la caída del nivel de retenciones**

Con respecto al deterioro de la empresa estatal pueden mencionarse tres causas más que coadyuvaban en este aspecto: el incremento del valor de referencia para el pago de regalías; el bajo nivel de retenciones y el aumento de la deuda de la compañía. Como se señaló, la constante transferencia de parte importante de la renta petrolera al capital privado en concepto de pago por la extracción de petróleo fue otra de las medidas que contribuyó con los desequilibrios económicos de la firma. Sobre la base de la información disponible para 1983, la transferencia de renta al capital privado durante ese año fue como mínimo de 315 millones de dólares, en tanto que pagó, por un petróleo que YPF había descubierto, un precio cuatro veces superior a sus costos de extracción.

Por otra parte, la promulgación del decreto 2.227/80 por medio del cual se fijó que para determinar el valor “boca de pozo” de los hidrocarburos líquidos y gaseosos para el pago de regalías, se establecía como “precio de referencia” el

---

cio de la “producción base”. Según estimaciones sobre Bonelli (1984), el 19,6% del volumen de crudo extraído durante 1983 superó esta “producción”, por lo que se abonó en función del precio de petróleo “excedente”. Conforme esta información, el monto pagado a los contratistas habría alcanzado los 489 millones de dólares y la transferencia de renta habría arribado a los 386 millones de dólares. En segundo lugar, la subestimación proviene de que los costos de YPF se calcularon sobre las inversiones tanto de exploración (las más costosas y riesgosas) como explotación, mientras que los contratistas solamente destinaron recursos a extraer hidrocarburos y no a descubrirlos, por lo que sus erogaciones eran marcadamente inferiores. Asimismo, en este período como durante la vigencia de los contratos YPF se hacía cargo del 12% de regalías que se pagaba a las provincias, lo cual disminuía los costos de los privados e incrementaba los de la empresa estatal.

Arabian Medium (31° API). Esta actualización se realizó de forma gradual estableciendo un incremento en 7 puntos porcentuales hasta alcanzar el precio internacional pleno en 1987 (100%). La medida le ocasionó a YPF una deuda con las provincias, acumulada entre 1980 y 1990, del orden de los 2.500 millones de dólares, que fue saldada recién en 1993 con la privatización de la empresa.

Asimismo, otro elemento que perjudicó a la empresa fue el bajo nivel de retenciones<sup>8</sup> que poseían los derivados del petróleo que comercializaba YPF S.E., lo que también devino en una de las causas de la descapitalización de la compañía. Del 9% que representaba el gravamen instalado por Mosconi en 1929 para la construcción de caminos, con el paso de las administraciones, las contribuciones fueron variando en función de los intereses de los respectivos gobiernos. Mientras que durante el período 1965-1974, la retención de la nafta especial se ubicó, en promedio, en el 49,1%, en el lapso del gobierno militar-civil, la retención giró en torno del 42,6%, es decir, 6,5 puntos menos respecto de la media de la década previa<sup>9</sup>. Esto, a su vez, sucedió en un contexto en el que se le impedía aplicar incrementos reales de sus precios, por lo que hubo una caída en los ingresos de la compañía<sup>10</sup>. Durante el gobierno de Alfonsín, la distribución entre YPF S.E. y el Estado fue perjudicial para la empresa, producto de las necesidades fiscales de la administración radical, dados los desequilibrios heredados de la dictadura. En este sentido, la empresa pasó a retener apenas el 33,5% de la venta de nafta especial durante el interregno 1984-1989.

## El intencionado endeudamiento de YPF

Además de estas transformaciones en los gravámenes aplicados a la empresa, el gobierno de *facto* implementó otras medidas que perjudicaron estructuralmente a YPF S.E.. La política económica desarrollada que instauró un nuevo patrón de acumulación basado sobre la valorización financiera del capital, determinó un cambio relativo en el funcionamiento de las empresas públicas, en tanto que devinieron, en términos de su “utilidad” para el Ministerio de Economía, en “canalizadoras de crédito externo”.

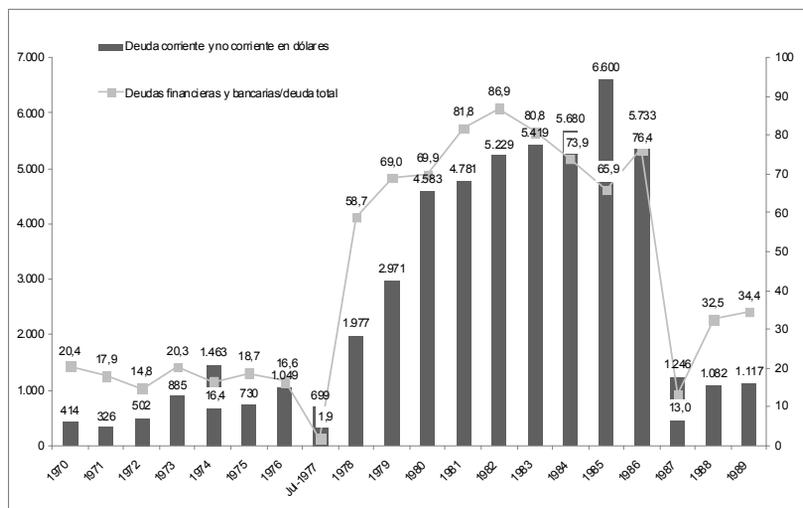
Esto sucedió dado que dicha cartera necesitaba incrementar las divisas en el mercado cambiario para que los grupos económicos pudieran fugar al exterior sus ingresos valorizados financieramente. El marcado endeudamiento externo de la compañía fue posible, en gran medida, por la amplia liquidez internacional que existía como consecuencia del excedente de divisas que había generado el aumento del precio del petróleo (los denominados *petrodólares*) y por las reformas financieras realizadas a principios de la década en el plano internacional y hacia 1977 en la Argentina.

<sup>8</sup> Por retenciones se entiende la parte que la empresa comercializadora “retiene” luego de descontarle al precio final del producto los impuestos correspondientes.

<sup>9</sup> Un mes antes del golpe de Estado YPF obtenía el 58% de las ventas de sus productos derivados del petróleo, con lo que la caída en relación con el final del período dictatorial fue de 15,4 puntos.

<sup>10</sup> Para una mayor información respecto de la evolución del IPC y de los precios de retención y finales de la nafta especial se puede consultar Barrera (2011).

**Gráfico N° 2.** Evolución de la deuda externa corriente y no corriente de Y.P.F. S.E. y participación de las deudas bancaria y financiera sobre el total de deuda, 1970-1989 (en millones de dólares corrientes y %)



Fuente: Elaboración propia sobre Memorias y Balances de Y.P.F.

En este sentido, según consta en las conclusiones del fallo del juez Ballester, YPF S.E. fue obligada por los equipos de Martínez de Hoz a tomar “no menos de 423” préstamos en el exterior. Los créditos tomados por YPF S.E., pero destinados al Banco Central, comenzaron a incrementar el endeudamiento de la compañía hasta comprometerla fuertemente. Según se puede apreciar en el **gráfico N° 2**, con excepción del año 1974, el endeudamiento corriente y no corriente de la firma osciló en torno de los 326 y 885 millones de dólares, con una relación de deuda financiera y bancaria sobre el total de la deuda inferior al 20%. Sin embargo, durante la intervención militar el endeudamiento de la compañía se incrementó considerablemente hasta alcanzar, en 1983, los 5.419 millones de dólares (tomando como base 1975, el incremento anual acumulativo fue del 28,5%), motorizada, primordialmente, por las deudas financiera y bancaria -principalmente la primera de éstas-, las cuales llegaron a representar en 1982 el 86,9% del total adeudado. Conforme esto, mientras que en 1976 el endeudamiento externo era de 640 millones de dólares (el 61% del total), hacia 1983 se ubicaba en 4.451 millones de dólares (82,14%) (YPF, 1983 e YPF, 1984).

El incremento de la deuda de YPF, en rigor, tenía como objetivo cubrir el *déficit* que le generaba, por un lado, la compra de petróleo a los contratistas -sobre áreas que había descubierto YPF S.E.- a un valor considerablemente superior al que le costaba extraerlo a la petrolera estatal y, por el otro, la venta de ese crudo a un precio subsidiado a las refinadoras privadas. Asimismo, el desfase presupuestario se generaba por la caída en el nivel de las retenciones arti-

culado con el descenso en términos reales de los precios de los derivados. Finalmente, y esencialmente, el endeudamiento le permitía al Ministerio de Economía conseguir financiamiento para volcarlo posteriormente a sustentar el programa monetario y la fuga de capitales (Basualdo, 2006 y Ballestero, 2000). Esta política le generó a la empresa problemas en corto, mediano y largo plazos, para afrontar los excesivos costos financieros.

Vale resaltar que las medidas señaladas no provenían de la propia empresa sino que respondían a directivas fijadas tanto por la Secretaría de Energía como por el propio Poder Ejecutivo nacional.

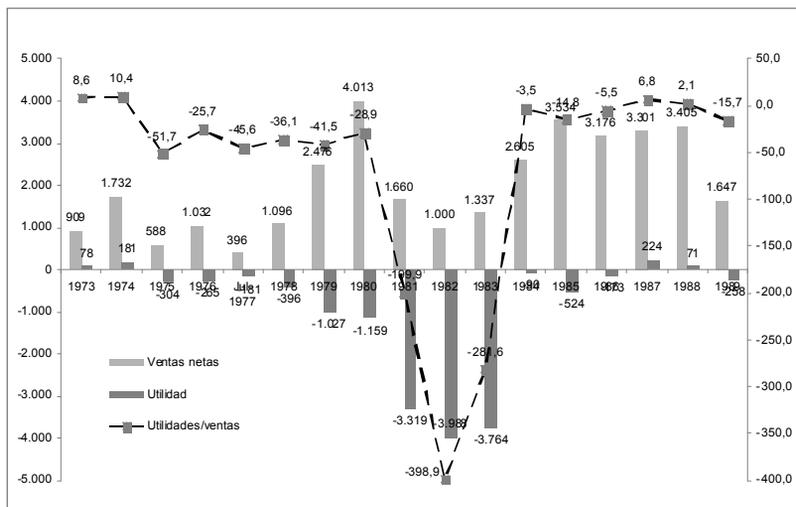
Al agotarse la política monetaria implementada, a inicios de 1981 las autoridades incrementaron el tipo de cambio en un 10%, lo que culminó con *la tablita* y, meses después, realizaron dos devaluaciones más del orden del 30% cada una (Basualdo, 2006). Conforme esto, la empresa estatal profundizó sus inconvenientes para afrontar su deuda en dólares. A raíz de ello, los directivos le solicitaron al gobierno que les entregaran seguros de cambio para poder cumplir con los compromisos; sin embargo, a pesar de que el Poder Ejecutivo autorizó dicho beneficio a las empresas privadas que lo solicitaban, se lo negó a YPF S.E. y otras empresas públicas. Por este mecanismo, entre 1981 y 1983, el Estado absorbió 8.234 millones de dólares de la deuda contraída por el capital privado (Basualdo, 2006).

## **Las consecuencias de las política de la dictadura en la rentabilidad de YPF**

Sobre la base de lo desarrollado, se puede sostener que la política del gobierno hacia el sector tendió a dinamizar o acrecentar las ganancias y el poder del capital privado, en detrimento de YPF S.E.. Esto se puede observar en el **gráfico N° 3** el cual describe la evolución de la rentabilidad de la compañía entre 1973 y 1989. Tal como se observa, previo a la intervención militar de la empresa en 1975 YPF S.E. tuvo utilidades cercanas al 10%. A partir de 1975, con la intervención la petrolera estatal ingresó en una fase de desequilibrio constante que duró doce años. Recién en 1987 YPF S.E. pudo “estabilizar” sus cuentas y consiguió una rentabilidad durante ese año y el siguiente. La inestabilidad económica generada en la compañía durante la dictadura alcanzó tal magnitud que las pérdidas en el trienio 1981-1983 fueron entre dos y cuatro veces superiores a las ventas netas de los respectivos años.

De esta manera, la imposibilidad de privatizarla se tradujo en una articulación de medidas que minaron las bases de sustentación de la empresa y potenciaron el accionar del capital privado. En este sentido, las autoridades políticas y económicas de la dictadura comprendieron que para transformar radicalmente el sector, es decir, para acabar con el poder de mercado de YPF S.E., era menester que el sistema en sí mismo colapsara. Para modificar definitivamente la arquitectura del mercado de hidrocarburos, había que generar grietas en la matriz. Las fisuras que presentaba YPF S.E., producto de la persistente transferencia de recursos al sector privado, la descapitalización de la compañía por medio del descenso de las retenciones, el exorbitante endeudamiento externo

**Gráfico N° 3. Evolución de las ventas netas, las utilidades y relación utilidades sobre ventas, 1973-1989 (en millones de dólares corrientes y %)**



Fuente: Elaboración propia sobre Memorias y Balances de Y.P.F

y, en menor medida, la actualización del pago de las regalías sobre la base del precio internacional de referencia, terminarían condicionando el accionar del gobierno de Alfonsín en lo relativo al sector hidrocarburífero y, en el mediano plazo, al profundizarse, culminarían minando la estructura de la empresa.

### El gobierno radical: entre la continuidad y la profundización (fallida) (1983-1989)

La derrota en la Guerra de Malvinas, junto con el agotamiento de la estrategia político-económica que impuso la dictadura militar-civil -a fuerza de represión y desapariciones-, propició la retirada del gobierno de *facto* y el llamado a elecciones presidenciales y legislativas para el 30 de octubre de 1983. La situación económico-social con la que se encontró el presidente electo, Raúl Alfonsín (1983-1989), era significativamente compleja. La producción del país se encontraba estancada y la dinámica del mercado laboral era adversa a la creación de nuevas fuentes de trabajo y proclive a continuar con la caída de la participación de los trabajadores en el ingreso nacional. Asimismo, el *déficit* fiscal rondaba el 17%, la inflación persistía con altas tasas (430% en el año) y la deuda externa había alcanzado, en apenas ocho años, los 45.100 millones de dólares, similar a las exportaciones argentinas durante cinco años (Azpiazu, 2011).

Si se analizan las políticas petroleras durante el interregno alfonsinista, es dable afirmar que, a grandes rasgos, no existieron rupturas respecto de las medidas de su antecesor, sino continuidad y, en cierta medida, profundización (*fallida*).

Durante el primer año de la administración radical, la extracción de petróleo, salvo la realizada por medio de las concesiones, tuvo un leve descenso, el cual se sumó al pobre desempeño durante el período dictatorial. Asimismo, las reservas de crudo se redujeron un 3,4% alcanzando los 373,4 millones de m<sup>3</sup>, lo que continuó complicando su horizonte.

Para contrarrestar estas caídas, el gobierno implementó una serie de planes, algunos de ellos con escaso impacto real en función de los fines proclamados. El primero fue el Plan Houston cuyo objetivo era ampliar las reservas de hidrocarburos del país, frente a su amesetamiento -con tendencia descendente-. El Plan, aprobado por el decreto 1.443/85, fue presentado ante la comunidad internacional en la ciudad de Houston, estado de Texas, en los Estados Unidos. Su característica principal fue la constitución de contratos entre YPF S.E. y los capitales privados por medio de los cuales éstos adquirirían el derecho de explorar hasta el 88,6% del total de la superficie sedimentada del país. En efecto, de los 1.508.927 km<sup>2</sup> que conformaban dicha superficie, se licitaron 165 bloques, con una superficie de 1.130.062 km<sup>2</sup> (74,9%) en tierra firme y 207.460 km<sup>2</sup> (13,7%) costa afuera, para ser explorados por las compañías privadas. El 11,4% restante, 171.405 km<sup>2</sup>, fue reservado para que YPF S.E. realizara sus inversiones en busca de hidrocarburos (Salas, 2007).

En caso de que se encontraran hidrocarburos por parte de los privados, YPF S.E. podía asociarse para extraer los hidrocarburos, con una participación mínima del 15% y máxima del 50%, en cada área, asumiendo dichos porcentajes en los costos de desarrollo y explotación. Asimismo, el precio al que YPF S.E. adquiriría el petróleo de los contratistas oscilaba en torno del 70% y 85% del precio internacional -dependiendo de la productividad del yacimiento- aunque en rigor, en tanto que la empresa estatal debía afrontar el pago de las regalías, el costo real giraba alrededor del 82% y 97% (Kozulj y Bravo, 1993).

Con respecto a las áreas que se licitaron al capital privado surgieron ciertos cuestionamientos en tanto que, como sostiene Kozulj y Bravo (1993), algunas de ellas eran consideradas de bajo riesgo minero. La crítica realizada por los autores parece confirmarse al analizar el **cuadro N° 4**. De las 86 áreas en las que se firmaron permisos de exploración con el capital privado, 9 de las cuales fueron revertidas, 39 (45,3%), eran catalogadas de bajo riesgo minero, número que asciende a 53 (61,6%) si se agrupa con las de riesgo moderado. De este modo, al observar las áreas de alto o muy alto riesgo minero, las cuales hubiera sido necesario explorar para ampliar realmente las reservas, representaban el 38,4% del total, con 33 contratos firmados.

En rigor, este accionar por parte del capital privado, denota una característica intrínseca de estas fracciones del capital que se remonta a tiempos pretéritos: la escasa propensión a realizar inversiones de riesgo, en tanto que, de esta manera obtienen tasas de ganancia extraordinarias a partir de que actúan en mercados poco competitivos y, en tanto tal, altamente rentables<sup>11</sup>. Esto se corrobora, incluso, con el magro desempeño de las empresas y exiguos descubri-

<sup>11</sup> Sobre un análisis del rendimiento económico de estos grupos como consecuencia de los contratos, se puede consultar Castellani y Serrani (2010), pp. 1-31.

**Cuadro N° 4.** Permisos de exploración entregados al capital privado en el marco del Plan Houston e inversiones realizadas, entre 1985 y 1991 (en cantidad, %, riesgo y miles de dólares corrientes)\*

	Cantidad	%	Compromisos de inversión	Inversión realizada al 30 de noviembre 1990	% de cumplimiento
Bajo	39	45,3	543.322	163.057	30,0
Moderado	14	16,3	126.874	18.437	14,5
<b>Subtotal</b>	<b>53</b>	<b>61,6</b>	<b>670.195</b>	<b>181.494</b>	<b>27,1</b>
%			70,4	78,4	
Alto	2	2,3	42.543	5.091	12,0
Muy alto	31	36	238.653	45.060	18,9
<b>Subtotal</b>	<b>33</b>	<b>38,4</b>	<b>281.196</b>	<b>50.151</b>	<b>17,8</b>
%			29,6	21,6	
<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>100</b>	<b>951.391</b>	<b>231.645</b>	<b>24,3</b>

\*Incluye cuatro áreas en adjudicación directa.

Fuente: Elaboración propia sobre Barrera (2011).

mientos asociados con la implementación de la ley de Contratos de Riesgo de la dictadura.

Esta situación de escaso riesgo se ratifica, incluso, al comparar la inversión comprometida con la realmente ejecutada. Al igual que con las licitaciones de explotación realizadas durante la última dictadura, en las cuales se habían ofertado montos de extracción muy inferiores a los posteriormente efectuados, en esta ocasión el porcentaje de cumplimiento de las inversiones fue de, apenas, el 24,3%. Asimismo, se pueden observar dos cuestiones de sustancial relevancia. En primer lugar, el 70,4% de las inversiones comprometidas fueron destinadas a las áreas de bajo y moderado riesgo, contra el 29,6% de las áreas de alto y muy alto riesgo. Incluso, al analizar las inversiones efectivas se observa un resultado similar. Mientras que el 78,4% de las ejecutadas se encuentran en las áreas de menor riesgo, este valor desciende al 21,6% si se analizan las de alto y muy alto riesgo.

En segundo lugar, al cruzar el cumplimiento de inversión con el riesgo minero se aprecia que la mayor ejecución se concretó en las áreas de bajo riesgo (30,0%). Nuevamente, si se aglutinan los datos en función de, por un lado, bajo y moderado riesgo y, por el otro, alto y muy alto riesgo, se observa que mientras en el primero el nivel de cumplimiento alcanzó el 27,1%, en el segundo descendió al 17,8 por ciento.

Conforme esto, a raíz de las escasas inversiones y, por ende, exiguos descubrimientos, de 389,5 millones de m<sup>3</sup> que había de reservas de petróleo en 1983 se descendió a 344,6 millones de m<sup>3</sup> en 1989. En función de los datos obser-

vados es sensato sostener que el Plan no cumplió con los objetivos buscados. Sin embargo, ciertos actores -vinculados con el sector privado- años después sostuvieron que, si bien no se alcanzaron los objetivos proclamados, en cambio sirvió para que los capitales ingresaran nuevamente de forma masiva y se consolidaran en el sector<sup>12</sup>.

En rigor, el objetivo proclamado por las autoridades -incrementar las reservas- no era importante. El Plan, en sí mismo, abría un horizonte para implementar en el futuro una nueva política petrolera sin la preeminencia de YPF S.E. en tanto que el ingreso masivo de capitales, principalmente foráneo, iría erosionando paulatinamente su poder. Para los sectores ligados con las empresas privadas, este potencial del Plan era de sustancial relevancia.

El Plan Houston debería ser comprendido, fundamentalmente, en el marco de las estrategias realizadas por el sector privado para acrecentar su injerencia en el mercado primario de hidrocarburos, potenciada desde 1976, máxime considerando la debilidad en la que se encontraban tanto YPF S.E. como el propio Estado nacional luego del período dictatorial, frente a un sector privado significativamente robustecido. Este nuevo ingreso masivo de capitales y la mayor participación en la extracción que adquirieron en el correr de los años, cercenaron -o, al menos, cuestionaron- el poder regulatorio de YPF S.E..

Asimismo, desde el lado de la empresa estatal se intentaron realizar inversiones para ampliar las reservas, como consecuencia de la escasa efectividad del Plan Houston. En este sentido, el gobierno nacional en 1987 impulsó el Plan Comodoro Rivadavia, el cual trazaba como objetivos incrementar las reservas de hidrocarburos. Dado el escaso territorio asignado a YPF S.E., y la debilidad estructural en la que se encontraba, los esfuerzos realizados no tuvieron efectos prácticos.

En cuanto a la explotación de petróleo, la persistente caída que se venía manifestando durante el gobierno radical, tanto por parte de la empresa estatal como de los contratistas y concesionarios, generó preocupación en las autoridades nacionales. En efecto, mientras que entre 1984 y 1987 la extracción nacional descendió un 10,7%, la de YPF S.E. mermó un 15,1%, la de los contratistas un 0,4% y la de los capitales que poseían concesiones un 17,0% (**cuadro Nº 5**). Este escenario de marcado descenso de la producción se debía, en gran medida, por parte de YPF S.E., a la grave situación económica por la que atravesaba la empresa, la cual le dificultaba realizar las inversiones pertinentes en las áreas que conservaba. Por parte de los contratistas, a las escasas inversiones realizadas en las áreas transferidas durante el gobierno de *facto* y a la lógica utilizada por medio de la cual disminuían la extracción para presionar por el

<sup>12</sup> "Este Plan se constituyó -sin lugar a dudas- en un profundo cambio en la política hidrocarburífera. Éste se transformó de un sistema dominado exclusivamente por la empresa del Estado, a un sistema abierto y desregulado, con la mayor parte de la responsabilidad en manos del sector privado. (...) En consecuencia, la decisión política de convocar al capital extranjero para realizar inversiones en exploración, fue la mayor virtud del Plan Houston, independientemente de sus resultados que, como sabemos, fueron escasos. (...) A todo esto, **transcurridos 6 años desde que se lanzó el Plan, solamente 2 áreas se encuentran en producción**" (negritas en el original, cursivas propias, Fundación "Consejo para el Proyecto Argentino", 1992: 28/31).

**Cuadro N° 5.** Evolución de la extracción de petróleo y participación de YPF S.E., empresas contratistas, concesionarias y total país, 1983-1989 (en miles de m<sup>3</sup>, % y años)

	YPF S.E.		Contratos		Concesiones		Total		Reservas	Horizonte de reservas
	(miles de m <sup>3</sup> )	(%)	(miles de m <sup>3</sup> )	(%)	(miles de m <sup>3</sup> )	(%)	(miles de m <sup>3</sup> )	(%)	(miles de m <sup>3</sup> )	(años)
1984	18.796	67,5	8.344	30	697	2,5	27.838	100	373.407	13,4
1987	15.966	64,2	8.311	33,4	579	2,3	24.857	100	357.151	14,4
1989	16.639	62,3	9.425	35,3	647	2,4	26.713	100	344.623	12,9
Evolución interanual										
1984-1987 (interanual)	-15,1		-0,4		-17		-10,7		-4,4	
1984-1989 (interanual)	-11,5		13		-7,1		-4		-7,7	
Fuente: Elaboración propia sobre Anuarios de combustible de la Secretaría de Energía.										

pago de mejores precios. Conforme esto, luego de que la producción por contratos alcanzó su rendimiento máximo en 1981 (con una extracción de 10,2 millones de m<sup>3</sup>), comenzó a descender a una tasa anual del 3,4% hasta llegar, en 1987, a 8,3 millones de m<sup>3</sup>.

Para revertir esta situación el gobierno puso en marcha dos nuevos planes, el Huergo y el Olivos I. El primero de ellos, focalizó los esfuerzos para incrementar la extracción desde la empresa estatal. El mecanismo implementado consistió en, por un lado, aumentar el precio del petróleo que se le reconocía a YPF S.E., lo que, en última instancia, devino en un mayor importe en los expendedores. En el decreto 1.758/87 se estableció, en noviembre de ese año, un incentivo a la producción de petróleo que generó un acrecentamiento del valor del crudo extraído por dicha empresa hasta el 80% del internacional, incremento que significó un alza del 45% respecto del previamente establecido (Kozulj y Bravo, 1993). El mayor reconocimiento a YPF administración por el petróleo extraído, intentaba paliar el déficit que le generó la política implementada por el gobierno de *facto* -y continuada por el radical-, por medio de la cual vendía su crudo a las refinadoras privadas a un precio inferior al que le pagaba a los contratistas. Considerando los valores de mayo de 1989, mientras que la empresa compraba el crudo a 61,8 dólares el m<sup>3</sup>, posteriormente lo vendía a las refinadoras privadas a 24,4 dólares el m<sup>3</sup>, lo que ocasionó una pérdida estimada durante ese año de entre 12,6 y 24,6 millones de dólares corrientes. De igual

modo, luego de nueve meses de vigencia del incentivo, por medio del decreto 985/88 se derogó.

El otro mecanismo que concretó el gobierno para favorecer los mayores incrementos en la extracción por parte de YPF S.E. se estableció en el decreto 631/87. En éste, además de establecer la variación del valor de boca de pozo en función del índice de precios mayoristas del INDEC, se fijó una compensación por el desfase generado entre, por un lado, el pago de YPF S.E. a las provincias en concepto de regalías, calculadas en función del precio internacional y, por el otro, el precio mercado internista al que YPF S.E. vendía el petróleo a las refinerías. Esta diferencia sería abonada por el Tesoro Nacional a la empresa. Sin embargo, estas compensaciones fueron dejadas sin efecto desde marzo del año siguiente por medio del decreto 941/88.

Dada la necesidad de generar fuertes y acelerados incrementos en la extracción, YPF S.E. centró sus inversiones sobre las zonas centrales y marginales más productivas, en detrimento de las secundarias con menores rendimientos, lo que significó que gran cantidad de áreas pasaran a la inactividad<sup>13</sup>.

El otro Plan implementado por el gobierno fue el Olivos I. Ideado a finales de 1987 luego de una reunión mantenida en la Quinta de Olivos con los principales empresarios del sector petrolero, consistía en pagar, en veinticinco de los contratos vigentes, un precio diferencial al crudo extraído por encima de un nivel base de producción. El argumento del sector privado se sustentaba sobre que con los precios corrientes no les "cerraba" la ecuación económica.

En rigor, cabe señalar que al año de asumir Alfonsín la presidencia de la Nación, se renegociaron contratos. A raíz de estos nuevos acuerdos, por medio de los decretos 3.870/84, 5/85 y 145/85, se fijó un nuevo incremento con único precio (se eliminó el "excedente") y se inmovilizó para, de esta manera, escindirlos de la lógica internacional -en un contexto de caída de los precios-, habilitando la renegociación cada tres años, en virtud de las inversiones realizadas. Dado que el valor del crudo en el mercado internacional continuó descendiendo, el capital privado se vio nuevamente beneficiado. En este sentido, el Plan Olivos I, implementado con el decreto 1.812 -publicado en noviembre de 1987- establecía que a los contratistas que elevaran la extracción por encima del nivel base (el cual sería remunerado en virtud de los acuerdos establecidos con antelación), se les pagaría, nuevamente, un precio diferencial. En efecto, por esta producción incrementada YPF S.E. les abonaría, según fijaba el decreto, el "80% del precio internacional equivalente, expresado en condiciones FOB puerto de embarque". Según sostienen Kozulj y Bravo (1993), estos nuevos aumentos representaron un alza máxima, dependiendo del área, del 17% respecto de los precios previos, al alcanzar hacia 1988, en promedio, un costo en derredor de los 80 dólares el m<sup>3</sup>.

En virtud de las fuertes demandas ejercidas por los contratistas, es dable sostener que el Plan Olivos I se encontraba en línea con el Plan Houston, dado que

<sup>13</sup> Este dato es de sustancial relevancia dado que el gobierno de Carlos Menem basó posteriormente parte de su política de fragmentación de YPF S.E. sobre las áreas de menor productividad o que se encontraban inactivas.

como consecuencia de la delicada situación en la que se encontraban tanto YPF S.E. como el Estado, dichas fracciones presionaron para continuar con -y potenciar- la transferencia de renta del sector público al privado. La coacción de estas empresas se enmarcó, además, en una coyuntura crítica de la producción de energía hidroeléctrica, lo cual demandó mayor generación térmica.

Al analizar las consecuencias de la implementación de dichos planes, se observa que frenaron la tendencia descendente que desde 1982 tenía la extracción de petróleo. En efecto, en 1988 la explotación del país alcanzó un crecimiento del 5,1% respecto del año anterior, empujada por el incremento del 6,7% de YPF administración y del 2,5% de YPF contratos. Asimismo, durante el último año de la gestión radical, la extracción volvió a ascender, en esta ocasión impulsada por el sector privado (10,6% YPF contratos y 14,2% concesiones) en tanto que la explotación de la empresa estatal descendió un -2,3 por ciento.

A pesar de este repunte final, entre 1984 y 1989 la extracción total del país cayó un 4,0%, traccionada por el marcado descenso por parte de YPF administración, cuya producción se contrajo en un 11,5%, y las concesionarias, que decrecieron en un 7,1%. En contraposición, los contratistas tuvieron un desempeño considerable con alzas del 13,0%. En este sentido, como consecuencia de este descenso en la explotación (a pesar de la caída de las reservas de petróleo en un 7,7%, dado que pasaron de 373,4 millones de m<sup>3</sup> en 1984 a 344,6 millones en m<sup>3</sup> 1989), el horizonte se mantuvo relativamente constante, con un leve descenso de 13,4 a 12,9 años (**cuadro N° 5**).

Esta dinámica que adquirió el mercado primario, como consecuencia de la continuidad de las políticas pergeñadas durante la dictadura -en términos de concesión de beneficios a los contratistas-, generó una mayor retracción de YPF S.E. en la participación de la explotación. En efecto, mientras que en 1975 la empresa estatal extraía por su propia gestión el 75% del total, con la entrega de áreas productivas al capital privado por medio de contratos, YPF S.E. fue perdiendo terreno paulatinamente hasta alcanzar en 1983, el 68%. Asimismo, hacia 1989 la participación había descendido al 62,3 por ciento.

Bajo esta lógica, se insertó el Petroplán, el cual procuró incrementar bajo condiciones distintas a las vigentes y avaladas en los planes anteriores la participación del sector privado, en lo relativo al mercado primario. Este Plan, presentado en marzo de 1988 e ideado por el entonces ministro de Obras y Servicios Públicos, Rodolfo Terragno, el economista Daniel Montamat y el presidente de la cámara de la Industria del Petróleo y de la empresa Shell, Jacques Schraven, se basaba sobre tres ejes centrales. En primer lugar, la constitución de uniones transitorias de empresas (UTE's) en áreas marginales; en segundo lugar, la formación de *joint ventures* en áreas centrales entre YPF S.E. y el capital privado; y, finalmente, la desregulación del mercado.

En cuanto a las zonas marginales, el programa preveía el llamado a licitación pública de las áreas en las que YPF administración estuviera extrayendo menos de 200 m<sup>3</sup> por día, las cuales serían adjudicadas a las empresas que ofrecieran mayor cantidad de dinero por el "derecho de explotación". Según cálculos realizados por Kozulj y Bravo (1993), en ese momento existían 141 yacimientos con una extracción menor al volumen señalado -de los cuales la empresa esta-

tal extraía el 12% de su producción total- y 117 que se encontraban en inactividad, principalmente, porque el gobierno había dispuesto que YPF S.E. se concentrara en las áreas centrales.

La constitución de *joint ventures* en las áreas más productivas entre YPF S.E. y el capital privado fue el segundo de los ejes del plan. Bajo esta lógica la empresa estatal se asociaría con los particulares, conservando el control operativo al mantener más del 50% de la participación en la sociedad y, como contraprestación, los inversores privados deberían incorporar tecnología y capital de riesgo. El crudo obtenido, al igual que en las zonas marginales, sería de libre disponibilidad, en la participación correspondiente, por lo que alcanzaba el precio internacional en su venta. El estudio realizado por Kozulj y Bravo (1993) presenta 13 áreas que cubrían las características de centrales, desde las cuales YPF administración extraía el 51,6% de su producción.

La implementación de esta nueva modalidad, a partir de la libre disponibilidad de los hidrocarburos extraídos, conllevaba al tercer eje central del Plan, la desregulación del mercado primario.

Durante el intento de poner en práctica el Petroplán, Montamat escribió una extensa nota en 1988 -ratificada en 2007- en un periódico, procurando explicar el beneficio que estas medidas acarrearían al mercado primario de hidrocarburos. Desde su concepción, este Plan era necesario no tanto por los incrementos de petróleo que en el corto plazo pudiera ocasionar, sino, fundamentalmente, porque abría el horizonte hacia una nueva dinámica del mercado, basada sobre la libre disponibilidad del crudo, antesala de la desregulación total (Montamat, 2007).

Si bien el Petroplán no logró implementarse -en este sentido, es que se alude a la idea de “profundización (*fallida*)” de las políticas de la dictadura durante el gobierno de Alfonsín-, la transformación estructural del mercado de hidrocarburos emergió como “cuestión socialmente problematizada”<sup>14</sup>. En este sentido, el panorama vigente era radicalmente distinto al de treinta años atrás, cuando en 1958, antes de implementarse los contratos de explotación, la empresa estatal controlaba de forma directa el 87,6% de la extracción. La dinámica que adquirió el capital privado que operaba a través de los contratos de explotación, luego de la dictadura militar, transformó considerablemente el escenario extractivo. El nuevo escenario, con una empresa marcadamente desarticulada luego de 20 años de implementación de políticas que fueron perjudicándola, era el más favorable para la avanzada del capital privado por los activos de la mayor compañía argentina que operaba en unos de los sectores con mayor rentabilidad del mundo. La asunción del gobierno de Menem abría una ventana de oportunidades para que el capital privado aprovechara la nueva coyuntura.

<sup>14</sup> La noción de “cuestión” alude a la emergencia de ciertos asuntos, entendidos como necesidades o demandas de determinados sectores de la sociedad (grupos, clases o fracciones de clase, o, eventualmente, individuos), que son postulados para ser incorporados en el interior de la agenda de problemas que la sociedad (o ciertos grupos o fracciones sociales) problematiza (Oszlak y O'Donnell, 1982).

## Reflexiones finales

Este extenso período iniciado con la dictadura militar-civil que, como se analizó, propició una de las mayores inserciones del capital privado en el mercado primario de hidrocarburos a través de la entrega de áreas en producción de YPF S.E. a las empresas contratistas (pasaron de 7 a 42) fue la antesala de la posterior fragmentación y privatización de YPF entre 1989 y 1993<sup>15</sup>. Sobre la base de lo desarrollado se puede sostener que los problemas que padecía la empresa al inicio del gobierno de Menem no se debían a su ineficiencia sino a una persistente política que permitió el desequilibrio estructural de la firma: se alude al endeudamiento externo, los incrementos en el precio de referencia -hasta llegar al valor internacional- para el pago de regalías, la caída en el nivel de retenciones y los altos precios pagados a los contratistas, y bajos percibidos de las refinadoras.

Dentro de la teoría económica existen, cuanto menos, tres tipos de eficiencias: asignativa; productiva o técnica y estructural. Mientras que la primera alude a que la empresa para devenir eficiente debe destinar sus recursos (económicos, humanos, etc.) a elaborar los productos de mayor valor, la segunda se refiere a que una firma debe fabricar cada unidad de producto con la menor cantidad de recursos y con el menor costo posibles. Asimismo, la eficiencia estructural se encuentra en relación con la cantidad, el tamaño y el grado de integración tanto horizontal como vertical de las empresas. Será eficiente si no se encuentra otra estructura que pueda abastecer a un menor costo los bienes producidos (Bravo, 1992). Indudablemente, el marcado endeudamiento y la caída en la rentabilidad de la compañía no se debieron a que no fabricaba los productos de mayor valor (ineficiencia asignativa) o a que no ajustara sus volúmenes de extracción al costo marginal (ineficiencia productiva) ya que éstos estaban por debajo del precio internacional. Muy por lo contrario, es dable sostener que la quiebra de la empresa fue originada por las políticas desarrolladas por la Secretaría de Energía y/o el propio Poder Ejecutivo que conminaban a YPF a transferir áreas desarrolladas y en extracción al capital privado, con el consecuente traspaso de renta; a pagar un porcentaje cada vez mayor del precio internacional en concepto de regalía a las provincias (tanto en las áreas en las que extraía como en aquellas que explotaban los contratistas); a percibir un nivel menor de la parte que YPF "retenía" del precio final de los derivados que comercializaba (en un contexto de retraso de los precios como ancla contra la inflación); al incremento "artificial" de la deuda para sostener la *bicicleta financiera*; y a la venta a las refinadoras privadas a precios subsidiados del crudo que compraba a los contratistas a valores considerablemente superiores a los de los propios costos de extracción de la empresa.

La dinámica que adquirió el capital privado que operaba a través de los contratos de explotación, luego de la dictadura militar-civil, transformó considerablemente el escenario extractivo. Las formidables transferencias de áreas de explotación y de renta petrolera acaecidas desde 1976, le confirió un poder de

<sup>15</sup> Para desarrollar el estudio sobre el proceso de fragmentación de YPF se puede consultar Barrera (2011).

presión a un acotado número de empresas que alcanzaron la mayor participación en el sector como contratistas: Pérez Companc, Bidas, Astra y Techint<sup>16</sup>. En este sentido, a raíz de su poder de *lobby* y de veto, producto de la capacidad de restringir el 32,6% de la extracción (junto con las concesiones arribaban al 34,8%), las cuales le otorgaban cierta autonomía respecto de YPF S.E., establecieron lógicas coactivas. A medida que la empresa estatal iba cediendo renta y zonas de explotación, aspectos que la debilitaban estructuralmente, se incrementaba el poder de presión del capital privado en el mercado primario de hidrocarburos.

De este modo, la modalidad de contratos de locación de obra y servicios cuya génesis estaba asociada con la *complementación de extracción subordinada* a YPF S.E., con el paso de los años y las políticas aplicadas fundamentalmente por la última dictadura militar-civil y que el gobierno radical no supo -o no procuró- revertir, terminaron condicionando el propio accionar de la empresa estatal en tanto que el 32,6% del petróleo crudo que extraían, necesario para el desenvolvimiento de la economía local, les confería un arma de presión considerable, a tal punto que aquellos capitales que empezaron *subordinados* a la lógica de extracción de YPF S.E. terminaron *condicionando* su funcionamiento en particular, y el del sector en general. Hacia el final del mandato de Alfonsín, los actores involucrados en el mercado de hidrocarburos, consiguieron establecer la reestructuración del mercado como "cuestión socialmente problematizada", lo que estableció un nuevo escenario de discusión política. Bajo este marco, se inició el proceso de reformas estructurales entablado por el gobierno entrante de Carlos Menem (1989-1999) que impactó en el sector hidrocarburífero, no sólo a través de la "desregulación" y liberalización del mercado, sino producto de la privatización de la petrolera estatal. En este nuevo proceso, dichos actores tenían una oportunidad inigualable para avanzar en el proceso de concentración del mercado. A pesar de no haberse implementado, el Petroplán, ideado por el mismo partido que fundó YPF, puede ser entendido como el colofón de una serie de sucesos y avances del capital privado por sobre la empresa estatal.

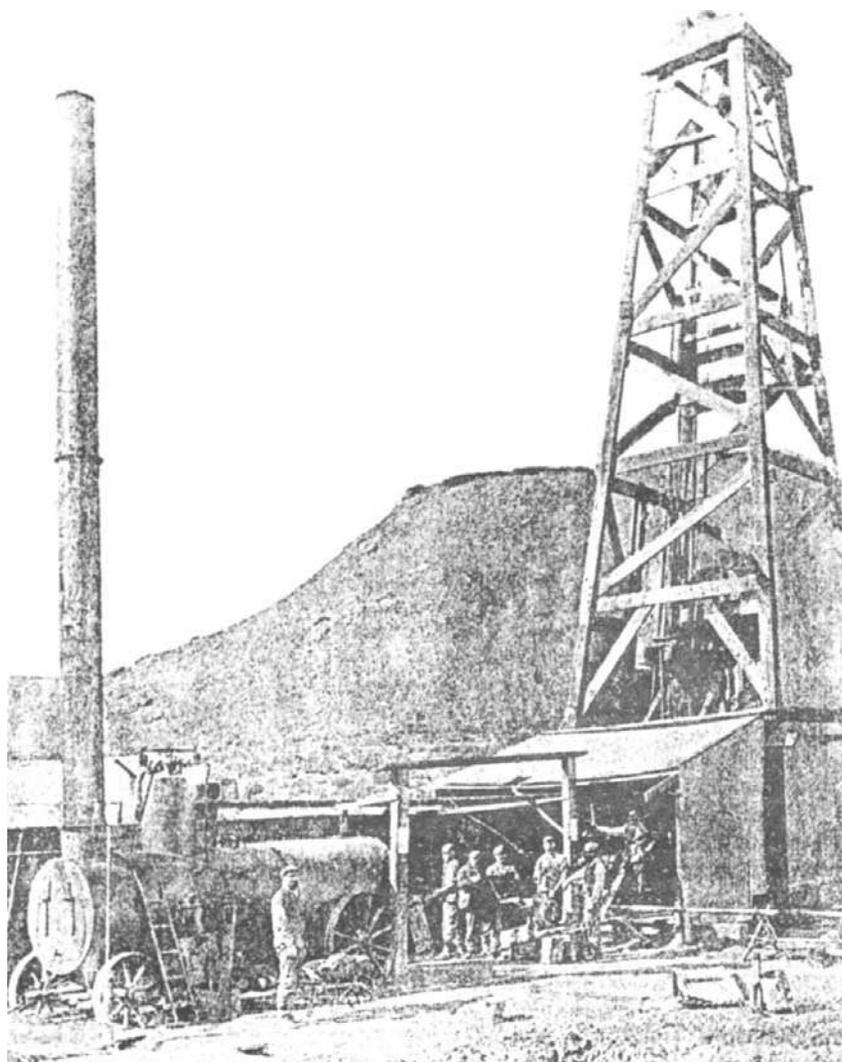
---

<sup>16</sup> Posteriormente fueron los principales beneficiarios del proceso de venta de activos de YPF (fragmentación) entre 1989 y 1993.

## Bibliografía

- Azpiazu, Daniel (2011); "Programas de ajuste en la Argentina en los años ochenta: década perdida o decenio regresivo", **Realidad Económica** N° 262, Buenos Aires.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín (2010); *Hecho en Argentina: Industria y economía, 1976-2007*, Siglo veintiuno editores, Buenos Aires.
- Azpiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel (1986), *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*, Legasa, Buenos Aires.
- Ballesteros, Jorge (2000); Fallo Juez Ballesteros: sobre la *causa* N° 14.467 *Olmos Alejandro S/dcia*. Buenos Aires.

- Barrera, Mariano A. (2011); *Análisis del proceso de fragmentación y privatización de YPF: un estudio de su transformación en el marco de la desregulación del mercado primario de hidrocarburos (1989-1999)*, Tesis de maestría, MIMEO, Buenos Aires.
- Barrera, Mariano A. y Vitto, Cecilia N. (2009); "El Plan energético del tercer gobierno peronista (1973-1976): potencialidades, limitaciones y consecuencias de la crisis del petróleo", IIIª Jornadas de Economía Política, 9, 10 y 11 de noviembre de 2009. Universidad de General Nacional Sarmiento. Buenos Aires, disponible en [http://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded\\_files/file/ecopol/3ra\\_jornada/Mariano\\_Barrera\\_Cecilia\\_Vitto\\_El\\_Plan\\_Energetico\\_1973-1976.pdf](http://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/file/ecopol/3ra_jornada/Mariano_Barrera_Cecilia_Vitto_El_Plan_Energetico_1973-1976.pdf)
- Basualdo, Eduardo (2006); *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo veinte a la actualidad*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Bonelli, Marcelo (1984); *Un volcán en llamas: los contratos petroleros*, Corregidor, Buenos Aires.
- Bravo, Víctor (1992). ¿Por qué privatizar YPF? **Realidad Económica**, Nº 110, Buenos Aires. pp. 82-93.
- Callega, Gustavo (2005); "La política energética del gobierno de Raúl Alfonsín (I)", **Realidad Económica**. Buenos Aires. Nº 213, pp. 110-134.
- Castellani, Ana y Serrani, Esteban (2010); "La persistencia de los ámbitos privilegiados de acumulación en la economía argentina. El caso del mercado de hidrocarburos entre 1977 y 1999", *H-industri@*, Nº 6, primer semestre de 2010, pp. 1-31.
- Centro de Estudios del Petróleo Hipólito Yrigoyen (1987). El negocio petrolero en la Argentina. **Realidad Económica**, Nº 75, Buenos Aires, pp. 81-144.
- Fundación "Consejo para el Proyecto Argentino" (1992); "Estrategia petrolera", *Gabinete Paralelo*. Informe Nº 2, Buenos Aires, pp. 18-55.
- Kozulj, Roberto y Bravo, Víctor (1993); *La política de desregulación argentina: antecedentes e impactos*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Martínez de Hoz, José Alfredo (1976). Presentación del programa económico, Discurso de asunción como ministro de Economía. Buenos Aires. 2 de abril de 1976, 15 páginas.
- Martínez de Hoz, José Alfredo (1991); *Quince años después*, Emecé, Buenos Aires.
- Montamat, Daniel (2007); *La energía argentina: otra víctima del desarrollo ausente*, Colección caminos de la Argentina, Editorial El Ateneo, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1982); "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, nro. 1, Caracas, pp. 91-136.
- Salas, Horacio (2007); *Centenario del Petróleo Argentino: 1907-2007*, Tomo II, Instituto Argentino del Petróleo y del Gas, Buenos Aires.
- YPF (1983). Memoria y Balance General, 1982. Buenos Aires. Ejercicio Nº 6. pp. 1-117.
- YPF (1984). Memoria y Balance General, 1983. Buenos Aires. Ejercicio Nº 7. pp. 1-119.



Petróleo Pozo 2 Comodoro Rivadavia.  
Fotografía de autor no identificado reproducida en Prehistoria del Petróleo Argentino de Víctor García Costa.

# El proceso de fragmentación de YPF: rupturas y continuidades entre el gobierno de facto y el de Carlos Menem

*Mariano A. Barrera\**

El acelerado y extenso proceso de privatización de empresas iniciado durante la administración de Menem, elemento esencial de las reformas estructurales de esa década, incluyó la principal empresa nacional, YPF. Según sostenía el gobierno, era necesario reestructurarla vendiendo ciertos activos para acrecentar su “valor económico”: “más músculo y menos grasa”. Bajo esta señal, se gestó el proceso de fragmentación de la compañía cuya finalidad manifiesta era “incrementar su eficiencia” en el nuevo “entorno competitivo” para luego ser transferido su capital social al sector privado. Sin embargo, en el presente trabajo se discute dicha perspectiva al sostener que su fragmentación tuvo como finalidad que los sectores dominantes locales, que desde mediados de los '70 externalizaban costos e internalizaban renta de YPF, pudieran participar del “negocio”, al adquirir sus principales activos antes de que fuera privatizada. Este elemento se considera relevante en tanto que marcaría una peculiar línea de continuidad entre el último gobierno de *facto* y el menemista.

\* Ver “El legado de la última dictadura en el mercado hidrocarburífero: la antesala de las reformas de los noventa”, en este mismo número, pág. 19.

## Introducción

El cumplimiento de los 20 años de sancionada la ley de Privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) el 24 de septiembre de 1992, y la crítica situación actual del sector hidrocarburífero -debido a la amplia caída de reservas y de extracción-, en particular, y del sector energético, en general, presentan un escenario propicio para analizar cómo y por qué se enajenó la principal empresa estatal del país. En este sentido, el estudio de este proceso resulta trascendente dado que la forma en que se materializó y los motivos que lo posibilitaron, pueden contener embrionariamente la explicación de la posterior evolución del sector.

De este modo, el presente artículo centra el análisis sobre la fragmentación de YPF, aspecto previo -aunque constitutivo- de la posterior privatización. El estudio de este proceso permitirá desentrañar cuáles fueron los actores que se apropiaron de los principales activos de la empresa, en procura de analizar si los argumentos esgrimidos por el gobierno para legitimar su accionar se condicionan con lo acontecido. Para ello, resulta de sustancial relevancia el análisis de las principales normativas que posibilitaron y acompañaron los sucesos mencionados, como así también el modo en que se implementaron.

En este sentido, el proceso de fragmentación constituye el “nudo” a través del cual se puede observar la dinámica sociopolítica en conjunto: “«Hacia atrás», en la confluencia de políticas estatales y privadas que influyen en la aparición de cada nudo, y «hacia adelante», en las nuevas tomas de posición que, a su vez, contribuyen a generar y que significan desplazamientos hacia un próximo «nudo»” (Oszlak y O'Donnell, 1982: 117).

## La fragmentación de YPF en el marco de la disputa por la apropiación de recursos del Estado

Como se mencionó, tanto la venta de los principales activos de YPF como su posterior privatización no fueron sucesos aislados, sino que se inscribieron en un proceso más amplio que incluyó a las distintas esferas del Estado. La crisis final del gobierno de Raúl Alfonsín con la hiperinflación que aceleró la entrega de su mandato respondió a una disputa por los recursos del Estado entre las distintas fracciones que integraban el bloque de poder en el interior del Estado dado que los sectores dominantes locales percibían el 13% del PIB (en concepto de transferencias fiscales y cuasifiscales), mientras que los acreedores externos se apropiaban de menos del 2% (por el pago de capital e intereses de la deuda) (Basualdo, 2006). Esto se potenció con la moratoria de hecho en la que ingresó en 1988 el gobierno ante la escasez de divisas para afrontar los pagos. La respuesta de los acreedores y organismos internacionales y del gobierno de los Estados Unidos consistió en *asfixiar* al gobierno para que “implementara un cambio radical” (World Bank, 1993: 16). Ante las presiones externas, el gobierno -marcadamente debilitado- eliminó el control sobre la divisa estadounidense lo que desencadenó la más férrea puja de intereses entre las distintas fracciones del capital, con el consecuente incremento de los precios locales producto de la corrida sobre el dólar.

De esta manera, la hiperinflación fue la forma que asumió el disciplinamiento por parte de los acreedores externos -a partir del ataque especulativo sobre la moneda local- para materializar un cambio en la dinámica de la distribución de recursos entre las distintas fracciones del capital. Conforme lo señalado, el marcado incremento de precios de 1989 sumado al de 1990, derivados del proceso mencionado, condicionaron el accionar del gobierno de Carlos Menem, por parte del *establishment* tanto local como internacional, para que se aplicaran las reformas estructurales que desde hacía un lustro reclamaban.

En consecuencia, el nuevo gobierno, amparado en el denominado *Consenso de Washington*, y por medio de las leyes de Reforma del Estado (23.696) y Emergencia económica (23.697), logró articular los intereses de los sectores dominantes en torno de la privatización de las empresas del Estado y la “desregulación” de los mercados, transfiriéndolos con fuertes posiciones dominantes y alta rentabilidad, a los principales actores económicos. Conforme esto, el programa implementado por Menem significó un verdadero “modelo privatizador” que transfirió la casi totalidad de los activos estatales al sector privado sin considerar, entre otras dimensiones, el rol estratégico que pudieran ocupar.

En lo relativo al sector hidrocarburífero, se sancionaron cuatro normas que transformaron el mercado. La primera fue el decreto 1.055/89 que habilitó la concesión de áreas secundarias y asociación en las centrales, otorgando libre disponibilidad sobre el petróleo extraído al suprimir la “mesa de crudo” por medio de la cual se fijaban las cuotas de crudo que se destinaba a cada refinería, como así también libertad en la fijación de precios. El segundo fue el decreto 1.212/89, el cual no sólo profundizaba la fragmentación de YPF al reconvertir los contratos de explotación en concesiones sino que también persistía en la eliminación de los mecanismos de control estatal al fijar fechas para el inicio de los precios “libremente pactados” y ratificaba la libertad para importar y exportar hidrocarburos. Asimismo -con dudosa legalidad- flexibilizó el límite de cinco concesiones de explotación e igual cantidad de permisos de exploración que fijaba la ley de hidrocarburos (17.319), lo que posibilitó el posterior proceso de concentración privada de las áreas.

El tercero fue el decreto 1.589/89 que además de consolidar las disposiciones previas y ampliar ciertos mecanismos desregulatorios -entre ellos, garantizar la eliminación de aranceles y derechos de exportación- permitía la libre disponibilidad del 70% de las divisas que obtuvieran del comercio local e internacional del petróleo y/o sus derivados. Finalmente, al año siguiente, se decretó la norma 2.778/90 que habilitó la etapa final del proceso de fragmentación, en tanto que detallaba el “Plan de Transformación Global” de YPF, al delimitar fechas para enajenar los principales activos de la compañía.

La articulación de estas normas sancionadas por parte del Poder Ejecutivo posibilitó una férrea reestructuración del sector hidrocarburífero en tanto que inició el proceso de fragmentación de la petrolera estatal.

## El proceso de fragmentación de YPF como el “nudo” de la “cuestión”

Como se señaló, el estudio del proceso de fragmentación de YPF es un elemento de análisis sustancial para comprender la dinámica que adquirió la privatización de la petrolera estatal. Por *fragmentación* se entiende el proceso de desmembramiento, que se desarrolló entre 1989 y 1993, que en el discurso oficial se denominó “reestructuración” o “transformación”, de ciertos activos de YPF, como aspecto previo -aunque constitutivo- de la posterior privatización. Se refiere al proceso de escisión de determinados activos, entre los que se encuentran los buques tanque, embarcaciones menores, refinerías, ductos, áreas centrales y secundarias cuya finalidad u objetivo ulterior podría dividírsele analíticamente en dos aspectos: por un lado, el económico y, por el otro, el político. Conforme esto, en el plano preeminentemente “económico” (aunque lo “económico” y lo “político” forman una unidad indisoluble), se estima que, la fragmentación tuvo como objetivo, por una parte, desintegrar parcialmente tanto vertical como horizontalmente la compañía de modo tal que los grupos económicos locales pudieran ingresar al “negocio” mediante la compra de activos que estuvieran en relación con su capacidad financiera y de *lobby*. Por la otra, y como consecuencia de esta desintegración, la fragmentación tuvo como finalidad la entrega de la propiedad de la empresa al capital privado sin la capacidad cuasimonopólica que poseía bajo la administración estatal. Finalmente, la fragmentación, a través de la venta, concesión o asociación de los activos, permitiría transferir la compañía relativamente “saneada” en términos económicos.

En su aspecto preferentemente “político”, el proceso encarado con la fragmentación de YPF le confirió al gobierno de Carlos Menem una herramienta de invaluable importancia para obtener la legitimidad del capital en su conjunto ante el posterior proceso de privatización en tanto que parte de las fracciones del capital que adquirieron los activos de la empresa, eran las que durante la administración estatal de YPF externalizaban costos e internalizaban renta económica por medio de los contratos de locación firmados, fundamentalmente, desde 1977. Este flujo de recursos se obstruiría definitivamente con la transferencia al capital privado de la propiedad de la empresa y la liberalización de los precios con la “desregulación” del mercado ampliado de hidrocarburos. En este marco se inserta, incluso, la transferencia de la flota marítima al Sindicato Unido de Petroleros del Estado para obtener el beneplácito -o connivencia- de dicho actor ante el proceso iniciado.

La necesidad de fragmentar la empresa emergió en la literatura hacia finales de la década de los ochenta, cuando Daniel Artana y Luis Soto (1987) presentaban como modelo para tornar más “eficiente” a la empresa, dado que no existían las condiciones políticas para privatizarla, la “subdivisión” “en tantas firmas como cuencas existen en la actualidad. Quedarían así cinco sociedades anónimas de propiedad estatal en la faz productiva” (Artana y Soto, 1987: 37).

El argumento de la ineficiencia de YPF era recurrente en aquellos que sostenían la necesidad de privatizarla<sup>1</sup> y fue utilizado por el gobierno como *leitmotiv* (desde una retórica discursiva) para la fragmentación de la firma. Sin embargo, sobre la base de investigaciones previas (Barrera, 2011; Barrera, 2012) es posible cuestionar que la mala *performance* de la compañía se originara en su supuesta “ineficiencia” en tanto que puede sostenerse que estos desequilibrios se debieron a una sistemática política de desarticulación de la compañía que comenzó en 1976 con la última dictadura. A pesar de ello, la “reestructuración” era presentada como un instrumento necesario para incrementar el nivel de eficiencia y, de esta manera, el valor mismo de la compañía:

“La transformación y reestructuración de YPF, permitirá la oferta pública de sus acciones; la participación en los mercados bursátiles de mayor envergadura internacional (...) Debe subrayarse que este proceso [reestructuración] está reduciendo el tamaño físico de la empresa, pero aumentando sustancialmente su valor económico por la simple razón de eliminar los sectores antieconómicos y no necesarios para un desenvolvimiento” (Estenssoro, 1992: 92).

Sobre la base de los argumentos del Poder Ejecutivo, tanto el Estado como la empresa carecían de los recursos pertinentes para incrementar las inversiones en exploración y extracción, por lo que propiciaron, por medio de las cuatro normas señaladas, la fragmentación de la compañía. El descrédito de la firma por parte del gobierno era de tal magnitud que para evaluar las reservas de hidrocarburos contrataron los servicios de la consultora estadounidense Gaffney, Cline & Associates, financiada nuevamente por el Banco Mundial.

El estudio de la auditoría privada que evaluó los 237 yacimientos existentes al 31 de diciembre de 1989, dio como resultado un valor considerablemente inferior a los niveles que manejaba YPF. En efecto, la disminución de las reservas de petróleo alcanzó el 28,7% mientras que las de gas natural, el 27,9 por ciento.

La diferencia señalada en la práctica significó menores ingresos monetarios a las arcas estatales a partir de la inferior cantidad de hidrocarburos existentes en los yacimientos que, posteriormente, el capital privado adquiriría a través de las concesiones. Esta revaluación de los yacimientos se dio en un contexto en el que no existía desconfianza en los cálculos de reservas existentes al momento, por lo menos, por una parte de los propios empresarios que se desempeñaban en el sector<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> En esta línea se encuentran Gerchunoff y Guadagni (1987); FIEL (1989 y 2000); Vicente (1992); Montamat (1995 y 2007); entre otros.

<sup>2</sup> Al respecto, el presidente de Pérez Companc, Oscar Vicente, expresaba tres o cuatro meses antes de presentarse el informe de la consultora: “En ese año [1968] la relación reservas/producción era realmente crítica para el país [e] incorporamos a las reservas primarias las posibles reservas secundarias que podían obtenerse de todos los yacimientos del país. Así se logró mejorar la relación (...). A partir de ese momento teníamos que obtener producción por secundaria (...). Así fue como, de los éxitos y fracasos empezamos a comprender que no todos los yacimientos respondían como se había pensado que iban a responder, y fuimos reduciendo lentamente las reservas asignadas a secundaria. En una palabra, hicimos un **blanqueo** (...). Cuando realmente incorporábamos más, aprovechábamos para blanquear la **mentira** inicial. Así como en aquella época dudábamos de esos datos, hoy podemos decir que las cifras actuales son bastante correctas, tanto las que maneja YPF como aquellas que manejan las compañías privadas” (negritas en el original y cursivas propias, Vicente, 1990: 4.412).

A partir del método probabilístico utilizado para calcular las reservas -esto es, asumiendo cierta la probabilidad de que las cantidades realmente recuperadas serán iguales o superiores a las estimadas-, el conocimiento empírico de los yacimientos deviene un elemento central para la evaluación más cercana de los hidrocarburos, dado que, como señaló Vicente, las previsiones teóricas, por diversas circunstancias, no siempre responden como se espera.

Asimismo, el fuerte descenso de las reservas tal como se presentaba en el informe, le otorgaba un marcado poder de legitimidad al gobierno frente a la opinión pública para profundizar el proceso que habían iniciado: a) mayor injerencia del capital privado en el sector; y, b) desarticulación de la petrolera estatal, para su posterior privatización.

En este sentido, el proceso de fragmentación encarado por el gobierno liderado por Menem, guardaba marcadas similitudes con el Petroplán lanzado -sin éxito de ser implementado- durante la administración radical (Barrera, 2012). En efecto, las áreas marginales eran definidas como aquellas en las que se extrajera menos de 200 m<sup>3</sup> diarios y serían adjudicadas a las empresas que ofrecieran mayor cantidad de dinero por los derechos de explotación entregados, al igual que bajo el decreto 1.055/89. A su vez, el Plan radical tenía previsto la conformación de un mercado de petróleo de libre disponibilidad, como el creado luego de 1989. No obstante, también existieron diferencias de no menor trascendencia. Conforme esto, mientras que el Petroplán preveía que los ingresos por la concesión de las diversas áreas serían destinados a YPF, el decreto 1.055/89 estableció que el pago se realizaría al Tesoro Nacional<sup>3</sup>. Asimismo, en las áreas secundarias no existieron asociaciones entre YPF y el capital privado por medio de uniones transitorias de empresas sino que se entregaron en concesión luego de que las empresas abonaran los respectivos derechos de asociación (Kozulj y Bravo, 1993).

En suma, si bien los lineamientos generales entre ambos planes fueron los mismos (transferir áreas al capital privado, generar un mercado de libre disponibilidad del crudo, incrementar el poder del sector privado, etc.) también existieron ciertas diferencias, muy probablemente, debido a la nueva correlación de fuerzas favorable al capital en su conjunto.

## **La fragmentación de YPF/S.A.: “áreas marginales”**

Dentro de la política desarrollada por el gobierno para incrementar la participación del capital privado en el mercado primario de hidrocarburos, se ubicó la transferencia de áreas que YPF operaba en 1988 con una extracción diaria en promedio menor a los 200 m<sup>3</sup> o que estaban en inactividad desde hacía 5 años; las denominadas “áreas marginales” o “de interés secundario”<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Esto, sin duda, estaba en función de la nueva relación de fuerzas y del interés por parte del Gobierno de incrementar la recaudación para mantener los pagos a los acreedores internacionales.

<sup>4</sup> Es importante recordar que, a raíz del Plan Huergo implementado en 1987, la empresa estatal se concentró en las áreas de mayor productividad relegando o pasando a la inactividad las de menor rendimiento (Barrera, 2012). En este sentido, el hecho de que algunas áreas tuvieran una

Estas áreas transferidas al capital privado alcanzaron volúmenes que representaban el 13% de la extracción del conjunto del país (YPF, 1991: 109). La gran mayoría se encontraba con una explotación diaria menor a los 100 m<sup>3</sup> diarios o inactivas; sin embargo, existieron algunas con volúmenes superiores a los que exigía la norma para considerarlas marginales.

Por otra parte, otro dato de considerable relevancia para mencionar es el de las reservas de petróleo y gas natural. La totalidad de las áreas de interés secundario cedidas al sector privado entre 1989 y 1993 contenían un 10% de las reservas de petróleo del país. Sin embargo, la revaluación de reservas realizada por la consultora internacional significó, para las 86 áreas transferidas, una reducción de petróleo crudo del 28,2% (9,9 millones de m<sup>3</sup>), similar a la disminución relativa del conjunto del país (-28,7%); lo que, en última instancia, terminó repercutiendo en el precio al que las empresas adquirieron las áreas.

En síntesis, por la concesión de las 86 áreas de interés secundario entre 1989 y 1993 el Estado recaudó en concepto de derechos de explotación un total de 450 millones de dólares y un flujo anual de extracción de petróleo operado por el capital privado cercano al 13% del país (YPF, 1991: 109) pasó a formar parte del mercado de libre disponibilidad de crudo. A su vez, las reservas de petróleo y gas natural bajo concesión al sector privado alcanzaron el 10% y 4% de las totales nacionales, respectivamente. La relación entre reservas de petróleo concesionadas y dinero abonado oscila entre 17,8 y 12,8 dólares el m<sup>3</sup>, muy por debajo de las estimaciones realizadas por Bravo (1990) respecto del valor de las reservas comprobadas que se estaban entregando y que, como mínimo, se encontraba en los 43,6 dólares el m<sup>3</sup>.

En efecto, la resolución del conflicto en torno de las zonas de producción secundaria significó un primer proceso de concentración privada de áreas por parte de las principales fracciones del capital -aunque, en rigor, la mayoría de los grupos económicos y conglomerados extranjeros que adquirieron activos estatales no se centraron únicamente sobre una actividad sino que procuraron consolidarse a partir de integraciones verticales, dinámica que coadyuvó a profundizar el proceso de centralización del capital en la economía-. Por otro lado, es dable resaltar un elemento que contraviene el cúmulo de normativas analizadas. El decreto 1.212/89 licuaba la restricción de participación establecida por la ley 17.319 y fijaba que la limitación de 5 áreas de explotación se aplicaría exclusivamente cuando los titulares constituyan una misma persona jurídica, una idéntica Unión Transitoria de Empresas o igual asociación. A pesar de ello, e incluso, por el incumplimiento de esas mismas laxas restricciones impuestas por la norma, Compañía Naviera Pérez Companc participó como único operador y con esa persona jurídica en siete áreas excediendo el límite marcado por la norma.

Al introducir el análisis en un plano más agregado, si se observa el **cuadro N° 1** se puede percibir que los primeros cinco grupos económicos o empresas de capital extranjero concentraron el 31,5% de las zonas entregadas a un único operador al participar en 27 de las 86 concedidas al capital privado. Ahora bien,

---

*performance* menor a los 200 m<sup>3</sup> diarios, pudo deberse a que la petrolera centró sus actividades sobre las más rentables y no a que fueran yacimientos insignificantes.

**Cuadro N° 1.** Primeros 5 grupos económicos y empresas transnacionales con mayor participación en las 86 áreas de interés secundario, 1989-1993 (en valores absolutos y %)\*

	Único operador	%	Participación compartida	%	Total	% sobre el total de áreas	Acumulado de áreas en las que tienen injerencia	%
Techint (Argentina)	8	9,3	9	10,5	17	19,8	17	19,8
Pérez Companc (Argentina)	10	11,6	2	2,3	12	14,0	29	33,7
Glacco Cía. Petrolera (Canadá)	4	4,7	3	3,5	7	8,1	36	41,9
Pluspetrol S.A. (Argentina)	4	4,7	2	2,3	6	7,0	42	48,8
Astra Capsa (Argentina)	1	1,2	5	5,8	6	7,0	48	55,8
Resto	17		94		111		86	100,0
Total de áreas de interés secundario	86		86		86		86	

\*El total excede las 86 áreas dado que se está contemplando la cantidad de zonas en las que cada grupo tiene participación tanto como operador único o compartida.

Fuente: Elaboración propia sobre Barrera (2011).

si se considera la cantidad total de áreas en las que cada compañía participaba (ya sea como único operador o compartiendo con otra firma) se puede apreciar que el nivel de concentración es considerablemente superior. En efecto, las primeras cinco (Techint, Pérez Companc, Glacco Cía. Petrolera, Astra Capsa y Pluspetrol S.A.) controlaban 48 áreas, esto es, el 55,8 por ciento<sup>5</sup>.

### La fragmentación de YPF: “áreas reconvertidas”

La desarticulación de la empresa estatal también implicó la reconversión de los contratos de locación de obra y servicios otorgados entre 1958 y 1983 (con sucesivas renegociaciones, y que muchos estaban próximos a vencer), en concesiones de explotación por 25 años prorrogables por 10 años más<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Vale resaltar que ninguna de estas firmas participa conjuntamente en las 48 áreas señaladas, por lo que no existe superposición en su contabilización.

<sup>6</sup> A la fecha de la cesión existían dos contratos vigentes que habían sido firmados en 1958 (en el gobierno de Frondizi), tres concretados entre 1967 y 1972 (bajo la dictadura de Onganía, Levingston y Lanusse) y veintidós rubricados durante 1976 y 1983 (en el marco del último gobierno de facto).

La conversión de contratos de explotación en concesiones de explotación, era la derivación lógica del proceso de eliminación de la intervención de YPF y del Estado en el mercado. Sin embargo, vale resaltar que la reconversión fue una suerte de adjudicación directa a las empresas que estaban operando en el mercado bajo la modalidad de contratos, circunstancia que estaba prohibida por la ley 17.319, que establece como único mecanismo la licitación internacional. La característica de estos acuerdos entre el capital privado y la petrolera estatal consistía en que, sobre áreas con reservas de hidrocarburos de dominio de esta última, se permitía el accionar de empresas privadas para que extrajeran los hidrocarburos a condición de que, con un precio pactado en el contrato, se los vendieran a YPF. En este sentido, estas empresas que habían ingresado de forma subordinada a YPF, con el paso de los años y las políticas implementadas principalmente por la última dictadura militar-civil y que el gobierno radical no supo -o no procuró- revertir, terminaron condicionando tanto el propio accionar de la petrolera estatal como del sector en su conjunto. Esto se debió, en gran medida, a que los volúmenes que extraían las compañías (35,3% hacia 1989), necesarios para alcanzar el autoabastecimiento, las investía de un poder de presión de considerable magnitud.

La forma en que se reconvirtieron los contratos varió en función de las características de éstos y estuvo asociada con diversas reuniones que se extendieron entre 1990 y 1992. En este sentido, en aquellos que luego de las recurrentes renegociaciones habían pactado un precio del crudo adquirido por YPF superior al internacional, se estableció la política de concesionar el área a la empresa privada. Contrariamente, si los precios del contrato eran inferiores a los internacionales, la empresa estatal se asociaría con la firma privada en la explotación de esos yacimientos (Kozulj y Bravo). Sin embargo, un rasgo característico del proceso de concesión de estas áreas fue que, a diferencia de las anteriores áreas marginales, en primer lugar, no fueron entregadas luego de un Concurso Público Internacional y, en segundo, no se realizaron desembolsos monetarios para su adquisición. Al igual que las disposiciones del decreto 1.212/89 -que limitaban las restricciones implementadas por la ley 17.319, de dudosa legalidad-, la "reconversión" de contratos se realizó al margen de la ley de Hidrocarburos en tanto que no existe como figura en la norma. La legislación señalada expresa que "son absolutamente nulos (...) c) Los permisos y concesiones adquiridos de modo distinto al previsto en esta ley". Este dato es importante resaltarlo dado que, primero, se estaba transfiriendo el 33,8% de la explotación de petróleo y el 19,7% de la producción de gas natural, según los valores de 1990. Segundo, los volúmenes de reservas representaban entre el 20% (según YPF) y 25% (en virtud de los datos de la consultora) para el petróleo y entre 13% y 18%, respectivamente, para el gas natural. Tercero, la gran mayoría de las reservas fueron descubiertas por la empresa estatal y entregadas al capital privado para su explotación, con lo cual, se les transfirieron áreas para extraer con reservas comprobadas para las cuales no habían invertido. Finalmente, a diferencia de lo que estipulaba la ley de Hidrocarburos 17.319 para las concesiones, los contratistas nunca abonaron canon o pago alguno por la explotación que realizaron durante la vigencia de los contratos.

Luego de un estudio de los costos de las principales áreas y de la posible evolución de los precios internacionales, Kozulj y Bravo (1993) realizaron estima-

ciones respecto del impacto que esto ocasionaría tanto para la petrolera estatal como para el capital privado

"Desde el punto de vista de YPF, la reconversión ha significado una reducción de sus egresos del orden de los 100 millones de dólares por las regalías que deja de pagar y un ingreso del orden de los 94 millones de dólares en concepto de ingresos por su asociación en base a los volúmenes actuales y precios de U\$S 18,5 por barril. Sin embargo, la reconversión le significaría a YPF un desembolso adicional de 81 millones de dólares si debiese adquirir todo el crudo de los ex contratistas a los precios internacionales actuales, estimados en 18,5 U\$S/bl" (Kozulj y Bravo, 1993: 122).

En efecto, los volúmenes diarios de extracción de petróleo en el conjunto de estas áreas reconvertidas alcanzaban, en 1990, los 24.285 m<sup>3</sup> (8,9 millones de m<sup>3</sup> anuales, 33,8%), niveles superiores a las necesidades de las refinерías privadas, aspecto que habilitaría el inicio del mercado de libre disponibilidad del crudo.

Al adentrarse en el análisis de los contratos reconvertidos se observa un dato de significativa relevancia: 19 de las 27 áreas de las que se tiene información, presentaban una extracción diaria en 1990 superior al límite establecido para definir las zonas de interés secundario, 200 m<sup>3</sup> diarios<sup>7</sup>. La media de explotación diaria arribaba a los 899 m<sup>3</sup>, mientras que la máxima alcanzaba los 6.528 m<sup>3</sup> (Anticlinal Grande-Cerro Dragón -descubierto por YPF en 1958-, la cual representaba el 8,5% de la extracción del país). En cuanto a las reservas, es importante detenerse para examinar los datos. El estudio de la consultora internacional arrojó como resultado que el conjunto de estos yacimientos poseían un total de 61,0 millones de m<sup>3</sup> de petróleo, esto es, un 11,8% menos que los contabilizados por YPF, 69,1 millones de m<sup>3</sup>. Esta caída en las reservas es 16,9 puntos porcentuales menor a la media nacional (-28,7%). A su vez, respecto del gas natural, los volúmenes publicados arriban a los 98.095 y 98.358 millones de m<sup>3</sup>, respectivamente, lo que estaría expresando un descenso en torno del -0,3% con los datos de la institución internacional, 27,6 puntos porcentuales por encima del promedio del país (-27,9%). La comparación de ambos análisis demuestra que para el conjunto de estas áreas, la revaluación realizada por la consultora es considerablemente similar a la de YPF. Llama la atención que en estas áreas que serían transferidas al capital privado sin que mediara pago por derechos de explotación las reducciones en las reservas, producto de la revaluación realizada por Gaffney, Cline & Associates, se alejara tanto de la media nacional, o, en el caso del gas natural, sea similar a las de YPF.

El proceso de reconversión, como era esperable, consolidó el poder de aquellas fracciones que durante gobierno de *facto* potenciaron su intervención en el mercado primario de hidrocarburos, por medio de la apropiación tanto de una porción considerable de la renta hidrocarburífera como de las áreas de explotación, aspectos que contribuyeron al debilitamiento de la petrolera estatal y a la posterior imposición de una nueva arquitectura en el mercado de hidrocarburos (Barrera, 2012). De la sistematización de la información brindada por el **cuadro N° 2** se puede observar que la formidable inferencia que tres o cuatro grupos

<sup>7</sup> En rigor, la norma establecía que esa magnitud debía haber sido extraída en 1988 para ser considerada marginal. Sin embargo, sirve para fijar un parámetro de comparación respecto de lo sustancial de estas áreas.

**Cuadro N° 2.** Participación de los cinco primeros grupos económicos y empresas transnacionales en las áreas reconvertidas en concesiones de explotación (en valores absolutos y %)\*

	Único operador	%	Participación compartida	%	Total	%	Acumulado de áreas en las que tienen injerencia	%
Pérez Companc (Argentina)	7	24,1	7	24,1	14	48,3	14	48,3
Bridas (Argentina)	0	0	8	27,6	8	27,6	18	62,1
Astra (Argentina)	1	3,4	5	17,2	6	20,7	22	75,9
Pluspetrol S.A. (Argentina)	1	3,4	2	6,9	3	10,3	23	79,3
Techint (Argentina)	1	3,4	1	3,4	2	6,9	24	82,8
Resto	2		15		17		29	100
Total de áreas reconvertidas	29		29		29		29	

\*El total excede las 86 áreas dado que se está contemplando la cantidad de áreas en las que cada grupo tiene participación tanto como operador único o compartido.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Barrera (2011).

económicos poseían en dichas áreas. En efecto, Pérez Companc consiguió como único operador tener participación en siete de las 29 áreas reconvertidas, esto es, el 24,1%. A su vez, si se considera el total de zonas en las que pasó a tener injerencia, el número asciende a 14 (48,3%). Por su parte, el grupo Bridas intervino de forma compartida en ocho áreas (27,6%), Astra Capsa en seis (20,7%), Pluspetrol S.A en tres (10,3%). Asimismo, sobre la base del **cuadro N° 2**, se puede observar que las primeras cinco tuvieron injerencia -ya sea como único operador o con participación compartida- en 24 de ellas, lo que representa el 82,8% del total (si se consideran las primeras tres, el número desciende a 22 áreas, 75,9%).

El análisis de las áreas concedidas al capital privado muestra una marcada concentración en un número acotado de grupos económicos o conglomerados extranjeros, en gran medida, permitido por la modificación de los límites que contenía la ley 17.319 dispuestos en el decreto 1.212/89. En segundo lugar, la comparación del **cuadro N° 1** con el **cuadro N° 2** permite encontrar ciertas líneas de continuidad en ambos procesos (concesión de áreas secundarias y reconversión de contratos de explotación) en tanto que, cuatro de los primeros cinco grupos o conglomerados extranjeros que participaron en las áreas marginales son los mismos que en las reconvertidas, con excepción de la canadiense Glacco Cía. Petrolera S.A. y la argentina Bridas.

## La fragmentación de YPF: “áreas centrales”

El decreto 1.055/89 y las leyes 17.319 y 23.696 establecieron el marco de referencia de la transferencia al capital privado de las principales áreas hidrocarburíferas del país en calidad de asociaciones con la empresa estatal, hasta ese momento operadas por YPF. Conforme las disposiciones de la primera norma, las firmas participantes deberían incorporar “las más modernas tecnologías”. El plazo de vigencia de estos convenios, sobre la base de la conformación de Uniones Transitorias de Empresas (UTEs) sería como máximo de 25 años y resultarían adjudicadas a las compañías privadas o extranjeras que ofrecieran el mayor monto -en un pago al contado- en concepto de derecho de asociación, el cual ingresaría al Tesoro Nacional. Al igual que en las demás concesiones, los hidrocarburos extraídos serían de libre disponibilidad al igual que el 70% de las divisas obtenidas por su venta.

En una primera instancia, el gobierno por medio del decreto 1.216/90, había establecido que la cesión giraría en torno del 35% y 50% de las reservas, la extracción y las instalaciones en cada área; sin embargo, un año después, aduciendo que “ese porcentaje respondió a políticas de privatización que, revisadas y actualizadas, indican la conveniencia de incrementar la participación del capital privado en la explotación de hidrocarburos asociado con YPF”, ampliaron la participación hasta el 90% a través del decreto 1.727/91 (rectificado por el 1.805/91). En rigor, las modificaciones en los porcentajes correspondían a la necesidad del Poder Ejecutivo de generar mayores ingresos al fisco para cubrir el déficit en las cuentas. Es dable recordar que en 1991 las finanzas públicas cerraron con un resultado operativo negativo de 4.538 millones de dólares, parcialmente corregido por los ingresos de las ventas de las empresas públicas, 2.194 millones de dólares (de los cuáles, el 36,6%, 803,6 millones de dólares correspondió solamente a la cesión del 60% de Puesto Hernández, el 90% de Vizcacheras, el 70% de El Huemul y el 90% de El Tordillo) dando como resultado fiscal final (incluyendo las privatizaciones) un déficit de 2.344 millones de dólares. A su vez, 1992 tuvo un saldo negativo entre ingresos y egresos en torno de los -298 millones de dólares sin considerar las privatizaciones, las cuales generaron entradas monetarias por 1.787 millones de dólares, lo que permitió alcanzar el superávit fiscal luego de varios años (1.489 millones de dólares) (Alexander, 2000).

El gobierno, iniciadas las gestiones, había calculado que por las asociaciones de entre el 35% y 50% en las primeras cuatro áreas centrales (Puesto Hernández, Vizcacheras, El Huemul y El Tordillo), recaudaría un valor no inferior a los 1.300 millones de dólares; no obstante, luego de la evaluación realizada por Gaffney, Cline & Associates, los valores estimados por la consultora por la venta de los derechos de asociación oscilaron en torno de los 223 millones de dólares (con un petróleo a 2 dólares el barril y con una asociación del 35%) y 447 millones de dólares (con un crudo a 3 dólares el barril y alcanzando el 50%). En consecuencia, ante la necesidad de incrementar los ingresos fiscales, desde el ejecutivo se decidió extender las participaciones del capital privado en las áreas con un valor de la nueva cesión que no sería “inferior al derecho de asociación abonado por las empresas asociadas en cada contrato, apli-

cado proporcionalmente sobre el porcentaje de participación que se cede y descontado el valor correspondiente a las reservas extraídas del área desde el último día del mes anterior a la fecha de vigencia del contrato hasta dos días anteriores a la fecha de pago del precio de la cesión”.

Estas cuatro áreas licitadas contenían, hacia 1989, alrededor de 40 millones de m<sup>3</sup> de petróleo (entre el 12% y 16% de las reservas del país) y entre 5.318 y 9.722 millones de m<sup>3</sup> de gas natural (cerca del 1% del total de la Argentina), dependiendo si se toma como fuente, respectivamente, a la consultora internacional o el informe de YPF. A su vez, en volúmenes de 1992, se extrajeron 5,2 millones de m<sup>3</sup> de petróleo (el 16,3% del total). Esta marcada participación en la explotación de crudo del país se debió, además de a la alta productividad de estos yacimientos, a que, producto del Plan Huergo de 1987 (Barrera, 2012), YPF logró fuertes incrementos en su producción.

Luego de la ampliación de los porcentajes de participación, por la concesión de entre el 60% y 90% de estas cuatro áreas, el Estado Nacional recaudó 803,6 millones de dólares, un precio considerablemente menor al que habían estimado. El resultado de la licitación fue que el 70% del área El Huemul-Koluel Kaike se le adjudicó a la francesa Total Austral; el 60% de Puesto Hernández se le cedió a Pérez Companc, Occidental Exploration (Oxy), Petrolera Patagónica e Inter Río Holding Establishment (ambas propiedad de Pérez Companc); el 90% de Vizcacheras lo obtuvieron Astra y Repsol y el 90% de El Tordillo fue concesionado a Tecpetrol, Petrolera Santa Fe, Energy Development Corporation y Entre Ríos Inversiones (perteneciente a Pérez Companc). Como puede apreciarse, las empresas que consiguieron asociarse con YPF se encontraban operando en el país hacía varios años, por lo que no es plausible sostener que se generó un ingreso de nuevos capitales en estas zonas.

El programa de concesión de áreas centrales incluyó también las Cuenca Austral y Noroeste. En cuanto a la primera de ellas, las tres áreas licitadas (Tierra del Fuego y Santa Cruz I y II) tenían un potencial gasífero importante, entre el 6% y 9% de las reservas del país, mientras que poseían un flujo de extracción anual de petróleo del 11% en 1992, a pesar de contar con el 4% de las reservas de crudo nacional. Por estos yacimientos, desde el gobierno se pretendía recaudar entre 500 y 600 millones de dólares. En tal sentido, se fijó una primera base, por el 70% de las tres áreas de la Cuenca, de 356,3 millones de dólares. Sin embargo, al no conseguir interesados el gobierno decidió bajar el precio base, por las áreas restantes, a 247,7 millones de dólares. A partir de allí, se presentaron los distintos oferentes y se terminaron adjudicando las áreas. Por un lado, en Tierra del Fuego la petrolera estatal se asoció con el consorcio conformado por Bidas, Valdana (propiedad de Bidas), Chauvco Resources y Coastal Argentina. Por otra parte, Santa Cruz II fue concedida a Pérez Companc, Astra e Inter Río Holding Establishment (del primero de los *holdings*). Por el total de las áreas de esta cuenca, el Estado recaudó 340,1 millones de dólares.

Finalmente, en noviembre de 1992 se logró cerrar la licitación de las últimas áreas centrales, ubicadas en la Cuenca Noroeste: Palmar Largo y Aguarañe. Los yacimientos de estas zonas, eran ricos en petróleo (poseían alrededor del 7% de las reservas del país) y en gas natural (contenían entre el 8% y 11% de

los reservorios argentinos). Conforme la voluntad del Presidente, el precio base de ambas áreas se fijó en 146,6 millones de dólares. El proceso contó con la participación de cinco consorcios que se disputaron estos yacimientos y que, finalmente, fueron adjudicados por un precio de 210,6 millones de dólares (un 43,7% superior al precio base). En este sentido, el 70% de Palmar Largo fue concedido por 36,1 millones de dólares a Pluspetrol, Norcen, Compañía General de Combustibles (CGC, Soldati) y Dong Won. Asimismo, el 55% de Aguara Güe fue obtenido por Tecpetrol, Ampolex, CGC (Soldati) y Braspetro, por 174,6 millones de dólares.

En conjunto, por el total de las nueve áreas centrales, las cuales en 1992 representaban el 29,5% de la extracción de crudo del país y un nivel de reservas de petróleo y gas natural de entre el 20% y 15%, respectivamente, el Estado recaudó 1.354,4 millones de dólares, un monto similar de lo que esperaban cobrar sólo por las primeras cuatro áreas licitadas. Asimismo, y un dato no menor, si el objetivo, tal como lo expresaban, era crear un mercado de libre disponibilidad para abastecer a las refinerías privadas, con la reconversión de los contratos de explotación y las áreas de interés secundario, que sumaban un flujo de extracción de petróleo cercano a los 11,5 millones de m<sup>3</sup>, alcanzaba para satisfacer las demandas de las destiladoras privadas. De alguna manera, lo que está expresando este hecho, es la causa real de la reestructuración del mercado petrolero: la voluntad de los capitales que participaban en el sector, sumado a otros operadores internacionales que buscaban ingresar al mercado, de obtener una mayor participación en la renta petrolera.

En el **cuadro Nº 3** se puede apreciar la participación que los respectivos grupos económicos o conglomerados extranjeros tuvieron en las nueve áreas centrales concesionadas al capital privado. Del análisis del cuadro emerge, en primer lugar, la existencia de una gran cantidad de empresas participando del negocio, lo que estaría señalando la gran productividad y rentabilidad de los yacimientos en cuestión. Segundo, nuevamente se observa que los grupos económicos con mayor intervención en las áreas son los mismos que crecieron fuertemente con el último gobierno de *facto* (Barrera, 2012) y que controlaron la mayor cantidad de áreas de interés secundario y áreas reconvertidas: Pérez Companc participaba en tres áreas, CGC (Soldati) en idéntica cantidad y Astra Capsa en dos al igual que Techint. Asimismo, si se contemplan las primeras tres firmas del cuadro, con sus respectivas subsidiarias, se puede observar que, con mayor o menor participación, tienen injerencia en siete de las nueve áreas (77,8%). En definitiva, sólo seis empresas (Pérez Companc, CGC, Astra Capsa, Tecpetrol, Total Austral y Bidas) tuvieron marcada intervención en todas las áreas.

### **La fragmentación de YPF: “permisos de exploración”**

En octubre de 1991, cuando se desarrollaba en el país el XIII Congreso Mundial del Petróleo, Menem lanzó el denominado “Plan Argentina de exploración”, el cual consistía, en una licitación pública internacional para concursar 140 áreas en todas las cuencas sedimentarias del país, con la finalidad de expandir al sector privado la actividad exploratoria por medio de permisos de

**Cuadro N° 3.** Participación de los primeros siete grupos económicos y empresas transnacionales en las áreas centrales concesionadas (en valores absolutos y %)

	Único operador	Participación compartida*	Total	% sobre total	Acumulado de áreas en las que tienen injerencia	%
Pérez Companc (Argentina)		3	3	33,3	3	33,3
Compañía General de Combustibles (CGC) (Argentina)		3	3	33,3	6	66,7
Astra CAPSA (Argentina)		2	2	22,2	7	77,8
Tecpetrol (Techint) (Argentina)		2	2	22,2	7	77,8
Total Austral (Francia)	1		1	11,1	8	88,9
Bridas (Argentina)		1	1	11,1	9	100
Pluspetrol (Argentina)		1	1	11,1	9	100
Resto		12	12		9	
Total de áreas	9	9	9	100		

\*El total excede las 9 dado que se está contemplando la cantidad de áreas en las que cada grupo tiene participación tanto como operador único o compartido. No obstante, aquellas áreas en las que una empresa intervenía con otra de su propiedad fueron consideradas con una única participación.

Fuente: Elaboración propia sobre Barrera (2011).

exploración con los mismos beneficios descriptos para las concesiones de explotación -libre disponibilidad del hidrocarburo extraído y del 70% de las divisas generadas por su venta, libertad para exportarlo, etc.-. El objetivo *explícito* del gobierno era acrecentar el horizonte de reservas que estaba en descenso desde 1976. A su vez, si bien respondía a la nueva lógica que asumía el mercado a través de su nueva arquitectura institucional, este plan pretendía revertir los exiguos resultados del Plan Houston. A diferencia de este último, no obligaba a las firmas privadas a asociarse con la petrolera estatal, ni debían abonar ningún derecho para realizar la exploración, sino únicamente asumir un compromiso de inversión (que no debía ser inferior a 1,5 millones de dólares). Las áreas licitadas en el Plan Houston sumadas a estas nuevas realizadas en el marco del Plan Argentina transferían una superficie cercana al 94% del país, por lo que reducía notablemente las zonas de exploración de YPF.

La implementación del Plan consistió en un sistema de apertura periódica de licitaciones durante los meses impares que, en una primera instancia, contempló alrededor de veinte áreas revertidas del Plan Houston. Las primeras rondas realizadas hasta 1993 dieron como resultado la adjudicación al capital privado de 23 áreas para su exploración.

**Cuadro N° 4.** Participación de los primeros siete grupos económicos y empresas transnacionales en las áreas de exploración entregadas en el marco del Plan Argentina (en valores absolutos y %)

	Único operador	% sobre el total de áreas	Participación compartida*	% sobre el total de áreas	Total	% sobre el total de áreas	Acumulado de áreas en las que tienen injerencia	%
YPF (Argentina)			4	17,4	4	17,4	4	17,4
Victrix Petroleum S.A.			4	17,4	4	17,4	8	34,8
Bridas (Argentina)	2	8,7	1	4,3	3	13,0	11	47,8
Pluspetrol S.A. (Argentina)			3	13,0	3	13,0	11	47,8
Triton Arg. Inc. (EUA)			3	13,0	3	13,0	12	52,2
Chauvco Resources (Arg) S.A. (Canadá)	2	8,7			2	8,7	14	60,9
Pérez Companc (Argentina)	1	4,3	1	4,3	2	8,7	16	69,6
Resto	6		14		20		23	
Total de áreas de exploración	23		23		23		23	

\*El total excede las 23 dado que se está contemplando la cantidad de áreas en las que cada grupo tiene participación tanto como operador único o compartido.

Fuente: Elaboración propia sobre Barrera (2011).

A primera vista, al igual que en los contratos de exploración propiciados por la última dictadura y en el Plan Houston del radicalismo, queda de manifiesto la aversión del capital privado para asumir inversiones de riesgo. Expresión de esto es que en tres años solamente se entregaron 23 permisos de exploración sobre 140 que se licitaron, apenas el 16,4%. Al analizar el **cuadro N° 4** se puede apreciar que el mayor número de empresas fue de origen extranjero. Sin embargo, si se consideran las de capital nacional, entre las que más áreas adquirieron se encuentran: Pérez Companc, Pluspetrol, Astra Capsa, Bridas y Techint (Cadipsa). Otro dato relevante es que la mayor empresa que adquirió derechos de exploración fue la petrolera estatal siendo, nuevamente, la que mayor riesgo asumió.

## La fragmentación de YPF: otros activos

En virtud de lo establecido por el Plan de Transformación de YPF, siempre en el marco de las leyes madre que habilitaron los procesos de privatización, se dispuso la licitación de un conjunto de activos de la petrolera que, en los parámetros de la consultora McKinsey, no eran estratégicos y/o rentables.

Conforme esto, luego de las licitaciones pertinentes se privatizaron diversos activos de la empresa. El primero en ser vendido fue el complejo Campo Durán, conformado por la refinería ubicada en Salta y el poliducto que unía la destilería con la planta Montecristo en la provincia de Córdoba. En noviembre de 1992, el consorcio liderado por Pluspetrol resultó adjudicatario, por 64,1 millones de dólares, del 70% de sus acciones conservando YPF el 30% restante. La sociedad ganadora, la cual constituyó la empresa Refinería del Norte S.A. (Refinor), estaba integrada por Pérez Companc (28%), Pluspetrol (21%), Isaura (10,5%) y Astra (10,5%).

La siguiente refinería en ser vendida en enero de 1993 fue Dock Sud, adquirida en un 100% por Destilería Argentina de Petróleo S.A. (DAPSA) perteneciente al grupo Soldati, que abonó 11,7 millones de dólares. Finalmente, a los dos meses se firmó el decreto que habilitó la transferencia de la totalidad del paquete accionario de la última destilería, San Lorenzo, ubicada en la provincia de Santa Fe, al consorcio conformado por Pérez Companc (42,5%), PASA (perteneciente a este mismo grupo, 12,5%) y CGC (Soldati, 42,5%), por 12,2 millones de dólares. El primer análisis permite observar que tanto Pérez Companc como Soldati obtuvieron marcada participación en las refinerías transferidas al sector privado, lo que les permitió un marcado proceso de integración vertical.

El otro ducto en el que la petrolera estatal cedió el 70% de las acciones fue el Allen-Puerto Rosales, convertido luego en Oleoductos del Valle S.A.. Bajo esta operación se estaban transfiriendo al dominio privado los troncales de acceso al oleoducto Allen junto con el ducto que finaliza en la terminal Puerto Rosales, con una capacidad de transportar por una extensión de 1.000 kilómetros, alrededor de 24.000 m<sup>3</sup> de petróleo crudo por día (el 33% de la producción del país). A la licitación se presentaron dos consorcios y en enero de 1993 se le adjudicó el conformado por Pérez Companc (23,1%), Bolland (14,0%), Bidas SAPIC (11,9%), Pluspetrol (11,9%), Astra (7,0%) y Tecpetrol (2,1%) que habían ofertado 77,1 millones de dólares.

A mediados de 1993 se llamó nuevamente a Concurso Público Nacional e Internacional para, en este caso, seleccionar las empresas que estuvieran interesadas en adquirir el 70% de las acciones de la Terminales Marítimas Patagónicas S.A., una sociedad encargada de la prestación de los servicios de almacenaje y embarque de petróleo crudo de las terminales marítimas de Caleta Córdoba, ubicada en la provincia de Chubut y Caleta Olivia, en Santa Cruz. Luego de recibir tres presentaciones, se las concedieron al consorcio que hizo el mayor ofrecimiento (10,1 millones de dólares) compuesto por Pérez Companc (13,8%) Astra Capsa (6,0%), Bidas SAPIC (4,8%), Dapetrol -Techint- (9,2%), Amoco Andina (20,3%), Cadipsa -Techint- (5,3%), CAPSA (3,2%), Total Austral (7,4%).

Por esta fase del proceso de fragmentación de la petrolera estatal<sup>8</sup>, se recaudaron 269,2 millones de dólares que, comparando con lo recaudado por la concesión de las reservas, no representa una suma muy significativa, pero sí contribuyeron a consolidar el proceso de desarticulación tanto vertical como horizontal de YPF y la constitución del oligopolio privado.

En otro orden, no es casual que los grupos económicos que obtuvieron la mayor cantidad de concesiones ya sea en las áreas secundarias, centrales o la reconversión de contratos (Pérez Companc, Techint, Astra Capsa, Pluspetrol S.A., Bidas, CGC -Soldati-), hayan sido las que participaron en la asociación tanto de refinerías, ductos como de terminales y transportes marítimos, en tanto que les confería una considerable posición dominante en el mercado a partir de la integración vertical adquirida, más allá de la concentración que en cada sector este proceso les confirió. A su vez, el control de las terminales marítimas patagónicas los posicionaba en un lugar estratégico para el comercio internacional de hidrocarburos y sus derivados, de ahí que el consorcio integrara a los principales grupos económicos. De este modo, esta parte del proceso de fragmentación contribuyó a consolidar un posicionamiento estratégico de los grupos económicos y conglomerados extranjeros, en la conformación del denominado *oligopolio petrolero* por la fuerte integración tanto vertical como horizontal que adquirieron.

### **La fragmentación como proceso de desarticulación de YPF como empresa testigo y de concentración privada en el mercado primario de hidrocarburos**

El objetivo *manifiesto* del gobierno en relación con la amplia reforma desarrollada entre 1989 y 1993 en el mercado de hidrocarburos, tenía como puntos nodales, por un lado, la creación de un mercado “competitivo”, a través de los procesos de fragmentación señalados, en el que ningún operador pudiera controlar, como hasta entonces realizaba YPF, grandes magnitudes de petróleo y/o gas natural. Por el otro, y vinculado con el anterior, eliminar toda intervención del Estado y de la petrolera estatal en el sector, aspecto que contemplaba la desaparición de la “mesa de crudos”, la liberalización de los precios de dichos recursos y la anulación de la restricción para importar y exportar petróleo, gas natural y sus derivados, asumiendo que, a partir de esto y con un “mercado de competencia perfecta”, el precio estaría determinado por el costo marginal de extracción y el costo marginal de su uso, como resultado de la decisión descentralizada de productores maximizadores de beneficios en el marco del libre flujo entre la oferta y la demanda.

Dicha competencia entre productores que buscan maximizar ganancias, a su vez, propiciaría, por una parte, inversiones de riesgo en exploración con el consecuente impacto en el incremento de las reservas y, por la otra, un aumento en el flujo de explotación, lo cual produciría saldos exportables con la conse-

<sup>8</sup> Por cuestiones de espacio no se incluyó en el análisis, pero sí en el monto de recaudación, las embarcaciones, buques tanque, máquinas de exploración y la Estación de Bombeo y Terminal Marítima Puerto Rosales (EBYTEM S.A.), que en su totalidad suman 94,0 millones de dólares.

cuenta generación de ingresos de divisas al país. En este mercado de “competencia perfecta”, argumentaban, la petrolera estatal no podía seguir funcionando con activos no rentables ni estratégicos que aumentarían su “ineficiencia”, motivo por el cual emprendieron el proceso de fragmentación -o reestructuración, en el discurso oficial- de YPF para que pudiera adaptarse al nuevo entorno. Finalmente, el objetivo de maximizar los beneficios por parte de los nuevos operadores, sumado a que en el mercado de “competencia perfecta” el precio de los hidrocarburos se igualaría al costo marginal de su provisión, originaría una redistribución más equitativa y eficiente de la renta petrolera entre todos los actores (extractores, refinadores, comercializadores, consumidores y el Estado), anteriormente captada por un “Estado ineficaz”. En función de estos objetivos se sancionaron los decretos 1.055, 1.212 y 1.589 todos de 1989, entre otras disposiciones.

Si bien desde la corriente neoclásica, sustento teórico de las políticas del gobierno, estos preceptos -desvinculados de la dinámica de desarrollo de cualquier sociedad- se cumplen, como no podía ser de otra manera, en la práctica no funcionaron así. Como se observa en el **cuadro Nº 5**, dentro de las áreas entregadas a un único operador<sup>9</sup>, conforme las 147 que se concesionaron, los primeros cinco grupos económicos (todos argentinos en su origen de capital) luego del proceso de fragmentación controlaban el 25,2% de ellas, número que ascendía al 27,9% considerando los seis primeros grupos económicos o conglomerados extranjeros. En efecto, teniendo en cuenta el total de áreas de cada empresa, Pérez Companc poseía injerencia en 31 de las 147 zonas transferidas (21,1% del total), Techint en 22 (15,0%), Astra Capsa en 15 (10,2%), Pluspetrol en 13 (8,8%) y Bridas en 13 (8,8%). Al considerar las zonas en las que operaban, ya sea con mayor o menor participación o como único operador o compartido, se advierte que los primeros cinco tienen injerencia, en 81 áreas (55,1% del total) cifra que asciende a 88 (59,9%) si se considera los primeros seis grupos económicos o conglomerados extranjeros y a 92 (62,6%) al contemplar las siete principales (**cuadro Nº 5**).

En conjunto, finalizado el proceso de fragmentación y luego de un desembolso estimado en 1.804 millones de dólares, el capital privado pasó a operar sobre cerca del 40% de las reservas de gas natural del país y alrededor del 55% de las de petróleo, lo cual le permitió extraer, en volúmenes de 1993, el 53% y 62% de ambos hidrocarburos, respectivamente.

Conforme esto, la “distribución” inequitativa de áreas podría haber afectado la “competencia perfecta” del mercado -del planteo neoclásico- y, de forma derivada, se podría haber generado una formación de precios oligopólica con la correlativa apropiación por parte de un sector de una renta extraordinaria. En cuanto al argumento tanto del gobierno como de quienes participaban en el mercado, basado sobre que esta apertura al capital privado generaría inversiones de riesgo en el sector y, consecuentemente, un incremento en los niveles de reservas que le atribuirían una dinámica mayor al mercado, es preciso remarcar que, al igual que el Plan Houston, las empresas asumieron el menor riesgo posible e invirtieron en las zonas ya conocidas y de mayor productividad.

<sup>9</sup> Ya sea por la reconversión de contratos, transferencia de áreas de interés secundario o central, o como permisos de exploración.

**Cuadro N° 5.** Participación de los siete primeros grupos económicos y empresas transnacionales en las áreas entregadas al capital privado (concesiones de explotación de áreas secundarias y centrales, reconversión de contratos y permisos de exploración) (valores absolutos y %)

	Único operador	% sobre el total de áreas	Participación compartida	% sobre el total de áreas	Total*	% sobre el total de áreas	Acumulación de áreas en las que tienen injerencia	%
Pérez Companc (Argentina)	18	12,2	13	8,8	31	21,1	31	21,1
Techint (Argentina)	9	6,1	13	8,8	22	15,0	52	35,4
Astra Capsa (Argentina)	2	1,4	13	8,8	15	10,2	62	42,2
Pluspetrol S.A. (Argentina)	5	3,4	8	5,4	13	8,8	73	49,7
Bridas (Argentina)	3	2,0	10	6,8	13	8,8	81	55,1
Glacco Cia Petrolera S.A. (Canadá)	4	2,7	3	2,0	7	4,8	88	59,9
Compañía General de Combustibles (CGC) (Soldati) (Argentina)	0	0,0	7	4,8	7	4,8	92	62,6
Resto	30		135		165		147	
Total áreas entregadas	147		147		147		147	100

\*El total excede las 147 dado que se está contemplando la cantidad de áreas en las que cada grupo tiene participación tanto como operador único o compartido.

Fuente: Elaboración propia sobre Barrera (2011).

En efecto, si se dejan de lado las áreas centrales -debido a su gran rentabilidad- y las zonas con contratos de explotación reconvertidos -las cuales ya estaban siendo operados por estas empresas con, por lo general, altos rendimientos-, se observa que las inversiones de capital fueron hacia las zonas de riesgo bajo o moderado<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Vale aclarar que si a estos datos se le agregaran los relativos a los contratos reconvertidos y los de las áreas centrales, los niveles de concentración de la inversión en las zonas de bajo o moderado riesgo serían todavía mayores (Barrera, 2011).

En efecto, es dable sostener que el capital privado tendió a realizar inversiones en las áreas de mayor seguridad, relegando aquellas que presentaban alto o muy alto riesgo. En este sentido, concentró sus esfuerzos en las concesiones de explotación y postergó las relativas a los permisos de exploración. Más aún, cuando decidió invertir en estas últimas, lo hizo en las que más probabilidades de hallar hidrocarburos poseía.

El análisis de la venta de los activos que no se ceñía a la concesión de las reservas otorgó una perspectiva similar. En este sentido, la adquisición de las diversas propiedades de YPF (refinerías, ductos, terminales marítimas, etc.) confería nulo riesgo al inversor y acrecentaba el poder dominante de los grupos económicos y conglomerados extranjeros que participaron, al permitirles generar procesos de integración vertical.

## Reflexiones finales

Los objetivos *manifiestos* del gobierno, en realidad, colisionaban con el diseño e implementación de las políticas públicas que ellos mismos llevaron a la práctica, tanto en el sector petrolero como en el conjunto de la economía. Expresión de esto es la anulación de las restricciones establecidas en los segundos párrafos de los artículos 25 y 34 de la ley de Hidrocarburos, reemplazándolas por un límite de tal laxitud que permitieron concentrar una gran cantidad de áreas por parte del capital privado, contrario al (supuesto) “espíritu” del denominado proceso de “desregulación” que sostenían propiciar.

Todo parece indicar que contrariamente al discurso del gobierno, el cual se basaba sobre generar un proceso de “desregulación” e ingreso masivo de capitales en un escenario de “competencia perfecta”, el proceso de fragmentación de YPF estuvo guiado por la disputa en el plano agregado entre el capital concentrado local (tanto nacional como extranjero) y los acreedores externos por la apropiación de los recursos del Estado<sup>11</sup>. En un proceso en que los organismos internacionales reclamaban, por un lado, la privatización de las empresas públicas -con el objetivo de que el Estado incrementara sus ingresos para pagar el capital de la deuda externa y los intereses devengados y, a su vez, se habilitara el acceso del capital a mercados con alta rentabilidad- y, por el otro, la reestructuración de los diversos mercados -con la finalidad de que el Estado no interfiriera en el proceso de acumulación privada- se desarrolló la fragmentación de YPF, en el marco de la transferencia de la capacidad regulatoria al sector privado<sup>12</sup>.

Conforme esto, la resolución del “conflicto”, a partir de la puesta en escena pública por parte de las diversas fracciones del capital en disputa, estuvo con-

<sup>11</sup> La fracción acreedora fue la gran beneficiaria en el proceso de venta del paquete accionario dado que obtuvo altos rendimientos especulativos de su inversión por la subestimación del precio de la compañía al momento de iniciar la enajenación.

<sup>12</sup> En esta línea, Basualdo expresó: “Si bien la privatización de las empresas estatales era una condición *sine qua non* de los acreedores, como forma de recuperar buena parte del capital adeudado por el Estado, el desarrollo de los acontecimientos hizo que la fracción dominante local coincidiera con ellos, porque percibió que de esa manera accedería a la propiedad de activos de enorme magnitud con elevada tasa de rentabilidad potencial” (Basualdo, 2006: 291).

dicionada por las presiones que ejercieron, en el plano local, los grupos económicos y conglomerados extranjeros, y en el internacional, por los acreedores externos, que se vieron beneficiados por las políticas sectoriales -e incluso, macroeconómicas- durante el último gobierno de *facto* y que no estaban dispuestas a perder sus lugares de privilegios (Barrera, 2012). Es menester recordar que parte de las fracciones del capital que adquirieron los activos de la empresa (Pérez Companc, Bidas, Techint y Astra), eran los que desde 1977 fueron beneficiados con las transferencias de áreas y que externalizaban costos por medio de los contratos de locación firmados (Barrera, 2012), drenaje que se obstruiría definitivamente con la transferencia al capital privado de la propiedad de la empresa y la liberalización de los precios con la eliminación de la intervención estatal en el mercado ampliado de hidrocarburos. A su vez, estas fracciones fueron las que durante el “decenio regresivo” de los ochenta (Azpiazu, 2011) por medio de persistentes presiones obtuvieron incrementos de precios de los hidrocarburos vendidos a la petrolera estatal, condicionando su solvencia económica. Los principales operadores del sector petrolero, producto de las políticas económicas instauradas por la última dictadura, no solamente se habían fortalecido en ese ámbito, sino que habían logrado una mayor diversificación e injerencia en el agregado nacional, deviniendo en “generales de la economía” (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 2004), lugar que les permitía presionar fuertemente para obtener respuestas favorables a sus reclamos.

En este marco, y frente a la necesidad del gobierno de incrementar sus ingresos para saldar las cuentas con los acreedores internacionales y reducir el déficit fiscal se decidió iniciar el proceso de fragmentación de YPF con la finalidad de que estas fracciones que se desenvolvían en el sector acompañaran y legitimaran (no sin contradicciones) la posterior privatización de YPF. Indudablemente, la dinámica macroeconómico-política condicionó la resolución del conflicto, elemento que puede observarse a través del estudio de su “nudo”: la fragmentación.

En un escenario de transferencia de capacidad regulatoria desde el Estado al sector privado, la desarticulación de YPF cumplió con el objetivo de, por un lado, desintegrar parcialmente tanto vertical como horizontalmente la compañía eliminándola, de este modo, como empresa testigo y reguladora del mercado de hidrocarburos y, por el otro, ampliar el proceso de acumulación del capital de los operadores a partir de la adquisición de nuevos activos. Como sostiene Thwaites Rey:

“Definida la estrategia global, ninguna otra racionalidad podía anteponerse. (...) Porque si desde la conducción del Estado se diseña una política pública cuyo resultado será una reducción significativa precisamente de la capacidad estatal para formular y ejecutar políticas públicas, cedida a las fuerzas espontáneas del mercado, va de suyo que no habrá plan alternativo que pueda ser siquiera discutido o meramente considerado” (Thwaites Rey, 1993: 66).

De esta manera, es plausible sostener que los procesos de fragmentación de la petrolera estatal y de reestructuración de la arquitectura del mercado primario de hidrocarburos fueron expresión de la colisión de intereses entre las fracciones de clase que integraban el bloque de poder gestado desde el último gobierno de *facto* y no el resultado del intento de generar un mercado competi-

tivo. Este hecho marca una peculiar línea de continuidad entre las privatizaciones periféricas realizadas por el equipo económico de Martínez de Hoz y el gobierno de Menem, que contribuyeron a desarticular a YPF, eliminando su capacidad de empresa testigo en el mercado. La intención de desmembrarla y profundizar la transferencia de renta al sector privado, iniciada desde 1976, se manifiesta, además, en el hecho de que no se cumplió con la propuesta inicial de mantener los activos estratégicos y rentables, entre los que podrían ingresar las áreas centrales de producción. En realidad, en el Plan de fragmentación de la empresa, figuraba que las áreas centrales relativas a las Cuencas Cuyana, Neuquina y San Jorge las mantendría la empresa, aunque finalmente fueron concesionadas en diversa proporción. A su vez, la concesión de estas áreas, estratégicas y de alta rentabilidad, tampoco era necesaria para crear el mercado de libre disponibilidad para abastecer a las refinerías, ya que alcanzaba con la extracción proveniente de las viejas concesiones, la concerniente a las áreas de interés secundario y la relativa a la reconversión de contratos.

En síntesis, la fragmentación de la petrolera estatal, en el marco de la disputa por la apropiación de los recursos del Estado, tenía entre sus principales objetivos *reales*, por un lado, transferir ingentes cantidades de reservas de petróleo y gas natural al capital privado y, con éstas, la capacidad de apropiarse de una porción mayor de la renta petrolera. Por el otro, eliminar definitivamente la regulación pública, en primer lugar, al generar una nueva arquitectura institucional del mercado de hidrocarburos en el contexto de la denominada “desregulación”, y, en segundo, al anular a YPF como empresa testigo. En definitiva, la finalidad era articular los intereses de los sectores dominantes para consolidar el modelo de “valorización financiera y ajuste estructural”.

## Bibliografía

- Alexander, Myrna (2000). *Privatización en Argentina. En Banco Mundial. Privatizaciones e impacto en los sectores populares*. Argentina: Editorial Belgrano.
- Artana, Daniel y Soto, Luis (1987). Desregulación de la industria de hidrocarburos en la Argentina. Organizado por ADEBA. 5ta Convención. Buenos Aires.
- Azpiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel (2004). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Barrera, Mariano A. (2011); *Análisis del proceso de fragmentación y privatización de YPF: un estudio de su transformación en el marco de la desregulación del mercado primario de hidrocarburos (1989-1999)*, Tesis de maestría, MIMEO, Buenos Aires.
- Barrera, Mariano A. (2012); “El legado de la última dictadura en el mercado de hidrocarburos: la antesala de la reforma de los ‘90”. **Realidad Económica** N° 267 (este número), abril-mayo.
- Basualdo, Eduardo (2006); *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo veinte a la actualidad*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Bravo, Víctor (1990). Valor económico de las reservas comprobadas de petróleo crudo. **Realidad Económica** N° 94, Buenos Aires., pp. 66-73.
- Estenssoro, José (1992). Transformación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. En Gabinete Paralelo. Buenos Aires. Informe N° 2. pp. 81-93.

- FIEL (1989). *Los costos del Estado regulador*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- FIEL (2000). *La desregulación de la competencia y de los servicios públicos*. Buenos Aires.
- Gerchunoff, Pablo y Guadagni, Alieto (1987). Elementos para una reforma económica del Estado. Organizado por ADEBA. 5ta Convención. Buenos Aires.
- Kozulj, Roberto y Bravo, Víctor (1993); *La política de desregulación argentina: antecedentes e impactos*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Montamat, Daniel (1995). *Economía y Petróleo*. Buenos Aires: Organización Editora PV.
- Montamat, Daniel (2007). *La energía argentina: otra víctima del desarrollo ausente. Colección caminos de la Argentina*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.
- Thwaites Rey, Mabel (1993). "La política de privatizaciones en la Argentina: Consideraciones a partir del caso Aerolíneas". **Realidad Económica** N° 116, Buenos Aires, pp 46-75.
- Vicente, Oscar (1990). "Es necesario intensificar el Plan Houston y tener claro el sentido de la recuperación asistida". En *Revista Petroquímica, Petróleo & Química*. Año 8. N° 69. Buenos Aires. pp. 4.406-4.418.
- Vicente, Oscar (1992). "Panorama de la industria petrolera argentina: ejemplo de un caso a nivel mundial". En *Gabinete Paralelo*. Buenos Aires. Informe N° 2. pp. 101-116.
- World Bank (1993). *Argentina's privatization program: Experience, Issues, and Lessons*. EEUU: A World Bank Publication.
- Y.P.F. (1991). *Memoria y Balance General, 1990*. Buenos Aires. Ejercicio N° 14. pp. 1-109.
- Y.P.F. (1997). *Memoria y Balance General, 1996*. Buenos Aires. Ejercicio N° 20. pp. 1-116.

# Los análisis clásicos sobre la renta aplicados al conflicto agrario de 2008\*

*José A. Pierri\*\**

La sociedad argentina se dividió en sectores que apoyaron y se opusieron a la aprobación de la Resolución N° 125 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación referida a establecer derechos de exportación móviles a la exportación de granos y derivados de la soja<sup>1</sup>.

La confrontación abordó, indirectamente, un clásico debate teórico en la historia económica de nuestro país, el del origen y definición del concepto renta de la tierra y su distribución y, en particular, la cuestión de la renta diferencial. Esos temas fueron abordados en las últimas décadas por numerosos autores que utilizaron encuadres teóricos propuestos por Adam Smith, David Ricardo y Carlos Marx sobre esos mismos aspectos pero aplicados a países europeos en el siglo XIX.

El objeto de este trabajo es analizar la vigencia e insuficiencias de aquellos conceptos clásicos sobre la renta y su uso por aquellos autores que los tomaron en cuenta para el estudio del agro argentino y contrastar los enunciados de esos encuadres teóricos con datos estadísticos referidos a la evolución de la renta derivada de la producción de soja y sus derivados en las décadas anteriores y durante aquel largo conflicto agrario.

\* Trabajo basado sobre una ponencia presentada en las Jornadas de Economía Crítica 2011.

\*\* CIEA, FCE/UBA

<sup>1</sup> El 13 de marzo del año 2008 comenzó el prolongado paro que encabezaron las principales entidades representativas del agro en oposición a la resolución 125 de la SAGPyA que establecía un aumento de las retenciones a las exportaciones de soja. Movilizaciones, tractorazos, nula operación en las bolsas de cereales y numerosos cortes de rutas iniciaron un largo conflicto que culminaría el 18 de julio, cuando el Jefe de Gabinete anunció la derogación de la resolución, luego de que dos días antes el Senado Nacional rechazara el proyecto de ley sobre retenciones a las exportaciones de granos enviado por el gobierno.

## El contexto histórico y las teorías clásicas sobre la renta

Smith, Ricardo y Marx desarrollaron sus enfoques teóricos a partir de su interés en intervenir en situaciones económicas y políticas contemporáneas. En Smith y Ricardo, originados en dar respuesta a los intereses contrapuestos de los terratenientes y los industriales en Inglaterra a comienzos del siglo XIX y en el caso de Marx, analizar los mecanismos de explotación de la clase obrera en la segunda mitad del siglo.

En Inglaterra, a comienzos del siglo XIX, el crecimiento industrial debía superar el escollo que le imponían los crecientes niveles de renta apropiados por los terratenientes ingleses producto del aumento de la demanda de alimentos provocada por el fuerte incremento de la población a fin del siglo XVIII y comienzos del XIX. La ley de Granos era percibida por los sectores industriales como un obstáculo al desarrollo acelerado de su sector al encarecer el costo de la mano de obra y, en la medida que garantizaba altas rentas a los terratenientes, les permitía avanzar sobre la ganancia de los arrendatarios, obstaculizando la inversión empresaria en el sector agrario. Smith señaló, con claridad, en ese sentido :

*“La renta, considerada como el precio que se paga por el uso de la tierra, es naturalmente tan alta como sea posible.... **Al fijar los términos del arriendo, el terrateniente se esfuerza por no dejar a aquél (el arrendatario) una participación en el producto mayor que la que basta para mantener el acervo, a partir del cual provee la semilla, paga el trabajo y compra y sustenta el ganado y demás instrumentos de la agricultura, más las ganancias habituales del acervo agrícola de la zona**”.* (1989, 54) [las negritas de las citas bibliográficas, en todos los casos, corresponden al autor]

Ricardo precisó la relación esencial entre la propiedad privada de la tierra y la renta capitalista y diferenció los dos componentes de la última; el originado en las características naturales del suelo y aquel producto de la inversión capitalista, como ser alambrado, aguadas, instalaciones, etcétera. En su análisis destacó que, generalmente, la renta es apropiada por el terrateniente sin discriminar su origen, cuestión que es uno de los componentes del conflicto entre propietarios y arrendatarios, así señaló:

*“no habrá renta pues nadie pagaría por el uso de la tierra cuando abundase la tierra no apropiada y disponible, por ende, para quienquiera pudiese optar por cultivarla. Según los principios generales de la oferta y la demanda, no podría pagarse renta alguna por tales tierras por la razón enunciada, que explica porque no se paga nada por el uso del agua y del aire...”*

*“La renta es la porción del producto de la tierra que se paga al terrateniente por el uso de las **fuerzas originarias e indestructibles del suelo. Sin embargo, a menudo se la confunde con el interés y la ganancia del capital**”* (1989, 106/107).

Ricardo destacó que la tierra por sí sola no es creadora de valor, cualidad que solo atribuyó a los factores capital y trabajo y afirmó que los niveles de renta son independientes y en muchas ocasiones contrarios al avance de la productividad agraria:

*“El incremento de la renta es siempre efecto de la creciente riqueza del país y de la dificultad que comporta proveer alimentos para su incrementada población. Constituye un síntoma, pero jamás una causa de la riqueza, en efecto, la riqueza aumenta a menudo con la máxima rapidez, mientras la renta se encuentra ya sea en estado estacionario o, inclusive, declinante. La renta aumenta con mayor rapidez a medida que decrecen las fuerzas productivas de la tierra disponible.” ...“... pero el valor de esa materia prima, así como del grano, esta regido por la productividad de la porción de capital empleada en último término en la tierra. **y que no paga renta** y, por ende, la renta no constituye una componente del precio de las mercancías” ...“hemos visto que, cada vez que se hace necesario emplear en la tierra una porción adicional de capital con un aumento de menor productividad, aumentaría la renta...” (1989, 114).*

El análisis de Ricardo parece identificar la Renta con la Renta Diferencial al estimar que en las tierras de peor calidad no crearían obligaciones de pago de renta. Marx expresó sus coincidencias y sus críticas a las afirmaciones de Ricardo, creando el concepto de Renta de Monopolio Absoluto derivado de la propiedad privada del suelo y desmintiendo la existencia de tierras en uso por las que no se pagase renta.

*“Tiene toda la razón Ricardo cuando formula la siguiente proposición “La renta (es decir, **la renta diferencial, ya que supone que no existe en absoluto renta alguna fuera de la renta diferencial**) es siempre la diferencia entre el producto obtenido mediante el empleo de dos cantidades iguales de capital y trabajo “...“por consiguiente, suponiendo el caso de que la demanda requiera la incorporación de nuevas tierras, digamos que menos fértiles que las cultivadas hasta el presente ¿el terrateniente arrendará en forma gratuita dichas tierras porque el precio de mercado del producto agrícola se haya elevado lo suficiente como para que la inversión de capital le abone al arrendatario el precio de producción y por lo tanto arroje la ganancia corriente?. De ninguna manera, la inversión de capital debe arrojar una renta para él. Solo arrienda en cuanto pueda abonársele un arriendo.” (1959, Cap III, Cap. XXXIX)*

Marx afirma, al igual que Ricardo, que la mayor productividad del trabajo aplicado a tierras de mejores condiciones naturales y/o en tierras con mayor incorporación de capital origina una renta superior a sus propietarios. Según su visión en el último caso, el plusvalor obtenido por el terrateniente debería diferenciarse entre aquel proveniente de la renta absoluta y/o diferencial basada sobre el monopolio de la propiedad de la tierra y los ingresos originadas por la inversión en mejoras de la tierra.

La diferencia fundamental del planteo de Marx radica en estimar el valor del producto agrario como resultado del trabajo socialmente nece-

sario para realizar cultivos en las tierras de peor calidad y no como la retribución del trabajo y del capital propuesto por el inglés:

*“Pero la propiedad territorial, allí donde la producción necesita de la tierra... absorbe una parte de la plusvalía, que de otro modo entraría en el juego de la compensación para formar la cuota general de la ganancia. **La renta forma entonces parte del valor y más concretamente del plusvalor de las mercancías, con la diferencia que esta parte, en vez de ir a la clase capitalista, que se le ha extraído a los obreros, va a parar a los terratenientes que se la extraen a los capitalistas**” (1959, T. III).*

Otra diferencia entre el planteo de los dos pensadores es la referida a la evolución de los niveles de renta. Flichman define como “pesimista” a la visión de Ricardo. Este, seguramente influido por la realidad inglesa de comienzos del siglo XIX, señalaba que la renta diferencial progresivamente aumentaría y dificultaría el desarrollo industrial, en caso de no eliminarse la ley de Granos. El análisis de Marx – que podría denominarse optimista según Flichman– se aleja de la idea de que necesariamente el avance industrial y de la población obligaría a utilizar tierras de peor calidad. Si bien coincide en que los niveles de renta podrían obstaculizar el desarrollo, afirma que el avance de la tecnología agropecuaria y la llegada de granos desde regiones extraeuropeas removerían ese condicionante. Esos cambios, que se aceleran a mediados del siglo, desmentían la visión pesimista de Ricardo acerca del avance de la renta diferencial y del poder terrateniente. En tal sentido Marx señaló:

*“Por consiguiente, cuando más capital se invierta en la tierra, cuando más desarrolladas se encuentren la agricultura y la civilización **dentro de un país**, tanto más aumentarán las rentas...más gigantesco será el tributo que la sociedad vendrá obligada a pagar a los grandes terratenientes “...”Pero todo es perecedero. Las líneas transoceánicas de navegación pusieron a grandes extensiones de tierras en condiciones de competir en los mercados cereales de Europa...”...y por ende “Una parte de la tierra de Europa quedó definitivamente eliminada de la competencia en el cultivo de cereales”.*

Al referirse al retraso de la agricultura respecto de la industria (habida cuenta de la menor composición orgánica del capital en la primera) señaló, de manera optimista; *“Lo lógico es que esa diferencia se vaya reduciendo a medida que la agricultura se desarrolle”.*

El aumento de la composición orgánica del capital en la producción agraria predicho por Marx se manifiesta de manera indiscutible en la producción de granos en época del conflicto agrario del año 2008. En la actualidad la producción de soja y otros principales cultivos de granos utilizan una porción insignificante de trabajo de jornaleros. Los elevados costos de la maquinaria agrícola, diversos insumos, semilla y la práctica extendida del contratismo alejan a los dueños de las explota-

ciones de la necesidad de contratar en forma directa trabajadores asalariados. Así el conflicto por la parte sustancial del ingreso agrario queda en gran medida, aparentemente<sup>2</sup>, limitado a la disputa entre terratenientes y capitalistas inversores en la producción.

## La renta en la historia argentina

Ernesto Laclau (1969), Guillermo Flichman (1977), Jorge Sábato (1991) y otros autores, afirmaron las ventajas y beneficios obtenidos por los diversos actores del agro pampeano en el período del modelo agroexportador derivados de la renta diferencial obtenida por la producción agraria en el comercio mundial de granos a comienzos del siglo XX. Flichman afirmó;

*“las cuantiosas ganancias extraordinarias que se lograban a partir de la producción agropecuaria pampeana, parte de las cuales se convertían en renta para los terratenientes, parte en beneficio a todo el sistema de transporte y comercialización, en manos del capital extranjero no provenían fundamentalmente de la sobreexplotación del trabajo, sino de la mayor fertilidad de la pampa húmeda. Es en este aspecto que creemos que tiene sentido el concepto de renta diferencial a escala internacional que introduce Laclau y que nosotros retomamos”....(1977, 76/77)*

Sábato subrayó la importancia de la renta diferencial y avanzó en su historización durante el MAE. Profundizó el estudio de la conducta de los sectores terratenientes en el período analizando su desempeño a través del concepto de *riesgo* en una economía capitalista, presentando como idea central su afirmación de que la renta diferencial no era apropiada excluyentemente por los propietarios de la tierra.

*“El elemento básico y fundamental que habría producido el desarrollo económico argentino en ese período esta constituido por las “ventajas comparativas” de la región pampeana, lo que se habría expresado en la existencia de una renta diferencial de la tierra pampeana dentro del mercado internacional en la que quedó integrada” (1991, 27)*

*“ el sistema económico argentino de la época era suficientemente complejo como para llevarnos a cuestionar la relación propiedad terrateniente /renta diferencial / clase dominante, en la que se supone que las ventajas comparativas de la producción agropecuaria se expresaban íntegramente en la renta*

<sup>2</sup> Se utiliza el vocablo *aparentemente* ya que desde el abordaje teórico marxista sobre la cuestión, el único factor creador de valor es el trabajo y se analizan cuestiones como el de la propiedad de la tecnología, el nivel de retribución del trabajo extrapredial (ej. salarios de operadores de maquinarias, fumigadores, etcétera), aspectos que presentan otra interpretación de la disputa por el ingreso. Por otra parte, parece innegable que la retribución sobre los relativamente pocos trabajadores asalariados directos esta devaluada, más allá de qué encuadre teórico se utilice para analizar el tema.

*de la tierra en precios de mercado, que la apropiación de la renta diferencial resultaba automática para los terratenientes . Al respecto es curioso observar que los precios y la renta de la tierra fueron durante años bajos en comparación con los vigentes en otros países , tal como se puede observar en Huret (1911) y Goodwin (1895). Y, más aún, cuando esos precios comienzan a elevarse rápidamente, luego de 1908, llegándose al “grito de Alcorta” de 1912, los propietarios quedan bastante aislados en la controversia y muchos grupos e intereses poderosos del país se enfrentan con ellos.” (1991, 28)*

Más allá de las diferencias, estas interpretaciones parten de subrayar la extraordinaria fertilidad de la tierra, el clima y la cercanía a los puertos de la pampa húmeda, razón principal de los menores costos de producción que habrían permitido usufructuar rentas y tasas medias de ganancia iguales o superiores a la media mundial por parte de propietarios y arrendatarios a partir de acceder a percibir a elevados precios internacionales en momentos de celebrarse el centenario de la revolución de Mayo.

Enrique Arceo y Javier Rodríguez analizaron críticamente el enfoque de Flichman, subrayando el carácter internacional de la determinación de la renta y destacaron el avance de ésta sobre la tasa de ganancia y, en especial, sobre el salario de los peones rurales:

*“El planteo de Flichman supone implícitamente la igualación de las tasas de ganancia y de los salarios reales a nivel mundial. Sin embargo, empíricamente se registra una significativa diferencia de niveles salariales entre los distintos países, que puede conducir a la obtención de una masa de ganancias extraordinarias por parte de aquellos productores que se localizan en los países de menores salarios. Esta situación, no señalada por Flichman, puede dar lugar a una yuxtaposición entre renta agraria y percepción de ganancias extraordinarias originadas en salarios más bajos. A los fines de este trabajo, y dado que nuestro interés es estimar las percepciones que exceden una ganancia media o normal, cuando nos referimos a la renta agraria incluimos en ella las posibles ganancias extraordinarias como la aquí mencionada. De manera semejante, se considerarán las ganancias extraordinarias que pudieran surgir de los diferenciales en las tasas de ganancia entre los distintos países. Es decir, que siempre que nos referimos en el texto a la renta agraria, debe entenderse, renta agraria y ganancias extraordinarias.*

*De esta manera, la renta agraria (por unidad de producto) tal como la definimos para el presente trabajo está dada por la diferencia entre el costo de producción local más una ganancia media en la economía local y el precio en el mercado mundial” (2006)*

A partir de 1930 y durante unas cuatro décadas se produjo un estancamiento del precio de la tierra y de la renta agraria pampeana. Una serie de transformaciones en el mercado mundial; entre las más destacadas, la acentuación del proteccionismo comercial y la Política Agraria Común (PAC) en Europa durante la 2ª guerra y en la posguerra y los

muy altos subsidios a la producción y exportación de granos y la hegemonía política mundial de los Estados Unidos fueron factores que castigaron las exportaciones primarias no sólo de la Argentina sino también de otros países vecinos<sup>3</sup>.

El estancamiento fue atribuido por autores enrolados en una línea de interpretación liberal, a las políticas económicas que propiciaron el aislamiento internacional de la economía a partir del aumento de las regulaciones económicas propiciadas por el Estado. La sobrevaluación de la moneda, los déficit fiscales, el congelamiento del valor de los arrendamientos y otras medidas habrían sido según esta corriente factores que extrajeron recursos al agro pampeano y, por ende, disminuyeron los ingresos empresarios agrarios y la renta apropiable por los propietarios. Un ejemplo de la esta línea de interpretación la expresan Cavallo, Mundlak y Doménech:

*“Estos resultados también implican que si la economía argentina hubiese estado más integrada al mundo con posterioridad a 1929, el volumen de comercio exterior hubiese sido aproximadamente un 70% más alto. Además Argentina podría haber tenido una economía en la cual los precios relativos habrían estado más en línea con los precios internacionales. Esto habría implicado un mayor incentivo económico tanto para el sector agropecuario como para el no agropecuario” (1989).*

La cuestión de la lucha por la apropiación de la renta agraria posterior a 1930, en el período de industrialización por sustitución, entre propietarios, sectores industriales y trabajadores asalariados fue analizado desde otra perspectiva por Portantiero (1977) y O’Donell (1977) que subrayaron su determinación sobre la inestabilidad política del país. Estudiaron la disputa entre sectores industriales, agrarios y los trabajadores centradas principalmente sobre la distribución del ingreso, en particular a través de las oscilaciones de las políticas cambiarias, que habrían sido la causa principal de los ciclos económicos de “stop and go”, característicos de la economía nacional en la segunda mitad del siglo.

## **La disputa por la renta durante el conflicto del año 2008**

Con el inicio del conflicto agrario<sup>4</sup>, volvió a cobrar actualidad el debate sobre la renta agraria y su apropiación. En tiempos recientes, Juan Iñigo Carrera llevó adelante el principal intento por cuantificar la evolución de

---

<sup>3</sup> Pierri, José, *Sector externo, política agraria y entidades del agro 1960/1986*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2007, describe la influencia del mercado mundial en el período de estancamiento del agro pampeano.

<sup>4</sup> Ver nota 1.

la renta en el agro pampeano. Trabajo que presenta enormes dificultades<sup>5</sup>, pero valioso en tanto pueda identificar las principales tendencias a través del tiempo.

Sobre el accionar del Estado, Iñigo Carrera indicó las eventuales consecuencias negativas para la inversión y producción agrícola derivadas de las políticas económicas que se apropien de parte del plusvalor agrario total, afectando indistintamente a propietarios como a capitales agrarios. Las iniciativas orientadas a capturar parte de la renta agraria mediante el establecimiento de derechos de exportación y/o la sobrevaluación del tipo de cambio para las exportaciones agrarias, provocan, según su opinión un efecto negativo en el crecimiento de la productividad y producción agrícolas, así señala:

*“La apropiación de la renta de la tierra por el estado nacional mediante un impuesto que la grave de manera directa una vez que se ha separado del ciclo del capital agrario no afecta en modo alguno a éste. Pero la unidad misma de la forma específica que toma la acumulación de capital en la Argentina excluye esta modalidad de apropiación. Impone en cambio la apropiación de renta por medio de impuestos especiales sobre la exportación, la sobrevaluación del peso y la fijación directa de los precios agrarios. Todas estas modalidades de apropiación actúan sobre la renta cuando todavía se encuentra unida al capital agrario que retorna en su ciclo de rotación”....*

*...”Por lo tanto, la especificidad de la acumulación argentina determina formas de apropiación de la renta que **llevan consigo la exclusión de la producción de capitales agrarios dentro del ámbito nacional, aun cuando podrían generar la apropiación de renta diferencial**, si las mercancías agrarias circularan internamente a la expresión nacional simple de sus precios de producción del mercado mundial y el estado apropiara renta mediante un impuesto específico directo sobre ella.*

*De por sí, esta limitación a la escala del capital agrario nacional constituye una traba específica a la escala misma del proceso nacional de acumulación en su integridad y, de ahí, al desarrollo de las fuerzas productivas materiales de la sociedad....(2007,121) .*

Si bien justifica la acción del Estado orientada a capturar parte de la renta agraria mediante la imposición de retenciones, critica esa medida cuando se apliquen en forma indiscriminada sobre los propietarios de

<sup>5</sup> El propio Iñigo Carrera señala la dificultad de medir la renta y la falta de estudios sistemáticos y fiables sobre el tema en la historia de nuestro país, así señala; “ Ninguno cuenta en su base con un cómputo de la rentabilidad del capital industrial puesta en relación con el curso seguido por la renta de la tierra. De hecho son contados los intentos de medición sistemática, no ya de la renta en su integridad, sino siquiera de alguna de sus porciones.” Iñigo Carrera, Juan, *La formación económica de la sociedad argentina*, Imago Mundi, 2007. pág. 2.

tierra y productores afectando las ganancias empresarias, convirtiéndose, en ese caso, en un obstáculo para las inversiones y el desarrollo de las fuerzas productivas en el agro pampeano.

Arceo y Rodríguez, más allá de alertar sobre la necesidad de no avanzar en demasía sobre la ganancia empresaria, subrayan los resultados deseables de la aplicación de retenciones a la exportación de granos, tendientes a capturar parte de la renta agraria:

*“Merece destacarse aquí que las retenciones –siempre que no superen determinada alícuota- tienden a gravar las rentas y no las ganancias. Ahora bien, estas rentas, a diferencia de las ganancias, no necesitan ser reinvertidas para mantener el nivel de ingresos. Quien posee tierras y cobra un alquiler por ello, no necesita reinvertir esa renta para poder cobrar nuevamente, sino que puede retirar siempre el total obtenido y aún así tener garantizado al año siguiente el mismo ingreso. Las ganancias, para poder mantener su volumen año tras año, deben mantener la competitividad de la empresa, y por tanto deben, aunque sea en forma tendencial y parcial, ser reinvertidas. De esta manera, una porción de la ganancia se destina al crecimiento económico vía inversiones. Por este motivo, resulta incluso más conveniente gravar las rentas -cuyo destino suele ser suntuoso o directamente la salida del país- que las ganancias.*

*La aplicación de retenciones a las exportaciones produjo una distribución de parte de la renta agraria, tal como la definimos en el presente trabajo, a través de dos mecanismos, uno directo y otro indirecto. El primer mecanismo -directo- no presenta mayores inconvenientes para su cálculo, ya que la apropiación de la renta agraria es igual al monto transferido al Estado en concepto de retenciones. El segundo mecanismo -indirecto- de transferencia de renta, consiste en el abaratamiento en el mercado local de los productos sujetos a retenciones”.*<sup>6</sup>

Astarita (2010), en cambio, si bien acepta la posibilidad de establecer retenciones por cortos períodos de tiempo, las critica decididamente si se mantienen en el mediano y largo plazo. Su enfoque crítico de la posibilidad de crear un mercado de precios locales diferente de los internacionales, se basa, según su opinión, sobre la imposibilidad absoluta de que el Estado pueda imponerse con sus decisiones sobre la “Ley del Valor” impuesta por el mercado mundial. Su enfoque, que ubica dentro del marxismo clásico, es crítico de aquellos que abrevan en la teoría de la dependencia en sus distintas variantes, descreyendo, repito, de que una política económica intervencionista en un país dependiente pueda enfrenar exitosamente a las fuerzas del mercado mundial. Así afirma:

*“Las retenciones permiten “desconectar” por un tiempo, las variaciones de los precios internacionales de los bienes transables, de las variaciones de los precios internos...Sin embargo la desconexión no puede ser absoluta, ni prolon-*

<sup>6</sup> Arceo, Enrique y Rodríguez, Javier, op. cit.

*garse indefinidamente. A largo plazo termina imponiéndose la ley del valor trabajo que opera a escala mundial, en la medida que el capital opera a nivel mundial. Es una ilusión que a los precios los puede manejar algún poder político a voluntad. Ni siquiera el aparato estalinista en un régimen en que había una economía totalmente estatizada fue capaz de dominar a la ley del valor. En tanto no existan las condiciones sociales para la desaparición del mercado, esto no puede ser borrado a fuerza de decretos desde arriba.”(2010, . 284)*

La virtud del texto de Astarita es ser muy claro en su concepción del problema, pero cuestionable respecto a su visión que resulta apologética del libremercado mundial en cuanto a la fijación de precios y como mejor instrumento para el desarrollo de las fuerzas productivas. Su análisis no contempla -como se intenta hacer más adelante en este trabajo- que el mercado mundial de granos no es libre sino fuertemente manipulado por las decisiones de los estados económicamente más poderosos. Otra consecuencia perniciosa de ese análisis es que en última instancia parece dejar de lado toda posibilidad de que la voluntad de los hombres y/o, más estrictamente, las políticas económicas soberanas en un país dependiente puedan tener alguna efectividad. Bajo las actuales circunstancias solo cabría esperar que el mercado mundial y el gran poder que ejercen sobre él los estados más desarrollados y las grandes multinacionales del comercio de granos impongan condiciones de imposible elusión para un país como la Argentina.

Los debates sobre la posibilidad del Estado de apropiarse de parte de la renta agraria aplicados al conflicto agrario del año 2008 hace recordar y retoman la antigua polémica que enfrentaba a Ricardo con los sectores terratenientes y del agro en general en Inglaterra a comienzos del siglo XIX. Bajo otras circunstancias históricas y en otro tipo de economías, se polemizaba acerca del derecho del Estado de abolir la ley de Granos en aquel país o de elevar las retenciones a la exportación de granos en el nuestro, decisiones ambas que implican avanzar sobre la renta agraria en general y diferencial en particular. No recordar esos debates (en última instancia, de ejercer la voluntad sobre aspectos de la realidad y modificarla, algo esencial en la historia humana) parece olvidar los numerosísimos ejemplos históricos que permiten explicar mediante las decisiones de los hombres y no del mercado el devenir de todos los estados y sociedades a través del tiempo.

En un plano más acotado, aquella opinión que afirma que la imposición de gravámenes (retención en el caso de 2008) sólo debe hacerse sobre el propietario de la tierra y no sobre el productor empresario, debe señalarse que es una expresión teórica, pero con imposibilidad práctica en su implementación. Falencia común de muchos análisis teóricos demasiado abstraídos de la realidad. En la experiencia histórica del agro pampeano lo usual fue y es percibir la renta como porcentaje de la

cosecha (30 a 40 % de lo producido). Aplicar retenciones en el momento de la exportación sobre granos, diferenciando el correspondiente al ingreso por renta o al proveniente de la ganancia empresarial, no parece algo que pueda llevarse a la práctica salvo en el plano teórico o en la mente de aquellos inmersos en la validez formal de su razonamiento y no por como poner en práctica una política económica concreta.

### **Dificultades para estimar la renta agraria según los clásicos**

Si se adopta un criterio neoclásico, los niveles de renta estarían determinados por el monto de los arrendamientos y, en ese caso, la dificultad estribaría en lograr sumar todos los pagos que en ese concepto se hubiesen realizado en un lugar y tiempo determinados. Partir de una estimación de valor subjetiva no problematiza las disputas por el ingreso de cada factor y supone que el mercado recompensa correctamente a cada uno de los actores de la producción.

En cambio, los análisis de Ricardo y Marx parten de una estimación objetiva del valor que “problematiza” el cálculo de la renta. El monto de la renta se aleja de una “justa distribución” e incluye la cuestión de determinar si el ingreso real percibido por el capital y los trabajadores es superior o inferior al ingreso medio del capital y la mano de obra en el contexto nacional e internacional, aspecto que mostraría qué porcentaje del plusvalor agrario es apropiado por los propietarios de la tierra, los empresarios del sector o los trabajadores rurales.

La diversidad de producciones, diferentes criterios de contabilización de gastos e ingresos en las explotaciones, distintas calidades de la tierra, diversos niveles de salarios y ganancias en cada explotación y las diferencias entre precios internos y externos de los productos son, entre otras muchísimas cuestiones, aspectos que hacen imposible el cálculo práctico de la renta nacional siguiendo estrictamente alguno de los enfoques teóricos clásicos.

Una dificultad adicional para la utilización de los conceptos de los clásicos del siglo XIX es originada por los importantes cambios desarrollados en la economía mundial durante el siglo XX. En este siglo se avanzó en medidas de regulación económica por parte del Estado, se abandonaron los sistemas monetarios basados sobre la convertibilidad en

---

<sup>7</sup> El patrón oro en Inglaterra y el bimetálico en Europa continental orientado por Francia confluyeron hacia 1875 en un sistema de patrón oro en la mayoría de los países europeos, ratificado en la Segunda Conferencia Monetaria Internacional de 1878. El sistema se mantuvo vigente hasta los inicios de la 1ª guerra mundial, cuando producto de

oro<sup>7</sup> y la práctica de librecomercio en el mercado internacional de granos. Las políticas ensayadas por Estados Unidos, países de Europa y de otros continentes, al establecer subsidios internos y/o a la exportación, bloqueos al comercio y medidas paraarancelarias entre otras<sup>8</sup>, agregaron complejidad a los análisis teóricos clásicos sobre la productividad comparada, el valor y el precio y la renta agraria en los distintos países.

El sistema de patrón oro de las monedas vigente en la mayoría de los países en la segunda mitad del siglo XIX y primera parte del XX permitía una cierta -pero imprecisa- determinación de equivalencias de valor entre producciones agrarias de diferentes países y la ausencia de trabas manifiestas y otras regulaciones estatales sobre el comercio exterior de granos obraban en igual sentido, aspectos que como se señaló, cambiaron significativamente durante el resto del siglo XX.

### **El cálculo de la renta agraria y sojera en la Argentina en el período 2000/2008**

Dadas las citadas dificultades en la determinación de la renta en el nivel nacional, este trabajo se propone estimar -aun admitiendo su carácter parcial -, la evolución de la renta proveniente de una sola producción, la de soja, habida cuenta de la determinante importancia que tuvo el cultivo en la producción nacional, las exportaciones, el proceso de agriculturización en las últimas décadas y por haber sido el núcleo central de la discusión en el conflicto agrario que vivimos en el año 2008. En ese sentido, la renta obtenida en la producción sojera opera como *Reina de las rentas* del agro nacional de la última década, dado el carácter orientador sobre los ingresos a percibir por los propietarios de tierra en las demás producciones agrarias del país.

---

la guerra la mayoría de los países debió abandonar la convertibilidad. Después de la primera posguerra el retorno a la convertibilidad fue anárquico y asociado con debates sobre la paridad oro de las distintas monedas. Como resultado de la crisis de la década de los '30 todos los países abandonaron el patrón oro, salvo Estados Unidos que retornó a un sistema con algunas similitudes hasta 1971 cuando ya se producía desde una década atrás el inicio de la "guerra de monedas" entre los países con el objetivo de ganar competitividad en el comercio mundial.

<sup>8</sup> Si bien hay infinidad de ejemplos de regulación del mercado de granos por los estados en el siglo XX, quizás el más significativo fue la decisión de Estados Unidos desde la década de los '30 de subsidiar mediante numerosas medidas a los agricultores en lo interno y a partir de la 2ª guerra a sus exportaciones, política que le permitió controlar el comercio mundial. En igual sentido la decisión de los países europeos de crear la Política Agraria Común, eliminó las importaciones de granos del continente que, antes de la guerra lideraba largamente las importaciones mundiales.

## Valor de la tierra y renta sojera en la zona pampeana

Juntamente con la mayor crisis económica, social y política de nuestro país que eclosionó en su mayor dimensión en diciembre del año 2001 y acompañando el “boom” de la soja, comenzó un período de fuerte aumento del precio de la tierra en la Argentina, que llevó su valor a niveles solo algo menores del de los Estados Unidos, fenómeno único en la historia de nuestro país. Mario Arbolave, director de la revista Márgenes Agropecuarios afirmó en ese sentido:

*“ en 2003 se inicia la escalada del valor de la tierra, de la mano de un mejor precio de la soja y de la recuperación del precio de la hacienda. La tierra cobraba valor como bien de producción y como resguardo del capital. El mercado financiero local no ofrecía alternativas de interés para los inversores. En un contexto en el cual la renta inmobiliaria (calculada en base al valor de arrendamiento) era sensiblemente más alta que la renta financiera (en base a la tasa de interés en los mercados internacionales) la demanda se acrecentó y la oferta se retrajo, en ambos casos por la expectativa de valorización futura de la hectárea. Con un mercado con más demanda que oferta, los precios subieron en forma sostenida, pese a que en 2006 la renta financiera (por el alza de la tasa de interés) se puso a la par de la renta inmobiliaria (que bajó como consecuencia del mayor valor de la hectárea). En lo que va de 2007, se mantiene la firmeza del mercado de tierras, de la mano de buenos precios para el maíz y la soja, de valores de arriendo más altos que los de 2006 y de retracción de oferta. Los mismos motivos que impulsan a unos a no salir del negocio agrícola, son los que impulsan a otros a entrar.*

*No obstante, para buen número de inversores, el precio de la tierra está llegando a su techo, en vista de que la diferencia entre el valor de la hectárea maicera en EE.UU. y en Argentina es muy estrecha, actualmente del orden del 10 a 20%, históricamente fue mucho más amplia (2007, 14).*

El inusual valor de la tierra fue resultado y causa del aumento de los precios de arrendamientos destinados a la acelerada expansión en el cultivo de soja, que pasó de 11.639.240 hectáreas sembradas en la campaña 2001/02 a las 16.596.025 hectáreas en la campaña 2007/08.

Es importante subrayar que el crecimiento de las áreas cultivadas posterior al año 2002 continuó una similar expansión (aun cuando a un ritmo algo menor) presente en la década de los '90 (5.000.000 de ha cosechadas en 1991), pero, sin embargo, el aumento en la década de los '90 no fue acompañado por un incremento en el precio de la tierra, habida cuenta de los menores márgenes efectivos de ganancia producto de otra política económica. En esos años los sucesivos récords de producción eran acompañados por el remate de propiedades rurales.

La expansión de hectáreas cosechadas de soja incorporó el cultivo en

provincias que anteriormente eran definidas como no poseedoras de ventajas para el cultivo de granos. Por ejemplo en Chaco la soja representaba solo el 7% de los cultivos en 1990/91 y llegó a un 41% en la campaña 2006/07. La tendencia se repitió en la mayoría de las provincias en esos años, en Tucumán (18% y 51%), Buenos Aires (16% y 40%) y Entre Ríos (6% en 1990/91 y 65% en la campaña 2001/02).

El incremento en las superficies sembradas fue acompañado por un progresivo aumento de la práctica de la “doble cosecha anual”, que acompañó la sojización y supone combinar una cosecha de otro cultivo con el correspondiente al de soja.

Si bien no hay datos estadísticos fehacientes que contemplen todo el universo de los arrendamientos en el nivel de ninguna jurisdicción del país, distintas entidades estiman que los alquileres de tierra se encarecieron entre los años 2002 y 2008 y fueron cambiando las condiciones en favor de los propietarios. Un trabajo destinado a fundamentar la necesidad de aprobación de una nueva ley de Arrendamientos publicado por la SAGPyA, cuantificó el aumento aproximado del costo de los arrendamientos:

*“3. Factores que influyen en la actual situación del mercado de arrendamientos.*

*El aumento sostenido en los precios internacionales de los commodities que exporta Argentina, especialmente la soja, y el tipo de cambio depreciado fortaleció el ritmo de las inversiones en el sector agropecuario a partir del año 2002. El aumento en los tamaños óptimos para absorber los avances tecnológicos en curso, hizo expandir la superficie trabajada por propietarios que arrendaron tierras aumentando el tamaño de sus explotaciones. También los contratistas tanteros pasaron a tomar cantidades mayores de tierras. A ello se le sumaron nuevas formas de organización y la canalización del ahorro hacia el sector agropecuario a través de instrumentos financieros modernos y flexibles. Todo este conjunto de situaciones afectó profundamente a uno de los determinantes fundamentales de la rentabilidad del sector: el precio de los arrendamientos. Según información del sector privado en referencia a la **zona núcleo maicera, en la campaña 2001/02 los arrendamientos se negociaban en 12 quintales de soja por hectárea, lo cual representaba aproximadamente un 30 % del ingreso bruto de la actividad. Para la campaña 2007/08 se negociaron arrendamientos por un valor de 22 quintales por hectárea de soja, lo cual representaba el 45 % del ingreso bruto. Vale decir, se registró en este período un aumento en el valor de los arrendamientos tanto en términos de quintales por hectárea como en porcentaje del ingreso bruto.***

En lo referente a los precios de la soja percibidos por los productores, un valor indicativo para el conjunto del país -dado el volumen que se comercia y su ubicación geográfica – es el que se fija en la Bolsa de Comercio de Rosario, donde se ubican los principales puertos de salida

**Cuadro N° 1.** Evolución precios promedio de la soja (en \$).(Cámara Arbitral de Cereales de Rosario)

Período	Pesos	Dólares (TC BCRA)
Sep-01	177	177
Oct-01	173	173
Nov./2001	176	176
Sept./2002	593	158
Oct-02	593	164
Nov-02	600	167
Sept. 2007	849	269
Oct. 2007	742	236
Nov.2007	734	233
Abr-08	936	299
May-08	1008	298
Jun-08	1005	298

Fuente: Elaboración propia s/ datos Bolsa de Cereales de Rosario y Evolución del TCambio BCRA

del grano. En el **cuadro N° 1** se muestran distintos momentos testigo en la evolución de los precios FOB (deducidos los costos de embarque y los gravámenes a la exportación) en moneda doméstica y su equivalente en dólares; los promedios de los trimestres septiembre /noviembre de los años 2001 y 2002 (en momentos previos y durante la crisis económica) y 2007 y en el trimestre abril/junio del año 2008, durante el conflicto agrario.

El ejercicio de multiplicar los precios promedio de esos trimestres con los volúmenes de producción de soja del respectivo año permite obtener valores aproximados del valor de la producción total de las campañas correspondientes, cifra que brinda la posibilidad de comparar el ingreso bruto del sector a través del tiempo (**cuadro N° 2**).

Según esta estimación, el valor de la producción de soja se aproximaba a los 4.758 millones de dólares en la campaña 2000/2001 (aún vigente la convertibilidad de la moneda), cercanos a los US\$ 4.700 en el año 2002 ( \$3,80/dólar al 28/6/2002) y alcanzó unos US\$ 15.138 millones en la zafra 2007/08 ( \$ 3,02/dólar al 30/6/2008), triplicando las cifras de dólares del inicio de la década. **Debe destacarse que este aumento alcanza valores aún más extraordinarios si se lo expresa**

**Cuadro N° 2.** Ingreso y renta del sector sojero (millones de dólares)

Campaña	Toneladas producción	Valor prod. (en mill. de \$)	Valor prod. (en mill. U\$s)	Renta (mill. U\$s)
2000/01	26.882.912	4.758	4.758	1.411
2001/02	30.000.000	17.850	4.700	1.410
2006/07	47.482.786	36.797	12.265	4.291
2007/08	46.232.087	45.446	15.138	4.298

Fuente: Elaboración propia sobre datos anuarios Bolsa de Comercio de Rosario.

**en la moneda nacional, pasando de unos 4.758 millones de pesos en la campaña 2000/01 a unos 45.446 millones en la del 2007/2008 (incremento de un 900 %).**

El extraordinario aumento del valor en moneda nacional de la producción fue originado, principalmente, por un incremento del 380% del precio del dólar según el tipo de cambio vigente a mediados de 2002 y estabilizado en un 300 % en los años siguientes y sólo obedeció en alrededor de un 70 % al aumento en el volumen de producción y de otro 70 % a los niveles de precio internacional efectivamente percibidos (ya deducidos las retenciones; US\$ 175 / t en 2002 y US\$ 300/tn en 2008).

Finalmente, el otro aspecto que incrementó la renta de la tierra fue el mencionado aumento de los porcentajes percibidos por los propietarios en los contratos de arrendamiento. El cálculo de la evolución de la renta sojera expresado en el **cuadro N° 2**, se realizó tomando en cuenta que las variaciones en los montos usuales de los arrendamientos al comienzo de la década se fijaban -a semejanza de los valores históricos- en alrededor de un 30% del volumen cosechado y era percibido en especie o en dinero al momento de la cosecha. Esa modalidad fue variando en beneficio de los propietarios, tal como lo señala el informe de la SAGPyA, por esa razón se calculan arrendamientos de un 35% en las dos últimas campañas, cuando también fue usual el cobro en efectivo y al comienzo de los contratos. La estimación de los aumentos entre las primeras y últimas campañas es por demás prudente habida cuenta de que en el informe de la SAGPyA se afirma que durante el año 2008 se llegaron a cobrar arrendamientos cercanos al 50 % de lo producido en algunas de las mejores tierras.

El *boom* sojero fue acompañado por un sensible incremento de la practica de la doble cosecha anual, principalmente del binomio trigo-soja, que posibilitó a los propietarios percibir una extensión anual sobre

**Cuadro N° 3.** La renta en la producción de soja 2001/2008

CAMPAÑA	Toneladas produc. (miles t)	Precio t Junio/ año	Valor produc. (millones US\$)	Renta	
				Renta bruta	Renta neta (millones US\$)
2000/01	26.882	166	4.462	1.338	1.338
2001/02	30.000	189	5.670	1.701	1.683
2006/07	47.482	281	13.342	4.469	3-385
2007/08	46.232	531	24.549	8.582	5.579

Fuente: Elaboración propia. Datos SAGPyA (precios de exportación puertos argentinos en US\$).

la renta específicamente sojera. En la mayoría de los cultivos complementarios también se estima que el valor de los arrendamientos ronda el 30% de la cosecha y debe sumarse a los ingresos anuales de los propietarios de tierra.

Otra manera de cálculo que sirve para dimensionar los extraordinarios precios de junio del año 2008 (mes central del conflicto agrario) es compararlos con los precios FOB de igual mes de años en campañas anteriores. En el **cuadro N° 3** se puede observar un estimado del valor total de la producción (anterior a la deducción de retenciones) y la renta bruta y neta (ya deducidas las retenciones) de haberse comercializado el total de la cosecha a los precios vigentes en junio de cada campaña.

Se calcula la renta contemplando el aumento de los porcentajes de los arrendamientos (30 % en los años 2001/2002 y 35 % en la campañas 2006/07 y 2007/08) y una vez descontados los porcentajes de los derechos de exportación vigentes en cada campaña (en el año 2002 derechos de exportación del 10%, desde noviembre de 2005 un 20 %, un 27,5 % desde enero de 2007 y de un 35 % desde mayo del año 2008 cuando se reglamentó por el decreto 764/08 la alícuota aprobada por ley 26351 de noviembre del año 2007).

El extraordinario aumento del valor de la producción de soja entre el año 2001 (aproximadamente 4.462 millones de dólares) y la cosecha 2006/07 (13.342 millones) pierde relativa importancia frente al **ingreso excepcional ideal** (según el cálculo estimado), **del orden de los US\$ 24.500 millones del año 2008**, producto de los extraordinarios precios

vigentes durante junio.

Debe destacarse que el cálculo parte de suponer que toda la producción de la campaña 2007/2008 se hubiese exportado a los excepcionales precios de junio de ese año. En realidad, como era de conocimiento público y precisado en una publicación de Alberto Ferrari Etcheberry y Rafael Martínez Raimonda<sup>9</sup>, las grandes compañías exportadoras eludieron el pago de las aumentadas retenciones mediante el recurso de haber declarado exportaciones sobre soja aún no sembrada, adelantándose a la reglamentación de la ley del 7 de noviembre de 2007 que llevó las retenciones del 27,5% al 35%, ardid que les permitió obtener una extraordinaria ganancia, habida cuenta de que durante ese año 2008, sí efectuaron los descuentos del 35 % en los pagos a sus proveedores de granos de soja, tal como lo denunciaron Ferrari Etcheberry y Martínez Raymonda

*“El 7 de noviembre del 2007 el gobierno nacional anunció que los porcentajes de las retenciones a las exportaciones de soja subían de 27,5% al 35 % concretando lo que se anunciaba en la prensa y sin que el gobierno cerrara los registros de exportación,,,,,*

*De inmediato comencé a denunciar que cerca de 20 millones de toneladas de soja aún no sembrada no serían alcanzados por ese aumento que, sin embargo los chacareros pagarían, transfiriendo a la expoaceiteras cerca de 500 millones de dólares que con los meses llegarían a 2.000 millones de dólares”<sup>10</sup>.*

## **Evolución de la renta por hectárea**

En la campaña 2000/2001 las 10.440.778 hectáreas cosechadas de soja obtuvieron, según las estadísticas un promedio de renta de US\$ 125 por hectárea, mientras que la renta del cultivo en la campaña 2007/08 rondarían los US\$ 340/ha en la campaña 2007/2008 (US\$ 5.579.000.000 repartido entre 16.380.038 hectáreas cosechadas según la SAGPyA). El muy fuerte aumento de la renta sojera por hectárea medida en dólares entre el año 2001 y el 2008 (un 260 %), producto de los precios internacionales, los aumentos de arrendamientos y de los rendimientos cobra una mayor relevancia aún si se lo mide en moneda nacional.

**El incremento de la renta sojera promedio por hectárea medido en moneda doméstica debería haber superado el 800 % entre el año 2001 y el 2008** (\$ 125 /ha en el año 2001 cuando regía la convertibilidad de la moneda y aproximadamente \$ 1.020 /ha en 2008, resul-

<sup>9</sup> “Que son las retenciones y quienes las cobran”, Editora Letra Gamma, 2008.

<sup>10</sup> Ferrari Etcheberry, Alberto, “Que son las retenciones-....”2008.

tado de convertir US\$ 341/ha a moneda nacional).

Las variaciones de productividad por provincia, sumadas a las diferencias de cada tierra en particular, permiten afirmar que las rentas en la zona núcleo se acercarían y superarían los US\$ 500 por ha por cosecha en la campaña 2008, valores que concuerdan con los estimados periodísticamente para los arrendamientos sojeros en esa zona en el año 2008. Un cálculo prudente permite afirmar que la renta percibida por la tierra en la zona núcleo pampeana debieron superar los US\$ 80.000 anuales en campos de 100 hectáreas, si a la renta producida por la soja se le sumase los ingresos por el arrendamiento destinado a doble cosecha en la misma campaña.

### Reflexiones finales

El “boom sojero” entre los años 2001 y 2008 es **extraordinario** en lo referido al crecimiento de las ha sembradas, la producción y los aumentos de la rentabilidad global, aspectos que contrastan con la **mayor crisis económica y social de la historia de nuestro país** manifestada en toda su dimensión entre los años 2001 y 2003.

La presión por cultivar mayores áreas, originó siembras en provincias no tradicionales en la producción de granos y la generalización del doble cultivo anual, llevando a que la soja, por sí sola, ocupara en la última campaña más tierra sembrada que todos los granos en conjunto 30 años atrás.

La “sojización” provocó otro fenómeno inusual en la historia agraria de nuestro país; la tierra en la zona pampeana adquirió valores muy cercanos a los vigentes en los Estados Unidos, aspecto que por sí solo serviría demostrar el fortísimo aumento de la renta sojera en esos años.

Las cuestiones precedentes ubican algunas cuestiones del conflicto sojero en consonancia con los estudios clásicos sobre la renta. Fue en el año 2008, el momento de mayor crecimiento de la producción y de mayores precios cuando se agudizó el conflicto por la apropiación de la renta. Tal como lo señaló Ricardo al incrementarse el uso del suelo los arrendamientos más que triplicaron sus valores en términos absolutos medidos en dólares y aun en mayor medida si se los estima en moneda doméstica. Lejos de resignar los porcentajes de los arriendos, estos aumentaron aun cuando crecían las retenciones a las exportaciones. De tal manera, **la renta avanzó sobre las ganancias extraordinarias percibidas por los empresarios y trabajadores del sector, transformándose así, en un obstáculo para la acumulación de capital en**

aquellos productores no propietarios de tierra.

En lo referido a las diferencias entre la visión “optimista” de Marx, según la cual la renta tendería a mantenerse estable o a bajar producto de los adelantos en tecnología y la “pesimista” de Ricardo, los hechos entre los años 2000 y 2008 parecen confirmar en el corto plazo el enfoque ricardiano. El elemento fundamental para explicar el extraordinario aumento de la renta en nuestro país se explica como resultado del aumento vertiginoso de la demanda de alimentos de mayor sofisticación en países que suman aproximadamente la mitad de la población mundial. Este fenómeno modificó estructuralmente el negocio de granos y la evolución de la renta a nivel mundial, luego de varias décadas en que los Estados Unidos y los países de Europa Occidental regularon ese mercado mediante diversas políticas de intervención económica. Parece necesario, dado el extraordinario crecimiento de la población mundial y de sus consumos y el uso creciente de cultivos en la producción de biocombustibles, actualizar los debates sobre la evolución de la renta diferencial que ocuparon a los clásicos en el siglo XIX.

Otros aspectos que escapan al encuadre teórico clásico y que deben ser estudiados para analizar la evolución de la agricultura en las últimas décadas son las cuestiones de la decisiva influencia que sobre los ingresos del sector agrario y de la renta en particular, tiene el accionar de los Estados y el concebir a la renta como *“la porción del producto de la tierra que se paga al terrateniente por el uso de las fuerzas originarias e indestructibles del suelo...”*.

En cuanto a definir la renta como aquella proveniente de la propiedad de la tierra y su *“carácter indestructible”*, hoy está claramente relativizada por la necesidad imperiosa de fertilizar las tierras para continuar produciendo. Un primer abordaje de esta cuestión induce a pensar que el factor capital -el encargado de fertilizar- se impondría sobre los propietarios de tierra, disminuyendo la renta, pero el ejemplo de estos años demuestra lo contrario, los propietarios aumentan los arriendos y parecen imponerse sobre aquellos que aportan capital. Aspecto que debe ser estudiado y que muestra que si bien la renta deja de ser ingreso de los propietarios de las *fuerzas indestructibles* en cuanto a fertilidad, sigue representando ingresos crecientes para aquellos poseedores del recurso/sustento de la producción, más allá de su fertilidad.

En lo referido a la decisiva importancia de la acción del Estado, el ejemplo argentino entre 2000 y 2008 lo confirma plenamente. Al devaluar la moneda en el año 2002, se más que triplicaron en un solo año los ingresos globales del sector y la porción apropiada por los propietarios en concepto de renta. Sobre la cuestión, debe señalarse que los conceptos teóricos de Ricardo y Marx tienen un componente histórico; en el siglo XIX la acción del Estado no tenía el carácter interventor del

presente y reinaba un sistema monetario de mayor estabilidad en el valor de las monedas. Sus estudios y opiniones se ajustaban a las formas del conflicto en el siglo XIX y son de utilidad para estudiar el presente en la medida que se contemplen las nuevas realidades económicas y sociales .

Debe señalarse que junto a la decisiva importancia del Estado en el establecimiento de los niveles de renta entre 2000 y 2008, el otro factor que la condicionó en última instancia fue la evolución del mercado mundial, caracterizado por el aumento extraordinario del volumen de importaciones mundiales de soja y derivados. **El incremento de demanda internacional hizo imperioso y rentable el cultivo de nuevas tierras y fue razón principal del incremento de la renta diferencial en la escala planetaria.** En términos marxistas el valor del trabajo socialmente necesario en la escala mundial para producir 1 t de soja habría aumentado al obligar -tal como lo preveía Ricardo- a utilizar tierras de inferior calidad.

Otra cuestión que parece necesario discutir es la opinión que señala que la decisión de establecer impuestos a la exportación de granos luego del año 2002 se hubiera transformado en una *“traba específica a la escala misma del proceso nacional de acumulación en su integridad y, de ahí, al desarrollo de las fuerzas productivas materiales de la sociedad...”* . Si bien desde el punto de vista teórico aparece válida en términos generales, los hechos demuestran que en el período de crecientes y mayores retenciones a la exportación se produjeron sucesivos récords de cosecha y crecimiento económico sostenido del conjunto de la economía.

El conflicto por la apropiación de la extraordinaria renta diferencial vuelve a plantear un debate clásico en la historia; el papel del agro en el diseño de las políticas públicas y su capacidad de fomentar el desarrollo integral nacional. En el caso particular del conflicto de 2008, cabe preguntarse si la apropiación plena de la excepcional renta de ese año por parte de los sectores ligados al negocio sojero hubiera redundado en mayor inversión y productividad en el sector o se destinaría a otros fines, y en qué medida esa inusual percepción permitiría el desarrollo industrial y la cohesión social.

Definir esta cuestión permite relativizar las opiniones que afirman que el aumento de las exportaciones agrícolas puede transformarse *per se* en condición necesaria para el desarrollo de las fuerzas productivas en nuestro país, sin tener en cuenta la decisiva importancia que en la gestión del desarrollo nacional tiene el Estado en los países de estructura económica dependiente.

Finalmente, debe subrayarse la necesidad de incluir en los análisis

económicos sobre la actualidad la decisiva importancia que los distintos Estados -particularmente los más poderosos- tienen sobre los mercados y la marcha de los distintos sectores económicos.

No tener en cuenta este factor y presuponer, siguiendo a los clásicos del siglo XIX, la vigencia incuestionable de la “ley del valor” establecida por un hipotético funcionamiento eficiente del libremercado y su presunta eficiencia en la asignación de recursos y como presupuesto del desarrollo económico del país, lleva a errores de apreciación y, lo que es más grave, a decidir equivocadas políticas económicas.

## Bibliografía

- Arbolave, Mario (2007), “Hectárea saca ventaja a inmuebles urbanos”, *Márgenes agropecuarios*, mayo.
- Cavallo, Domingo, Doménech, Roberto y Mundlak, Yair (1989), “El sector agropecuario y el crecimiento económico. La experiencia de Argentina 1913-1984”, *Estudios* N° 49, IRREAL, marzo.
- Ferrari Etcheberry, Alberto y Martínez Raymonda, Rafael (2008), *Qué son las retenciones... y quiénes las cobran*, Letra Gamma, Buenos Aires
- Flichmn, Guillermo (1977), *La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*, Siglo XXI.
- Iñigo Carrera, Juan (2007), *La formación económica de la sociedad argentina*, Imago Mundi.
- Laclau, Ernesto (1969), “Modos de producción, sistemas económicos y población excedente. Aproximación histórica a los casos argentino y chileno”, en *Revista latinoamericana de sociología*.
- Marx, Karl (1959), *El Capital*, Libro III cap. XXXIX. FCE, t. III.
- O'Donnell, Guillermo (1977), “Estado y alianzas en la Argentina 1956/1976”, *Desarrollo Económico* N° 64, IDES.
- Pierrri, José (2007), *Sector externo, política agraria y entidades del agro 1960/1986*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- Portantiero, Juan Carlos (1977), “Economía y política en la crisis argentina 1958/1973”, *Revista mexicana de sociología* N° 2.
- Ricardo, David (1989), *Principios de economía política y de tributación*, en *La economía política clásica*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Rodríguez, Javier y Arceo, Nicolás (2006), “Renta agraria y ganancias extraordinarias en Argentina 1990/2003”, Documento de trabajo N° 4, Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino, abril.
- Sabato, Hilda (1993), *Estructura productiva e ineficiencia del agro pampeano 1850-1950*, CEAL.
- Sábato, Jorge (1991), *La clase dominante en la Argentina moderna*, CISEA, Bs.As.

## Sector agropecuario

# La acción política de la Federación Agraria Argentina en el contexto de la posconvertibilidad:

posicionamientos y estrategias ante un nuevo ciclo económico\*

*Francisco Javier Monterubbianesi\*\**

El centro del análisis en este trabajo se refiere a la política desplegada por la FAA en defensa de los pequeños y medianos productores, frente a la crítica situación derivada de la crisis del modelo de los años '90, convirtiéndola en uno de los actores principales del conflicto político que atravesó el agro a partir del período de la posconvertibilidad.

La investigación sobre este complejo período de dos décadas se publicará en dos partes por su extensión. El autor en primera instancia aborda las fuertes transformaciones económicasociales operadas en el sector agropecuario y la repercusión, especialmente sobre los chacareros, que la Federación denomina *agricultura sin agricultores*, convirtiéndose en el factor central que impulsa a la entidad a fijar su posición y estrategia política frente al gobierno nacional. Ubica temporalmente las tres situaciones que caracterizaron el accionar de la FAA: las expectativas y el apoyo al gobierno de Néstor Kirchner, el desencanto y el conflicto.

Así, recorre un camino que va desde el apoyo y el diálogo con el fin de direccionar las políticas públicas proponiendo leyes que frenen la concentración y extranjerización de la tierra, y el desendeudamiento de los productores, para revertir los efectos sobre la estructura agraria; a la encrucijada interna al romperse la homogeneidad en las condiciones de los productores pequeños y medianos, en la que algunos se ven beneficiados por el modelo sojero, situación que la empuja con el tiempo a adherir a él. En este nuevo contexto replantea sus demandas y reclamos a favor de medidas coincidentes con las exigidas por las demás corporaciones del agro -SRA, CRA, Coninagro- construyendo por primera vez una alianza política con instituciones históricamente antagónicas con los intereses de los pequeños y medianos productores, para dirigir con ellas el conflicto.

\* Este artículo es una síntesis del trabajo elaborado en el marco del taller Carácter Social de los Procesos Económicos, cátedra Khavisse y Arceo, de la carrera de Sociología. Agradezco a Marisa Duarte por los comentarios y la ayuda para realizar esta investigación.

\*\* Lic. en Sociología- Universidad de Buenos Aires.

## 1. Introducción

El derrumbe de la convertibilidad ha generado un nuevo escenario en la sociedad argentina. Tras la crisis del modelo de los '90 se modificó la posición de los distintos actores socioeconómicos, que pasaron de la preponderancia del capital financiero y las empresas privatizadas de servicios a la de los sectores productivos. El sector agropecuario ha sido uno de los mayores beneficiados gracias al nuevo tipo de cambio y a la suba de los precios internacionales de sus productos de exportación, entre otros factores. Asistimos a un crecimiento sostenido de la rentabilidad para gran parte de los productores agropecuarios, tanto para los pequeños y medianos como para los grandes (Arceo y Basualdo, 2009).

Las entidades corporativas del agro han tenido una acción política activa durante la posconvertibilidad. En su intento por ejercer influencia en las decisiones gubernamentales, han sido protagonistas de este período, especialmente durante el conflicto por el régimen de retenciones móviles del primer semestre de 2008, situación que les permitió ocupar un lugar central en la opinión pública.

En el presente artículo nos proponemos analizar y explicar el posicionamiento y la estrategia política de la Federación Agraria Argentina (FAA) respecto del gobierno nacional desde 2003 hasta el presente. Entendemos que cobra relevancia explicar la acción política de esta entidad considerada la representante de los pequeños y medianos productores ya que se ha manifestado públicamente como opositora a la fuerza política que gobernó durante los años en que aumentó la rentabilidad del sector. Además, la FAA históricamente ha bregado por la intervención del Estado en la economía (Lissin, 2010), y durante el período analizado ha rechazado varias políticas surgidas desde el gobierno nacional hacia el sector agropecuario, por lo que resulta importante entender si hubo una transformación en la concepción que la entidad construye sobre las facultades del Estado para intervenir en la economía o si se trató de meras desaprobaciones coyunturales.

Para analizar la acción política de la FAA respecto del gobierno nacional se utilizaron como fuentes de información las publicaciones del diario *La Tierra* -órgano de prensa de la entidad-, los comunicados del sitio web de la Federación y sus Memorias y Balances. Cuando fue necesario se consultaron periódicos que divulgaron las manifestaciones y acciones políticas llevadas a cabo por la organización.

A su vez se investigó cuáles fueron las transformaciones económicas del sector agropecuario, en especial de los pequeños y medianos pro-

ductores, ya que entendemos que éstas son un factor central para entender la acción política de la FAA. Esto se logró a partir de la lectura de material bibliográfico producido sobre el tema y la consulta de informes estadísticos de organismos públicos (INDEC y SAGPyA, entre otros) y privados.

## **2. Los cambios en la base económica del pequeño y mediano productor**

### **2.1. Los '90: entre la expulsión y la transformación de su naturaleza**

El presente del sector agropecuario tiene como características principales la preponderancia de la soja, la pérdida de peso relativo de la ganadería, la concentración de la propiedad de la tierra y el advenimiento de nuevos actores como los *pools* de siembra<sup>1</sup>. Este presente es el resultado de un proceso de larga data que revisaremos de modo sintético.

Durante el gobierno de Carlos Menem se consolidaron las tendencias iniciadas a mediados de los '70, como el descenso del *stock* ganadero<sup>2</sup> y el avance de la agriculturización (principalmente sojización), en el contexto de un acelerado cambio tecnológico y organizacional y de aumento de las exportaciones. Si bien el negocio de la soja no era una novedad, el gran salto se dio a partir de 1996 cuando se liberó el comercio de la soja transgénica<sup>3</sup>, provocando un fuerte aumento de la rentabilidad y de la superficie sembrada con este cultivo. La incorporación de la semilla transgénica Roundup Ready -RR- producida monopólicamente por la empresa transnacional Monsanto, gracias a su capacidad para resistir al agrotóxico glifosato, permite practicar la siembra directa y eliminar las malezas sin que se perjudique el cultivo. Por su parte, la siembra directa no exige la roturación de la tierra, disminuyendo el costo y la erosión del terreno. Además, la soja transgénica puede producirse en zonas que hasta entonces no eran propicias para la agricultura, expandiendo la frontera agrícola y dando mayor impulso a la sojización del

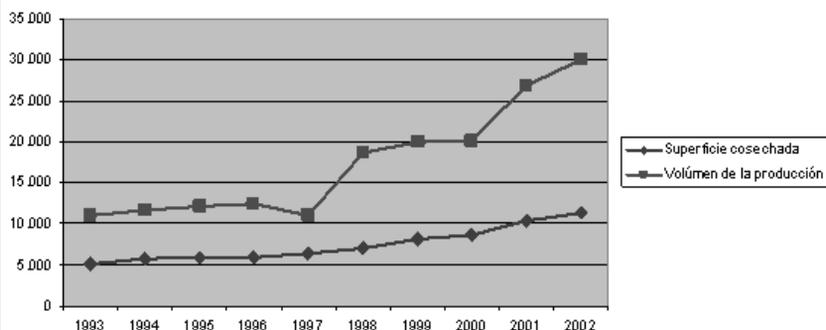
---

<sup>1</sup> Los *pools* de siembra (junto con los fondos de inversión agrícola) son las formas que adquirió el capital financiero que desde mediados de los '90 arrienda tierras aprovechando las nuevas condiciones de rentabilidad en el sector.

<sup>2</sup> Entre 1977 y 1988 se dio la fase más prolongada de la historia argentina en cuanto a liquidación de ganado vacuno. Esto se debió por un lado al cierre de mercados de exportación de carne desde mediados de los '70; y por otro, al aumento de la productividad de la agricultura con relación a la ganadería gracias a la reducción de los costos de producción (Arceo y Basualdo, 2009).

<sup>3</sup> En marzo de 1996, el entonces Secretario de la SAGPyA, Felipe Solá, firmó la Resolución 167 que autorizaba la comercialización en el país de la soja transgénica resistente al glifosato producida por Monsanto (Verbitsky, *Página 12*, 26/04/2009).

**Gráfico N° 1.** Evolución de la superficie cosechada con soja (en miles de hectáreas) y volumen de la producción (en miles de toneladas), años 1993-2002



Elaboración propia sobre información de la SAGPyA.

territorio (Giarracca y Teubal, 2009).

Así lo demuestra el **gráfico N° 1**, donde se observa que la producción de este cultivo tuvo un salto espectacular entre los años 1993 y 2002, aumentando a más del doble la superficie cosechada y casi triplicando el volumen de la producción. Este “boom” repercutió significativamente en el sector agropecuario: hubo un pasaje de la producción de alimentos básicos de consumo popular a la producción de soja transgénica, un producto casi exclusivamente de exportación.

Sin embargo, el crecimiento fue desigual para los distintos actores socioeconómicos del agro, impactando en la estructura social del sector. La soja era un cultivo apto para aquellos que contaban con el capital, la capacitación y la superficie necesaria para hacer sustentable la producción (Lattuada, 2001). Por lo tanto, si bien asistimos a un período de aumento de la producción y de volumen de exportaciones, también se aceleró el proceso de concentración y exclusión que afectó a pequeños y medianos productores y a los trabajadores del sector. Fueron muchas las variables que incidieron en este proceso.

La escala necesaria para la reproducción y el crecimiento de las empresas agropecuarias aumentó sustancialmente durante los '90. Lógicamente, este inconveniente fue mucho mayor para los pequeños y medianos productores que para los grandes, ya que debieron multiplicar la superficie sembrada alquilando tierras a terceros, lo cual significaba una importante reducción de los márgenes de ganancia. El panorama empeoró a raíz de que la escalada de alquileres acrecentó el valor de la tierra. Esta demanda de terrenos no era exclusividad de los

pequeños y medianos productores: también participaban los capitales financieros que destinaban sus recursos a la agricultura en los períodos de altos precios.

Las pequeñas y medianas empresas que no podían acceder a las nuevas tecnologías, al equipamiento requerido y a la superficie necesaria para hacer rentable la producción de soja tenían como principales opciones: recurrir al contratista o solicitar créditos.

En la agricultura de contrato las empresas fuertemente capitalizadas en términos de maquinarias y equipos realizan la siembra y cosecha en tierras de terceros a cambio de un porcentaje sobre la producción obtenida o de un pago en efectivo. Este sistema significaba una solución para algunos pequeños y medianos productores que no podían trabajar su propia tierra, pero también un incremento de sus costos<sup>4</sup> y por ende una pérdida de competitividad frente a los grandes propietarios. Estos últimos, o bien tenían su propia maquinaria o, caso contrario, obtenían mejores márgenes para negociar el arrendamiento. Pero además, muchos grandes propietarios comenzaron a trabajar las tierras de aquellos que no podían hacerlo por sus propios medios. Este negocio lo compartían con los *pools* de siembra y fondos de inversión (Basualdo, 2006).

Los pequeños y medianos productores se vieron en la necesidad de acudir a los sectores más concentrados del ámbito rural para que trabajaran sus tierras, hecho que implicó no sólo una transformación productiva, sino también cultural. Según Lissin (2010), se modificó *“la identidad del chacarero tradicional de la región pampeana asociado a la FAA acostumbrado a que a partir del esfuerzo y su presencia en la tierra podía alcanzar el bienestar de su núcleo familiar (...) El impulso del agronegocio, sumado al ingreso de nuevos y poderosos actores volvió necesaria, con el objetivo de subsistir en el sector, una suerte de transformación tendiente a la profesionalización de sus labores cotidianas”* (Lissim, 2010: 22).

En cuanto a los créditos, tanto para incorporar tecnología como para alquilar tierras, muchos de los pequeños y medianos productores que los solicitaron luego no pudieron afrontar los pagos, y se generó un endeudamiento que los llevó luego a la quiebra. Hacia fines de 1999, los productores agropecuarios tenían deudas por 6.000 millones de pesos con el sistema financiero (de los cuales más del 60% se registraba con la banca oficial) y 3.000 millones de dólares con las empresas que proveían insumos (Lattuada, 2001).

---

<sup>4</sup> Basualdo (2006) estima que este incremento en los costos era de aproximadamente un 20%.

**Gráfico N° 2**

Estratos de tamaño (hectáreas)	1988				2002			
	EAP		Superficie		EAP		Superficie	
	N	%	HA	%	N	%	HA	%
Hasta 5	57.057	13,5	148.003	0,1	40.957	12,3	105.895	0,1
5,1 a 25	84.618	20,1	1.189.194	0,7	62.497	18,7	892.557	0,5
25,1 a 100	93.271	22,1	5.370.992	3,0	68.668	20,6	3.950.134	2,3
100,1 a 200	47.083	11,2	6.929.412	3,9	34.614	10,4	5.150.390	2,9
200,1 a 500	47.772	11,3	15.290.154	8,6	40.211	12,1	13.113.229	7,5
500,1 a 1000	21.101	5,0	14.870.541	8,4	21.441	6,4	15.261.566	8,7
1001 a 2500	15.296	3,6	24.230.238	13,7	16.621	5,0	26.489.560	15,2
2501 a 5000	5.958	1,4	21.461.108	12,1	6.256	1,9	22.525.345	12,9
5001 a 10000	3.339	0,8	24.513.555	13,8	3.373	1,0	24.509.127	14,0
Más de 10000	2.862	0,7	63.434.199	35,8	2.787	0,8	62.810.758	35,9
EAP SLD*	42.864	10,2	-		36.108	10,8		
Total	421.221	100	177.289.393	100	333.533	100	174.808.561	100

Elaboración propia sobre Lissin (2010).

\*Sin Límites Definidos

Así como hubo pequeños y medianos productores que pudieron sumarse al modelo sojero, otros se vieron definitivamente excluidos del sector agropecuario al perder la propiedad sobre su tierra. Algunas de estas circunstancias pueden analizarse mediante la lectura del **gráfico N° 2**. Las cifras censales demuestran que entre los años 1988 y 2002 la cantidad de explotaciones agropecuarias (EAP) se redujo en un 21%. Pero esta proporción se debe a la desaparición de las pequeñas y medianas propiedades: las explotaciones de hasta 100 ha se redujeron en un 27% y las que van entre 100,1 y 500 ha lo hicieron en un 21%; mientras que las explotaciones mayores a estas dimensiones aumentaron su número en los años considerados.

Además de la desaparición de propiedades de pequeñas y medianas dimensiones, hubo una mayor concentración en la posesión de la tierra. En 1988, el 78% de las EAP tenía hasta 500 ha. y controlaban el 16% de la superficie, en 2002 tenía esta dimensión el 74% de las explotaciones y controlaban el 13% del territorio. La contracara de este proceso fue el incremento de la posesión de los grandes terratenientes: las EAP de más de 500 ha. aumentaron su proporción de un 12% a un 15% entre 1988 y 2002, y el control sobre la superficie pasó de un 84% a un

87%. Por lo tanto, afirmamos que se produjo una transferencia de tierras hacia una escala de explotaciones agropecuarias de mayor envergadura.

## **2.2. La posconvertibilidad: se consolidan las tendencias**

Luego de la crisis de 2001, en enero de 2002 Eduardo Duhalde asumió el Poder Ejecutivo. Ese mismo mes se puso fin a la convertibilidad mediante la devaluación de la moneda nacional. El abandono de la paridad de un peso por dólar significó el inicio de una nueva etapa en la Argentina, especialmente tras la victoria electoral de Néstor Kirchner en 2003 y la implementación de un tipo de cambio de dólar alto o competitivo. Hubo un retorno de la denominada economía real al centro de la escena luego de décadas de posicionamiento de la valorización financiera como eje articulador. En otras palabras, las producciones agropecuaria e industrial ganaron terreno en términos de rentabilidades relativas respecto de los servicios públicos, el capital financiero y el sector bancario<sup>5</sup>.

Durante la posconvertibilidad el sector agropecuario continuó con su tendencia exportadora. La elevación de la producción de granos y oleaginosas benefició a todos los productores -fueran pequeños, medianos o grandes- por la obtención de una elevada rentabilidad provocada por la devaluación del tipo de cambio, el contexto de alza de los precios internacionales y el aumento de la demanda de alimentos y materias primas por parte de China y otros países de la cuenca del Pacífico (González y Rodríguez, 2007). Pero por otro lado, muchos autores<sup>6</sup> coinciden al afirmar que la nueva coyuntura macroeconómica no fue acompañada por un plan de desarrollo a largo plazo que transformara y ordenara la herencia productiva del imperio del capital financiero. La decisión central del kirchnerismo<sup>7</sup> habría sido el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo.

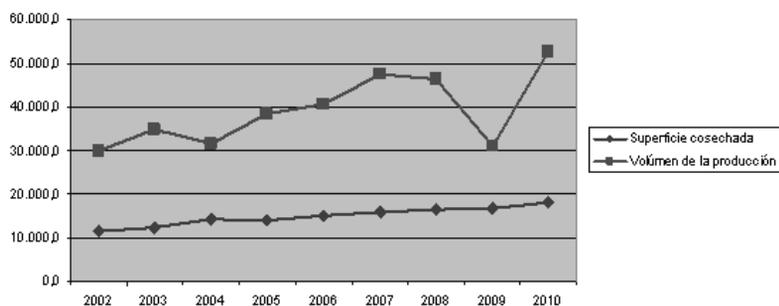
Al no transformarse la estructura productiva se afianzó el modelo sojero heredado de los '90. Como se observa en el **gráfico N° 3**, la superfi-

<sup>5</sup> Ante la crisis de la convertibilidad, estos actores habían sido partidarios de la dolarización de la economía ya que con la devaluación perderían parte de sus ganancias en dólares, verían sus activos fijos desvalorizados y no podrían remitir a sus países la misma cantidad de divisas en concepto de utilidades (Gaggero y Wainer, 2006).

<sup>6</sup> Entre los considerados aquí, podemos nombrar para el caso de la producción industrial a Azpiazu y Schorr (2010) y Fernández Bugna y Porta (2008); y para el caso del sector agropecuario a Lissin (2010) y Giarracca y Teubal (2010).

<sup>7</sup> Si bien puede ser entendido de diversas maneras, aclaramos que en el presente trabajo nos referimos con "kirchnerismo" a la fuerza política a cargo del gobierno nacional durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

**Gráfico N° 3.** Evolución de la superficie cosechada con soja (en miles de hectáreas) y volumen de la producción (en miles de toneladas), años 1993-2002



Fuente: Elaboración propia sobre información de la SAGPyA.

cie destinada a este cultivo siguió en aumento. Por su parte, el volumen de la producción continuó batiendo récords y, pese a la abrupta caída en la campaña 2008/2009, retomó su senda al año siguiente.

Interesa remarcar que aquellos pequeños y medianos empresarios del agro que sobrevivieron a la valorización financiera al lograr insertarse en la nueva lógica de la agricultura vieron sus ganancias multiplicadas. El contratismo registrado en los '90 -es decir, los pequeños y medianos productores cediendo sus tierras a los grandes propietarios o *pools* de siembra- se convirtió en una constante. Como veremos más adelante, muchos de los representados por la FAA dejarían de trabajar su propia tierra y pasarían a ser un eslabón en la cadena productiva de los capitales más concentrados (Arceo y Basualdo, 2009).

### 3. Posicionamiento y estrategia política de la FAA frente al gobierno nacional

Durante la posconvertibilidad la FAA ha pasado por dos extremos: ha dado su apoyo al gobierno nacional y luego lo consideró un enemigo a raíz del conflicto por la resolución 125. Para analizar su acción política se seguirá un orden cronológico, teniendo en cuenta siempre al contexto económico y político en que se desarrolla. Si bien entendemos que los cambios se dan gradualmente, dividiremos el análisis en cuatro bloques temporales con el fin de organizar la información:

- El apoyo (desde la asunción de Néstor Kirchner hasta fines de 2004).
- El desencanto (desde fines de 2004 hasta fines de 2006).

- El conflicto (desde fines de 2006 hasta principios de 2010).
- Otra oportunidad (desde principios de 2010 hasta el presente).

### **3.1. El apoyo: cambiar el modelo agropecuario de la mano de Kirchner**

*“Creemos que la actual relación de fuerzas y las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas dejan margen sólo para plantear una disyuntiva entre capitalismo financiero o capitalismo nacional y productivo”*

(Eduardo Buzzi, presidente de la FAA, en el 91° Congreso de la entidad, septiembre de 2003)

#### **3.1.1. Las expectativas ante la posconvertibilidad son inviables con Duhalde**

El inicio de la posconvertibilidad representaba para la entidad una oportunidad histórica para revertir las consecuencias de los '90 sobre los pequeños y medianos productores. La Federación creía que era el momento preciso para las grandes transformaciones: detener el avance de la soja, recuperar a los productores que habían abandonado el sector, contener la migración de los jóvenes del interior a las grandes ciudades<sup>8</sup> y limitar la extranjerización y la concentración de la tierra.

La devaluación, como salida de la crisis, había sido aceptada por la FAA en tanto fueran pesificados los créditos bancarios de los pequeños y medianos productores. El endeudamiento era un tema central para muchos asociados de la entidad que habían tenido que solicitar préstamos para poder adaptarse a los cambios tecnológicos y organizacionales de la agricultura y en caso de no resolverse habría una nueva camada de productores en quiebra. Pero además, el nuevo tipo de cambio mejoraría la competitividad de los rubros exportables. Si a esto se le sumaban los precios internacionales favorables, todo cerraba perfectamente para el sector agropecuario.

Pero la Federación remarcaba que con la sola devaluación de la moneda no bastaba para recomponer al sector, ya que sólo cumplía con los intereses de una parte de sus asociados: aquellos que se orientaban al mercado externo (principalmente a través de la soja). Al menos en los inicios de la posconvertibilidad, la entidad adoptaba una postura crítica acerca del avance del monocultivo y contemplaba a los asociados abo-

---

<sup>8</sup> Tras la quiebra de muchos pequeños y medianos productores en los '90, y las nuevas formas de vincularse con la tierra como el contratismo, la FAA veía con desazón la migración de los jóvenes del interior y del ámbito rural hacia las grandes ciudades del país. Según los datos que manejaban, el 70% de los jóvenes del interior pensaba en mudarse.

cados al mercado interno y las economías regionales, quienes necesitaban una política diferencial por parte del gobierno nacional: *“Es necesario tener en cuenta a las economías extrapampeanas, a las producciones que tienen como principal destino el mercado interno y no medir la realidad del sector agropecuario solamente con los que trabajan con rubros exportables”*<sup>9</sup>. Por lo tanto, sostener un tipo de cambio competitivo era necesario, pero no suficiente. Se precisaba de un Estado con intervención en la economía si se querían soluciones para todo el arco que comprendía la FAA.

El peso de los '90 en la transformación de la naturaleza de sus asociados era remarcado en los discursos y publicaciones de la entidad. Eran concientes de que, dentro de sus filas, muchos habían debido abandonar el sector (contaban más de 100 mil pequeños y medianos productores “desaparecidos”), y sabían que, en cambio, habían quedado en el campo aquellos que se habían mantenido en pie pero debían pagar sus deudas, los que aún producían alimentos para la mesa de los argentinos y necesitaban de la pronta recuperación del golpeado mercado interno y quienes se habían sumado con éxito al “boom” de la soja. Reconocían, además, que se había desatado una mudanza “irracional” de producciones tradicionales hacia la soja, que incluía el avance del contratismo como modo de trabajar la tierra, y el surgimiento de actores como los *pools* de siembra. Así, la Federación resumía el presente agropecuario como una *agricultura sin agricultores*, es decir, una tendencia a la agriculturización de la economía rural que cada vez necesitaba menos mano de obra y que, incluso, podía prescindir de la presencia del productor trabajando la tierra. La variedad de asociados, los perfiles productivos y los modos de trabajar la tierra trazarán toda la acción política de la Federación a lo largo del período abordado.

Luego de los crudos años de la convertibilidad donde, según la FAA, preponderaba el sector financiero y el Estado estaba ausente, el panorama era de expectativa: *“A partir de la devaluación monetaria, todo indica que la rentabilidad estará asociada a los sectores productivos, como el campo y la industria, con asiento esencialmente en las pequeñas y medianas localidades. Se supone que ello frenará el proceso de migración del interior y para que se concrete planteamos recuperar el rol del Estado para la conducción del desarrollo socioeconómico equitativo”*<sup>10</sup>.

El nuevo contexto era entonces un momento oportuno para poder cumplir con los proyectos de la entidad, no sólo por los cambios en lo económico, sino también en lo político, ya que el Estado se estaba

<sup>9</sup> Federación Agraria Argentina, Memorias y Balances 2002/2003. p. 41.

<sup>10</sup> Federación Agraria Argentina, Memorias y Balances 2002/2003. p. 49.

abriendo a un mayor diálogo con el empresariado nacional y la FAA se transformaba en un interlocutor reconocido por el gobierno de Duhalde (Lissin 2009).

El retorno de las corporaciones agropecuarias al centro de las relaciones del Estado es analizado por Lattuada y Neiman (2005) a partir de los cambios que provocó la devaluación. Según los autores, el papel preponderante de los bienes agropecuarios en la provisión de divisas al conjunto de la economía y en la determinación de los costos de la alimentación se había visto disminuido durante la etapa en la cual el eje articulador era la valorización financiera. La eliminación de las retenciones, el incremento de la deuda externa y las privatizaciones determinaron que el comercio del agro hacia el exterior ya no fuera tan trascendente en términos de ingreso de moneda extranjera y que el costo de los bienes salario dependiera de las importaciones antes que de la producción local. Esta posición se modificó tras la devaluación: los ingresos del agro impactan fuertemente en el costo de la alimentación y, complementados con retenciones, entre otros métodos, vuelven a servir como herramientas para el financiamiento del Estado y la transferencia de ingresos hacia otros sectores.

En este marco donde se divisaba un cambio político y económico, la Federación optó por la vía institucional para intentar direccionar las políticas públicas y llevó, en agosto de 2002, dos proyectos de ley a la Cámara de Diputados. El primero se titulaba *Restricciones y límites a la adquisición del dominio de inmuebles rurales* y tenía como objetivo limitar la acumulación de tierras por parte de los grandes grupos económicos y, entre otros artículos, prohibía la adquisición de inmuebles rurales por parte de extranjeros (con algunas excepciones). El segundo proyecto, *Montos de excepción del CER para productores y cooperativas del agro*, proponía exceptuar del CER<sup>11</sup> los primeros 300 mil pesos de deudas de los productores agropecuarios y el primer millón adeudado por las cooperativas agrarias<sup>12</sup>.

Estos dos proyectos de ley son claros ejemplos de las dos caras de los reclamos de la entidad: políticas de fondo a largo plazo y soluciones coyunturales a corto plazo. No se trataba sólo de paliar los males del momento sino de revertir el proceso de la *agricultura sin agricultores*. Una tarea difícil teniendo en cuenta que muchos asociados de la FAA

---

<sup>11</sup> El CER (Coeficiente de Estabilización de Referencia) ajusta mediante la variación pasada del índice de precios al consumidor (índice de inflación), los depósitos y deudas pesificadas con el sistema financiero.

<sup>12</sup> Para los pasivos que excedían esos montos, el proyecto propiciaba reducciones del índice en función del rubro productivo: para el trigo, maíz, soja y girasol, el descuento era del 25%; carne 40%; lácteos 50%; los demás productos 60 por ciento.

veían sus ganancias multiplicadas con la estructura del agro tal cual estaba. Por ende, la entidad estaba condicionada en sus reclamos: podía postular que se detuviera el avance de la soja, pero siempre y cuando no se perdiera rentabilidad. Esto significa que el resto de las actividades -como la ganadería, la lechería, los cultivos regionales, etcétera- debían, al menos, acercarse a la rentabilidad de la soja. Sin dudas, esto requería de una movilización muy importante de mecanismos y recursos estatales, de un plan de desarrollo agropecuario, y la entidad se mostraba dispuesta a brindar sus ideas y su apoyo si el gobierno nacional emprendía esa tarea.

Pero las expectativas que tenían para el nuevo ciclo económico no podrían cumplirse con el mandato de Duhalde. La relación con el gobierno nacional, que hasta el momento no era de confrontación directa, se debilitó abruptamente cuando el 24 de enero de 2003 se acordó con el FMI postergar vencimientos de la deuda externa bajo el compromiso de lograr una mayor recaudación fiscal. La FAA entendía que el acuerdo llevaría a una coyuntura de mayor presión tributaria para el sector agropecuario. Como expresión de este plan nombraban la rebaja del IVA Ventas<sup>13</sup>, la negativa de ajuste por inflación del impuesto a las ganancias<sup>14</sup> y la posibilidad de aumentar las retenciones. Sobre estas últimas, las retenciones, vale aclarar que son un motivo histórico de conflicto entre las corporaciones agropecuarias y el Estado nacional. Sin embargo, la FAA, al menos en aquel momento poscrisis, podía aceptarlas siempre y cuando lo recaudado se utilizara para paliar la pobreza -y, así, recuperar el mercado interno- a fin de que regresara, al menos en parte, al sector. Pero con los compromisos asumidos con los organismos financieros internacionales, la Federación se posicionaba en contra de los derechos de exportación aunque sin el nivel de confrontación que trazaría el año 2008.

Entre el 3 y el 7 de marzo de 2003, se realizó un paro comercial en el que la FAA participó junto con el resto de las corporaciones del agro: Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y Coninagro<sup>15</sup>. Pese a las históricas diferencias ideológicas y pro-

<sup>13</sup> La medida en cuestión se trataba de la reducción a la mitad del IVA que deben recuperar con sus ventas los productores agropecuarios. Es decir, pagaban un 21% en las compras y recibían un 10,5% en las ventas.

<sup>14</sup> La entidad reclamaba que cada productor pudiera valorar sus existencias iniciales en unidades, a los mismos valores monetarios utilizados para la determinación de sus existencias finales.

<sup>15</sup> La SRA y CRA representan a los grandes propietarios, en especial a los de la pampa húmeda. Son las entidades "liberales" por excelencia. Coninagro, por su parte, agrupa federaciones regionales de cooperativas agrarias, sus posturas y reclamos se acercan a los de las dos corporaciones nombradas (Lissin, 2009).

gramáticas que tienen con entidades de los sectores concentrados, la FAA ha tejido alianzas con los mismos. Como explica Lissin (2009), el poder derivado de la posición de las pequeñas y medianas empresas sobre la estructura económica y el capital que manejan no resulta significativo para explicar de qué manera pueden llegar a incidir sobre el Estado. A diferencia de los sectores dominantes, lejos están de poner en riesgo la actividad económica en su conjunto y de influenciar, a partir de su manejo, sobre los gobiernos de turno para postergar políticas que vayan en su desmedro. Por lo tanto, la alianza con entidades representantes de sectores predominantes es una estrategia para incluir sus demandas en las esferas estatales.

El 15 de abril de 2003, las cuatro corporaciones rompieron relaciones con el gobierno nacional mediante un comunicado conjunto: *“No apoyamos esta política económica que da la espalda a la producción y menos aún su continuidad. Soportamos los cambios de regla de juego en la economía en plena campaña agrícola; nos dolarizaron los insumos arbitrariamente; discriminaron al sector con una alícuota diferencial en el IVA, agravado por una absurda modificación de su régimen de retenciones, nos confiscan el capital sin permitir la aplicación de un ajuste en el Impuesto a las Ganancias y no respetan los derechos adquiridos en la refinanciación del Banco de la Nación”*<sup>16</sup>.

Lo llamativo del comunicado al que suscribía la FAA es que las políticas de fondo estaban ausentes. La entidad podía unirse a sus pares sectoriales para vetar un impuesto o negociar la refinanciación de deudas, pero de ninguna manera podía plantear un proyecto de nación con la SRA o CRA, al menos en los comienzos de la posconvertibilidad. Para reclamar un cambio profundo prefería actuar sola, por lo que complementaba el comunicado con dos tractorazos y explicaba que *“la decisión de ganar las calles ante la indiferencia oficial es, a la vez, una demanda para que las autoridades que resulten elegidas el 18 de este mes atiendan las cuestiones coyunturales y de fondo que viene planteando la entidad. Entre ellas, una nueva política agropecuaria”*<sup>17</sup>. Las elecciones estaban a punto de realizarse y la entidad demostraba al próximo gobierno que tenía demandas y que podía asumir medidas de fuerza.

### 3.1.2. *Se renuevan las expectativas: el kirchnerismo y el intento por dirigir el rumbo*

El gobierno provisorio de Duhalde llegaba a su fin. El 27 de abril de 2003 se celebraron los comicios donde el ex presidente Carlos Menem

<sup>16</sup> Federación Agraria Argentina, Memorias y Balances 2002/2003. p. 51.

<sup>17</sup> La Tierra, abril de 2003, p. 1

obtuvo el 24% de los votos mientras que la fórmula Néstor Kirchner-Daniel Scioli logró ingresar al balotaje con el 22 por ciento. En los días previos a la segunda vuelta del 18 de mayo, la FAA dirigió una carta abierta a sus asociados donde llamaba (indirectamente) a votar por Kirchner: *“Sin intención de salirnos de nuestra habitual neutralidad en tiempos de elecciones, hoy les pedimos a todos los compañeros, a sus familias, que recapaciten profundamente frente a la opción del domingo 18 de mayo, haciendo un saludable ejercicio de la memoria. Para acordarnos, por ejemplo, que el candidato Menem es privatización del Banco Nación, concentración de la riqueza, dolarización total, privilegio del ALCA sobre la integración regional (Mercosur), relaciones carnales con EEUU, entre otras cuestiones no menos inquietantes”*<sup>18</sup>.

Si bien el llamado a votar en contra de Menem -o a favor de Kirchner- parecía una posición obvia en una entidad que se declaraba enemiga del neoliberalismo, vale aclarar que la derrota del ex presidente era un resultado predecible. Tanto es así que aún habiendo ganado la primera vuelta decidió no presentarse al balotaje. Es decir, la posición de la FAA no puede entenderse simplemente como una colaboración para la derrota del menemismo, era también un voto de confianza al gobierno que vendría.

El 25 de mayo asumió el nuevo presidente dando un discurso a favor de los sectores productivos, la distribución de la riqueza, la generación de empleo, la soberanía frente a los acreedores externos, que causó una buena impresión en la Federación: *“No dejaremos en ningún momento de pelear por los cambios (...) aunque nos identifiquemos con las grandes líneas de gobierno definidas por el presidente Kirchner (...) Incluso, estimulan nuestro ánimo las críticas que se van elevando desde los sectores más concentrados de la economía y desde los lobby financieros, entre otros similares. Cuando ellos se sienten inquietos, a nosotros nos anima la esperanza de un camino nuevo. Si por aquí viniera la mano, quizá debemos pensar también en estar preparados para movilizarnos cuando alguna medida sea resistida por esos sectores y sus amanuenses”*<sup>19</sup>.

Por lo tanto, la estrategia planteada por la FAA al inicio de la gestión de Kirchner fue la de acercarse al gobierno nacional. El discurso del presidente en un contexto de mejora macroeconómica brindaba el marco indicado para intentar poner en la agenda del Estado las demandas de los pequeños y medianos productores. No sólo intentaría que el gobierno se hiciera eco de sus problemas relacionados con la política tributaria, el acceso al crédito y el endeudamiento. La entidad pretendía

<sup>18</sup> La Tierra, abril de 2003, p. 3.

<sup>19</sup> La Tierra, abril de 2003, p. 4.

modificar la estructura agraria: repoblar el ámbito rural mediante el impulso de otras producciones más allá de la soja y terminar con la concentración y extranjerización del sector. Para cumplir con estos puntos, la Federación creía necesaria una activa intervención del Estado y proponía fomentar la producción a partir de la banca pública, elevar la SAGPyA al rango de Ministerio y recrear organismos de regulación como la Junta Nacional de Granos (JNG) y la de Carnes (JNC), ambas disueltas por decreto en 1991.

En definitiva, la FAA imaginaba un nuevo modelo agropecuario que requería de cambios radicales, y su estrategia era apoyar a la fuerza política que había asumido. De este modo se establecieron relaciones "amistosas" entre la Federación y la gestión de Kirchner. Como reflejo de esta situación, los representantes del gobierno nacional eran invitados a los congresos que la entidad llevaba a cabo. Así ocurrió el 30 de junio de 2003 durante el Congreso Nacional y Latinoamericano sobre Uso y Tenencia de la Tierra<sup>20</sup> y en el 91° Congreso anual de la entidad realizado en septiembre de 2003. En aquella oportunidad, el invitado principal fue el ministro de Planificación Federal, Julio De Vido, quien, según el diario *La Tierra*, "*marcó definiciones coincidentes con las profundas reivindicaciones expuestas por Eduardo Buzzi en el discurso inaugural*"<sup>21</sup>. Frente al representante del gobierno nacional, el presidente de la Federación reconocía el buen momento del agro y pensaba que seguiría vigente, pero aclaraba que ellos no eran los "ganadores" del modelo sojero. Ni siquiera lo eran los grandes terratenientes, nucleados principalmente en la SRA y CRA. Según Buzzi, quienes sacaban el mayor provecho del monocultivo eran los capitales externos, los *pool*s de siembra, los fondos de inversión y Monsanto. El productor lo único que hacía era optar por sobrevivir. Para que el campo volviera a tener la diversidad de otros tiempos, había que incentivar a la ganadería, la lechería y no dejar pasar una coyuntura histórica.

Sin embargo, cuando la FAA se sentaba a dialogar con el gobierno nacional no lo hacía para planificar el futuro de la nación, sino para resolver temas puntuales del agro. El principal asunto de reunión era el endeudamiento de los productores con el Banco de la Nación Argentina (BNA). Durante 2003 y 2004, fueron varias las reuniones con Felisa Miceli -presidenta del BNA-, el ministro de Economía Roberto Lavagna e incluso con el presidente Kirchner. Si bien no era un tema menor, ya que podía evitar la quiebra de los productores en riesgo, no estaba

<sup>20</sup> Al mismo asistieron Eduardo Luis Duhalde (secretario de Derechos Humanos), Carlos Cheppi (presidente del INTA) y Javier de Urquiza (subsecretario de Economía Agropecuaria de la Nación).

<sup>21</sup> *La Tierra*, septiembre de 2003, p. 1

orientado a una transformación rural de fondo. Además, vale remarcar que en estas negociaciones no participaban solamente la FAA y el gobierno nacional, sino que asistían siempre el resto de las corporaciones del agro. De todas maneras, el resultado no era suficiente para la entidad. Explicaban que de 40 mil productores la mitad había podido saldar sus deudas, pero aún quedaban 8 mil para los cuales el panorama era complicado. Mientras tanto, el diario *La Tierra* se encargaba de relatar las ejecuciones de cada uno de los terrenos de los propietarios morosos.

La falta de soluciones frente a este tema y la ausencia de políticas de fondo para la agricultura familiar y las economías extrapampeanas fueron provocando un desencanto respecto del gobierno nacional. Ya en el 92° Congreso anual, de septiembre de 2004, el tono de amistad fue otro. A más de un año de la asunción de Kirchner, Buzzi destacaba la política en materia de Derechos Humanos, el fortalecimiento del Mercosur, el buen vínculo con la Venezuela de Hugo Chávez, la mejora de ingresos para trabajadores y jubilados y el fortalecimiento del mercado interno. Pero, si bien esto era considerado como una ruptura del modelo neoliberal, aún no percibían una intervención del Estado en la regulación del comercio de granos dominado por las grandes corporaciones, en la modificación del sistema tributario regresivo ni en la democratización y desextranjerización de la tierra.

En los primeros años de la gestión de Kirchner, la FAA había orientado su acción política a defender a aquellos asociados que no se habían sumado al mundo de la soja. La defensa de la agricultura familiar y de las economías extrapampeanas ajenas al monocultivo era la clave de los encuentros de la entidad y tuvo su máxima expresión en el Congreso por el Uso y Tenencia de la Tierra. Como explica Lissin (2010), esta opción por los más desfavorecidos del modelo agropecuario provocaba distorsiones al interior de la entidad, ya que muchos de sus asociados formaban parte del agronegocio<sup>22</sup>. Si bien la dirigencia de la FAA no culpaba a los productores por su orientación al monocultivo, sino que se la atribuía a la ausencia de una política estatal que hiciera más rentable el resto de las producciones, quienes se dedicaban a la exportación de soja y otros productos quedaban al margen de muchas de las proclamas de la Federación.

Además, con la pesificación de las deudas y el tipo de cambio compe-

<sup>22</sup> Utilizamos el concepto de agronegocio siguiendo a Giarracca y Teubal (2009). El mismo no remite simplemente a la producción de soja sino a una lógica sobre cómo llevar adelante la actividad. Involucra los diferimientos impositivos y el afianzamiento del sector financiero. Además, tiene vínculo con la operatoria de empresas transnacionales en sectores clave del sistema agroalimentario.

titivo favorable a las exportaciones, se potenció aquello que se había heredado de los '90. Mientras la tendencia era a la profundización y extensión del agronegocio, la FAA quería limitarlo. En el presente trabajo sostenemos como hipótesis que la entidad lentamente fue entendiendo que el costo de querer detener el avance de la soja era demasiado alto, más aún teniendo en cuenta que el kirchnerismo -porque no quería o porque no podía-, no apuntaba su política agropecuaria hacia la transformación pretendida por la FAA.

El año 2004 terminó con fuertes contradicciones. En diciembre, la entidad organizó una movilización nacional en 20 provincias que apuntaba al gobierno. Hasta entonces, pese a manifestar sus demandas, no habían realizado acciones colectivas de protesta de tal envergadura en el período de Kirchner. Si bien la marcha era por la soberanía de la tierra y en reclamo por otra política agropecuaria, ponían nuevamente sobre la mesa la defensa de los bienes exportables. En la edición de *La Tierra* de ese mes se explicaba: *“En 18 meses de gobierno no se ha modificado la política agropecuaria. Tras la euforia post-devaluación los pequeños y medianos productores están volviendo a ser económicamente inviables (...) Esto quedó al desnudo con la caída de los precios agrícolas internacionales, agravada por la fuerte presión fiscal (retenciones a la exportación y otras)”*<sup>23</sup>.

Corría por ese entonces un mal augurio: la rentabilidad caería porque los precios internacionales estaban en baja y, lo más importante, no había expectativas de que el gobierno nacional tomara las medidas que consideraban acertadas, es decir, bajar las retenciones: *“No hay posibilidades objetivas de que el gobierno argentino tome alguna decisión en términos de descomprimir la fuerte presión impositiva que pesa sobre el sector agrícola, especialmente vía retenciones”*<sup>24</sup>.

### **3.2. El desencanto: la presión del gobierno en tiempos “difíciles”**

*“Hace tiempo ya que pedimos pruebas genuinas de lo proclamado en aquel alentador discurso del 25 de mayo de 2003, en boca del entonces flamante presidente de la Nación (...)*

*Casi 20 meses después, el campo ha percibido poco y nada.”*

(La Tierra, enero de 2005)

A fines de 2004 y principios de 2005, la FAA establecía su posicionamiento político al ritmo de los precios internacionales de los productos

<sup>23</sup> La Tierra, diciembre de 2004, p. 9

<sup>24</sup> La Tierra, diciembre de 2004, p. 9.

de exportación. Pese a reconocer la sojización como un peligro para el futuro de la nación y de los chacareros, cuando se esperaba una caída del precio internacional de este producto, el tema retenciones volvió al primer plano dentro de la entidad. La FAA podía evocar sus principios en defensa del mercado interno y la soberanía alimenticia, pero la estructura productiva de sus asociados había sido transformada y la exportación era la fuente de ingresos de muchos de ellos.

Para la entidad, las retenciones no sólo eran inapropiadas por el porcentaje que representaban y por su carácter de impuesto regresivo, sino que además las asociaban directamente con el pago de la deuda externa<sup>25</sup>. Desde esta óptica, para cumplir con los organismos financieros internacionales, el gobierno nacional debía procurar un superávit comercial y una fuerte presión tributaria. De este modo, el sector agropecuario estaría pagando una deuda que, además, la FAA consideraba ilegítima. En este contexto, advertían que el nivel de retenciones era inaudito, particularmente para la soja, para la cual llegaba al 23,5 por ciento.

Otro tema que estuvo en primer plano durante 2005, también vinculado a la soja, fue el cobro de regalías por el uso de la semilla RR producida por Monsanto, al que la FAA se oponía y no encontraba el apoyo esperado por parte del gobierno nacional. Además, no veían que se estuviera resolviendo el tema del endeudamiento. Por este motivo, en febrero de 2005 los asociados se movilizaron hacia sucursales del BNA en distintos puntos del país reclamando que se cumplieran las reprogramaciones de deuda y se detuvieran las ejecuciones.

En síntesis, la entidad había intentado, en los comienzos del kirchnerismo, ubicarse como un interlocutor válido para influenciar el rumbo económico hacia una transformación de raíz del mundo agropecuario. Pero este plan fracasó por dos cuestiones. En primer lugar, no era algo que el gobierno nacional tuviera en mente, las políticas hacia el campo se realizaban dentro del contexto de la estructura heredada y no tendían a transformaciones de fondo. En segundo lugar, una transformación profunda iba en contra del modelo sojero, del que muchos de los asociados obtenían una elevada rentabilidad. La FAA podía pelear por otro mundo rural, pero cuando notaron que el buen momento del agro podía empezar a debilitarse ante la caída de los precios internacionales y el

<sup>25</sup> Buscando liberarse de los consejos e intervenciones del FMI, la gestión de Kirchner decidió cancelar su deuda con el organismo. Tras meses de negociaciones, el 3 de marzo de 2005 se reestructuró la deuda con una adhesión al canje del 76,15 por ciento. Y en diciembre del mismo año, el gobierno nacional tomó la decisión de cancelar anticipadamente el total de las obligaciones con el Fondo (Bembi y Nemiña, 2007).

nivel de retenciones vigente, debieron darle mayor peso en su acción política a la defensa de la rentabilidad de los pequeños y medianos productores orientados al mercado externo. Ahora la FAA debía pelear por las economías regionales y los productores dedicados al mercado interno, y por la rentabilidad de los bienes exportables, dos frentes distintos y a veces contrapuestos entre sí.

La tapa de la edición de febrero de *La Tierra* no dejaba dudas: ya no podían confiar en Néstor Kirchner. Así opinaban: *“Con precios en baja, insumos encarecidos, suba de impuestos y la permanencia de las retenciones, los actores más chicos del sector agropecuario lucen inviábiles en el futuro inmediato. El descontento rural crece y saldrá a la calle si el gobierno no reacciona y sigue ufanándose de un superávit engordado por el superlativo aporte del campo (...) Encima, juega con los que siguen endeudados, deja el comercio granario en manos de 4 operadoras y le da el gusto a las multinacionales del agro. Demasiado parecido a la década de los ‘90”*<sup>26</sup>.

No habría mucha distancia entre la advertencia y el traslado de la acción política a la calle. Durante el mes de febrero de 2005 se llevaron a cabo asambleas y tractorazos, que contaron con la mayor concentración de manifestantes en Córdoba y Entre Ríos. Pero a su vez, la entidad no quería quedar expuesta como una agrupación que sólo veía un aspecto del problema. En el corto plazo, había que bajar las retenciones, pero además reclamaba una ley de arrendamientos y la recreación de la JNG: *“Quien reduce el problema agropecuario a la vigencia o no de retenciones minimiza el asunto y engaña a quien mira desde afuera. Un impuesto regresivo que FAA comprendió solidariamente en tiempos de peligro social y que ahora exige su caída porque las condiciones objetivas son otras”*<sup>27</sup>.

El desencanto respecto del gobierno nacional recrudesció aún más cuando, en julio de 2005, aumentaron los derechos de exportación de la leche y quesos del 5 % al 15 por ciento. El rechazo era tajante ya que, desde la óptica de la FAA, se perjudicaba al productor sin beneficiar al consumidor porque las industrias e hipermercados, formadores de precios, seguirían indemnes. Además, para la entidad esta política tenía un fin electoral: el gobierno quería contener la inflación a meses de las elecciones y elegía al productor como encargado de soportar el peso, en lugar de generar una verdadera política agropecuaria.

Como vemos, 2005 fue un año en el que la FAA llevó su actividad gremial a las calles. Sin embargo, cuando se realizaban balances sobre lo

---

<sup>26</sup> La Tierra, febrero de 2005, p. 1.

<sup>27</sup> La Tierra, marzo de 2005, p. 6.

actuado por el gobierno nacional, se celebraban algunas medidas: los juicios a los militares de la última dictadura, el desmantelamiento de la Corte Suprema menemista, el sostenimiento de un tipo de cambio competitivo, entre otros. El inconveniente que notaba la entidad era que la gestión de Kirchner consideraba que, debido a las condiciones favorables que presentaba el campo, los productores debían hacerse cargo de la deuda externa y la inflación.

¿Por qué debía caer el peso sobre los pequeños y medianos productores? Es más, ¿por qué debía caer sobre los productores en general, fueran pequeños, medianos o grandes? La Federación entendía siempre los conflictos como conformados por tres grupos: los productores (representados por las cuatro entidades del campo), el gobierno nacional y un tercero en discordia. Este último era siempre el verdadero “ganador” de la estructura agraria y el verdadero responsable de distorsiones como la inflación. Sin embargo, a este eslabón de la cadena -las empresas que industrializan alimentos, los hipermercados, los frigoríficos, los molinos, los *pools* de siembra, las empresas semilleras, etcétera- el Estado nunca lo afectaba. Esta postura le permitiría a la entidad estar en sintonía con sus pares sectoriales para hacer frente a las medidas “anti-campo”, aunque esta sintonía aún no se expresaba en una alianza como sería la de 2008. En consecuencia, la FAA se perdía de poder diferenciar sus demandas respecto de los grandes productores nucleados en la SRA y CRA pero, en cambio, podía superar el límite para ser escuchada por las altas esferas estatales que le imponía el hecho de ser una entidad del pequeño y mediano empresariado argentino.

Como dijimos anteriormente, para la FAA no todo se reducía a la rentabilidad de las exportaciones, y los temas puntuales de protesta contra las retenciones se conjugaban con manifestaciones en pos del cambio del modelo. Una de las máximas expresiones de este anhelo, fue el reclamo por la reforma agraria el 12 de octubre de 2005, mediante una movilización a Plaza de Mayo donde contaban una presencia de 3 mil productores. En esa manifestación, exhibían la necesidad de democratizar la tierra y de defender los derechos de los pueblos originarios, en una fecha por demás significativa, y destacaban al gobierno de Chávez como un ejemplo a seguir. En este acto Buzzi reclamó: *“El camino para resolver la pobreza rural y la exclusión es la reforma agraria integral que conciba la tierra en su verdadera función social (...) El presidente Kirchner habla de una manera y resuelve de otra; permanecen promesas aún no cumplidas”*<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> La Tierra, octubre de 2005, p. 16.

La manifestación era un claro ejemplo de la encrucijada interna en la que se encontraba la FAA: ¿cómo podía defender una reforma agraria y, a la vez, la rentabilidad de la soja? ¿Qué objetivos en común tenían aquellos productores vinculados con los *poos* de siembra con las reformas de Chávez en Venezuela? Las distintas realidades de los pequeños y medianos productores eran incompatibles entre sí y la acción política de la Federación era por momentos contradictoria.

## Bibliografía

- Arceo, Nicolás y Basualdo, Eduardo (2009): *Características estructurales y alianzas sociales en el conflicto por las retenciones móviles*. En *La crisis mundial y el conflicto con el agro*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Arceo, Nicolás y Basualdo, Eduardo (2006): *Evolución y situación actual del ciclo ganadero en la Argentina*. En **Realidad Económica**, N° 221, IADE.
- Azpiazú, Daniel y Schorr, Martín (2010): *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo (2006): *Estudios de historia económica argentina*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Bembi, Mariela y Nemiña, Pablo (2007): *Neoliberalismo y desendeudamiento. La relación Argentina-FMI*. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Evans, Peter (1996): *El Estado como problema y como solución*. En *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140.
- Fernández Bugna, Cecilia y Porta, Fernando (2008): *El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural*. En CEPAL, *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. Economía argentina 2002-2007*. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Gaggero, Alejandro y Wainer, Andrés (2006): *Burguesía nacional. Crisis de la convertibilidad: el rol de la UIA y su estrategia para el (tipo de) cambio*. En **Realidad Económica**, N° 204, IADE.
- González, Mariana y Rodríguez, Javier (2007): *El auge agroexportador y el sector agropecuario argentino*. En *Anuario EDI*, N°3. Ediciones Luxemburg, Buenos Aires.
- Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (2009): *Paro agrario: crónica de un conflicto alargado*. En **Realidad Económica**, N° 237, IADE.
- Giarracca, Norma: *Agronegocio y conflictos en la Argentina*. En *Diario Página 12*, 19/05/08.
- Giarracca, Norma: *El Frankenstein sojero contra su creador*. En *Diario Página 12*, 31/03/08.
- Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (2010): *Del paro agrario a las elecciones de 2009*. Antropofagia, Buenos Aires.

- Lattuada, Mario y Neiman, Guillermo (2005): *El campo argentino. Crecimiento con exclusión*. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Lattuada, Mario (2001): *El crecimiento económico y el desarrollo sustentable en los pequeños y medianos productores agropecuarios argentinos de fines de siglo XX*. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/foro/institucionalidad/PDF/Lattuada.pdf>.
- Lissin, Lautaro (2009): *La construcción histórica de la acción colectiva del pequeño-mediano empresariado argentino en el período 1998-2002. Los casos de la Federación Agraria Argentina y la Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios de la República Argentina*. Directores: Dr. José Nun y Dr. Martín Schorr. Universidad Nacional de San Martín, Instituto de Altos Estudios Sociales, Maestría en Sociología Económica.
- Lissin, Lautaro (2010): *Federación Agraria Hoy. El campo argentino en discusión*. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Ortiz, Sebastián (2010): *La patria terrateniente*. Ediciones Continente, Buenos Aires.
- Sidicaro, Ricardo (2005): *Los tres peronismos*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Teubal, Miguel (2006): *Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los commodities*. En **Realidad Económica**, N° 220, IADE.
- Zaiat, Alfredo: *Concentración*. En *Diario Página 12*, 12/07/08.

## **Documentos y archivos de la Federación Agraria Argentina**

Federación Agraria Argentina: *La Tierra*, años 2002-2011.

Federación Agraria Argentina: *Memorias y Balances*, años 2002-2011.

Sitio web de la Federación Agraria Argentina ([www.faa.com.ar](http://www.faa.com.ar))

# El Estado como promotor del desarrollo económico. Un análisis desde la industria naval\*

*Lucía Mercedes Mauro\*\**

La experiencia reciente de crecimiento de algunas economías del sudeste asiático, muestra a la actividad naval como un sector estratégico en el proceso de desarrollo, promovido e impulsado por la política económica. Si bien en la Argentina esta actividad tiene una larga historia, luego de cinco siglos de actividad naval el sector no muestra signos de poder constituirse como base de una estrategia de desarrollo. Por lo tanto, el objetivo del trabajo es analizar el rol del Estado en la industria naval, estudiando la experiencia de países que muestran procesos de desarrollo naval exitoso, y la propia historia naval argentina. La literatura califica de estados desarrollistas a aquellos en los que existe una visión clara sobre las potencialidades de crecimiento del país y un objetivo de desarrollo concreto que atraviesa al conjunto de la sociedad. Se argumenta que los países con un sector naval próspero son aquellos que adoptan políticas específicas de crecimiento sectorial dentro una estrategia general de desarrollo. La investigación es de tipo cualitativo; se utiliza información primaria cualitativa y datos estadísticos secundarios.

\* Una versión preliminar de este artículo fue presentada a las 6tas. Jornadas de Jóvenes Investigadores organizadas por el Instituto de Investigaciones Gino Germani del 10 al 12 de noviembre de 2011.

\*\* Licenciada en Economía (UNMdP) y c/Master por la Universidad de Buenos Aires, especialidad Economía (tesis en proceso). Actualmente es docente e investigadora en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata. En dicha institución integra el Grupo Análisis Industrial. Email: [Immauro@mdp.edu.ar](mailto:Immauro@mdp.edu.ar)

## Introducción

El desarrollo económico es uno de los objetivos centrales de toda sociedad, y en este sentido la pregunta que se hacen los pensadores es cómo lograr que un país avance en dicha dirección. La respuesta a este interrogante muestra la visión que se tiene acerca del funcionamiento de la economía y del papel que desempeñan en ella los distintos actores que la componen. Por un lado, desde la óptica de algunas doctrinas económicas, la simple interacción entre los agentes del sistema es el camino que conduce al desarrollo. Es decir, las transacciones que realizan los actores productivos privados, como empresas, consumidores y trabajadores entre sí, generan una sinergia que conduce a un mayor bienestar para la sociedad en su conjunto. Por otro lado, otras doctrinas económicas entienden que la simple interacción de los actores del sistema no conduce por sí sola al desarrollo económico, por lo que aparece el Estado como el actor que debe dirigir y regular las actividades privadas para alcanzar un mayor bienestar. Entre los extremos del pensamiento económico, existen posturas que sostienen que tanto el sector privado como el público deben participar de la definición de una estrategia de desarrollo, ya que es el consenso en la elaboración de la misma, lo que asegura su puesta en marcha y su resultado exitoso.

Los estados desarrollistas son aquellos en los que existe una visión clara sobre las potencialidades de crecimiento del país y un objetivo de desarrollo preciso, que frecuentemente atraviesa al conjunto de la sociedad. Ello es posible gracias a que existe una estructura de autoridad legitimada por los diferentes actores del sistema, que se traduce en vínculos importantes entre el gobierno y los grupos principales económicos y sociales. Sobre la base de estas relaciones se diseña la estrategia de desarrollo económico a largo plazo cuyos instrumentos de aplicación son manejados por una burocracia de elevada capacidad administrativa. Así, la acción del Estado responde a las necesidades estratégicas del proyecto transformador, y su autonomía, enraizada en la elaboración estratégica común, le permite actuar con plena independencia (Kohli, 2009 y 2004; Evans, 1996).

La experiencia reciente de crecimiento de algunos países del sudeste asiático, muestra que entre los sectores considerados como estratégicos y promotores del proceso de desarrollo económico se encuentra la actividad naval<sup>1</sup>. En la Argentina, esta industria tiene una larga tradición

---

<sup>1</sup> La industria naval abarca la construcción, reparación y acondicionamiento de medios de transporte por agua y grandes estructuras utilizados en el agua. Se inscribe dentro del sector metalmecánico, siendo uno de sus rasgos principales su carácter de industria concurrente. Dicha denominación refiere a la gran cantidad de relaciones

que comienza en la época del Virreinato del Río de la Plata y atraviesa una fase de desarrollo creciente desde los inicios del siglo XX, sobre la base de la participación y promoción del sector por parte del Estado. También en esa etapa se producen importantes incorporaciones de tecnología y conocimiento en las empresas, y se crean programas de formación superior en la actividad naval. Sin embargo muchas de estas capacidades se pierden a partir de 1976, momento en que la industria naval argentina comienza una etapa de crisis y contracción profunda que culmina con el cambio de siglo. Desde 2002 en adelante, se observan importantes signos de recuperación de la actividad naval nacional.

Como consecuencia, luego de cinco siglos de actividad naval en la Argentina, no se observa un sector capaz de liderar un proceso de desarrollo económico. Por lo tanto, el objetivo del artículo es analizar el rol del Estado en la industria naval, para lo cual se estudia la experiencia de países que muestran procesos de desarrollo naval exitoso, y la propia historia naval argentina. Las proposiciones teóricas que surgen del análisis de la literatura y guían la investigación, son: i) la acción del Estado no es neutral en el desempeño económico de los países; ii) el Estado desempeña un rol central en el diseño y puesta en marcha de una estrategia de desarrollo de largo plazo; y iii) la acción del Estado es central en todo proceso de desarrollo naval exitoso, tanto a través del diseño y aplicación de políticas de regulación promoción y provisión de financiamiento e infraestructura, como mediante su participación en la oferta y la demanda.

Dada la complejidad del fenómeno bajo estudio, el mismo es abordado bajo un enfoque cualitativo<sup>2</sup>. Así, en primer lugar, se realiza una revisión bibliográfica que abarca documentos académicos y de organismos públicos e internacionales sobre la evolución y situación actual de la actividad naval mundial. Asimismo, se realiza un análisis estadístico de fuentes de información secundaria como la Asociación de Astilleros de Japón (SAJ) para 2010. En segundo lugar, el análisis de la historia naval argentina, se realiza mediante una revisión bibliográfica de los documentos existentes sobre el tema, y a partir de entrevistas en profundidad a empresarios y dirigentes sectoriales. Asimismo, la información correspondiente a normativas legales es corroborada y estudiada en profundidad a partir de sus textos originales, provenientes de portales de internet, como Infoleg y Afip *online*.

---

aguas abajo que moviliza como consecuencia demandar numerosos componentes e insumos al propio y a otros sectores.

<sup>2</sup> Se entiende por investigación cualitativa aquella "...que produce hallazgos a los que no se llega por medio de procedimientos estadísticos u otros medios de cuantificación." (Strauss y Corbin, 2002).

El presente artículo se estructura de la siguiente manera: i) revisión teórica sobre el rol del Estado en la economía y en el desarrollo económico, abordando también en el concepto de política industrial y el rol del Estado en la industria naval; ii) análisis empírico sobre el rol del Estado en la industria naval, detallando por un lado la experiencia de China, Corea del Sur y el Brasil, y por el otro analizando la historia argentina en sus diferentes etapas; iii) reflexiones finales, resumiendo el trabajo realizado y las conclusiones arribadas a la luz de las proposiciones teóricas reseñadas previamente.

### **Teoría sobre Estado, economía, desarrollo económico y sus interacciones**

El rol del Estado dentro del sistema económico es controvertido, y según Chang (1996) ello se debe a que su intervención en la economía es un fenómeno complejo que involucra temas polémicos como la eficiencia, la moralidad, el poder, la libertad y la legitimidad. A continuación se presentan algunas teorías que tratan la relación entre Estado y economía.

Para los economistas neoclásicos cuya inquietud principal es la distribución de recursos escasos, el mecanismo más eficiente para lograr dicho objetivo es el mercado, y por tanto el Estado no cumple ninguna función en el sistema económico. No obstante, en ocasiones se acepta su participación en tanto se produzcan “fallas de mercado”, como por ejemplo: la existencia de bienes públicos, la imperfección de los mercados y las externalidades (Dalum, Johnson y Lundvall, 2009). El esquema de pensamiento neoclásico perdura hasta la crisis de los años '30, cuando cobran relevancia las ideas de Keynes. Para este autor, la existencia de desempleo de los factores productivos, da pie a la acción del Estado como promotor de la producción y garante del pleno empleo. Se entiende que el Estado además de actuar como “reparador” de fallas específicas, es el que tiene la capacidad de devolver la salud a la economía ante una recesión. Sin embargo, si bien el pensamiento keynesiano resulta más amplio sobre el rol del Estado en la economía que las ideas de los neoclásicos, Evans (1996) sostiene que en ambos casos se trata de una visión minimalista acerca de la acción estatal.

Por otra parte, dentro de la Teoría Evolucionista se considera que la legislación y la realización de políticas por parte de organismos gubernamentales dan forma a la evolución de las actividades del sector privado. Schumpeter (1942) entiende que el proceso de destrucción creadora, que define la evolución del sistema capitalista, reduce y final-

mente elimina las funciones de los empresarios en la economía, por lo que se evoluciona naturalmente hacia un sistema económico socialista con organización centralizada de la producción. Otro aporte interesante de esta teoría proviene de entender que así como el sistema económico evoluciona en el tiempo, las políticas públicas también deben hacerlo, modificándose en respuesta a los cambios percibidos en las demandas de los agentes y en las oportunidades del entorno. Así, se espera que las políticas públicas reflejen los cambios en las condiciones, no mediante modificaciones a los objetivos, sino a través de la redefinición de los valores meta (Nelson y Winter, 1992). En este sentido, Dalum, Johnson y Lundvall (2009: 336) agregan "...el rol de la política puede ser doble: puede estimular el progreso siguiendo las trayectorias existentes... o puede emprender la tarea más exigente de facilitarles a los agentes el cambio de una trayectoria a otra."

Un enfoque en línea con el anterior es la visión del Desarrollo Endógeno, que reconoce la existencia de fallas de coordinación en la relación entre los actores que componen el sistema productivo, y en consecuencia acepta ciertas formas de participación del Estado en la dinámica del desarrollo. Dicha intervención debe estar orientada a modificar el entorno aumentando su potencialidad como generador de externalidades positivas, es decir, mejorar la competitividad sistémica. Según Esser, *et al.* (1996), el Estado debe tener una participación activa en la creación y sostenimiento de la competitividad sistémica, en relación con los mercados de factores, bienes y capitales (nivel macro), y en promoción de procesos de aprendizaje y mejoras dentro del sistema productivo (nivel meso).

Finalmente, uno de los pioneros del pensamiento Estructuralista, Albert Hirschman entiende "...que el capital... no es el principal ingrediente faltante en los países en desarrollo, sino la capacidad empresarial, o sea, la voluntad de arriesgar el excedente disponible invirtiéndolo en actividades productivas... El Estado debe ofrecer incentivos desequilibrantes para instar a los capitalistas privados a invertir, y al mismo tiempo debe estar en condiciones de aliviar los cuellos de botella que generan desincentivos para la inversión." (Evans, 1996: 535).

En síntesis, el papel asignado al Estado en la Teoría Evolucionista, en los modelos de Desarrollo Endógeno y en el pensamiento Estructuralista, se encuentra avalado por la experiencia de países en los que es el Estado el que diseña la estrategia de desarrollo de largo plazo, orienta dicho proceso y así eleva la competitividad del sector privado. En este sentido, Fajnzylber (1984) analiza la evolución de países de crecimiento exitoso y destaca en todos ellos la acción estatal como un elemento central de dicho éxito. Una estrategia integral de desarrollo se compone entonces, tanto de medidas de efectos generales en la estruc-

tura productiva, como de acciones orientadas a cada una de las actividades y sectores económicos, lo que en términos de Esser *et al.* (2006), serían políticas macro y mesoeconómicas.

### **Estado y desarrollo económico**

El debate acerca del rol del Estado en economía se extiende a la esfera del desarrollo económico, ya que aún cuando se admita la participación gubernamental en las actividades productivas, el sector público puede o no colaborar con el proceso de desarrollo de un país. Es decir, el Estado puede desempeñar un rol relevante únicamente en la solución de problemas de corto plazo y durante las crisis, o puede además orientar y dirigir el proceso de crecimiento de largo plazo.

A partir de un análisis histórico, Kohli (2009 y 2004) establece una clasificación del Estado de acuerdo con ciertas de sus características constitutivas y al rol que desempeña en el proceso de desarrollo económico. Así, los “estados neo-patrimonialistas” son aquellos cuya estructura de autoridad se encuentra escasamente legitimada, con líderes personalistas y burocracias de mala calidad. Los funcionarios públicos tienden a considerar al patrimonio estatal como propio y por ello un proceso de desarrollo dirigido desde el Estado no tiene buenos resultados. Es decir, los intereses personales de quienes están en el gobierno invaden la puesta en marcha de las medidas de política, e incluso alcanzan la elaboración de los objetivos. En el otro extremo, los “estados capitalistas-cohesivos” son aquellos en los que existe una estructura de autoridad clara, con un objetivo preciso que frecuentemente atraviesa al conjunto de la sociedad. Se observan vínculos importantes entre Estado y grupos económicos para el diseño de una estrategia de desarrollo económico consensuada. Generalmente, se utilizan instrumentos políticos eficaces que son manejados por una burocracia competente. Por último, entre estos dos extremos se encuentran los “estados fragmentados multiclasa” que constituyen estados modernos con una clara autoridad de mando. Sin embargo, la autoridad pública suele estar fragmentada y se basa sobre una alianza de clase, lo que limita la capacidad de diseño y aplicación de objetivos consensuados por el conjunto de la sociedad. Por lo tanto, en este caso para las autoridades es muy importante contar con apoyo político para sostenerse en el gobierno. En consecuencia, ello se constituye como su misión principal y en ocasiones se dejan de lado cuestiones relevantes vinculadas con el desarrollo del país.

Por su parte Evans (1996), analiza países con procesos de crecimiento económico exitoso sobre la base de la industrialización, calificándolos como “estados desarrollistas”. Sus características, que coinciden con las de los estados capitalistas-cohesivos de Kohli (2009 y 2004),

son: i) coherencia corporativa, que evita la acción individualista de los funcionarios y se nutre con la selección de los mismos según sus méritos; ii) capacidad administrativa, que posibilita la correcta puesta en marcha de las medidas adoptadas; iii) intervenciones limitadas, ya que la acción estatal se aboca a las necesidades estratégicas del proyecto transformador; y iv) autonomía enraizada, que surge del estrecho lazo entre el Estado y la sociedad basado sobre objetivos de desarrollo comunes, y que por ello otorga independencia a la acción gubernamental.

En síntesis, desde esta óptica tanto en los estados desarrollistas como en los estados capitalistas-cohesivos, la idea central es que "...el Estado debe no sólo mantener un balance macroeconómico y proveer bienes y servicios públicos, sino que debe además asumir responsabilidad directa para aumentar la base de recursos de la economía y establecer un mecanismo de transferencia de dichos recursos a inversiones productivas." (Wade, 1990: 8-9).

En línea con lo anterior, la aplicación de medidas de política industrial es un instrumento central en la promoción del desarrollo. Chang (1996) destaca que este tipo de políticas si bien son acciones dirigidas a actividades industriales específicas, benefician al conjunto de la economía. Por su parte, García y Juan (2003) establecen una diferenciación entre la política industrial de mercado y la política industrial intervencionista. La primera de ellas tiene por finalidad el aumento de la competitividad internacional de la industria del país, a través de medidas de estímulo a la competencia, y está en línea con la visión neoclásica sobre el rol del Estado. Por lo contrario, una política industrial intervencionista tiene por meta orientar y estructurar las actividades industriales según los objetivos generales de desarrollo del Estado.

Por su parte, Altenburg (2011) señala que el desafío de toda política industrial es equilibrar dos ámbitos de intervención: la generación de un clima que motive inversiones productivas privadas, con acciones estatales específicas que aceleren el crecimiento de la productividad. En el primer caso, se debe asegurar un marco legal confiable y eliminar procedimientos burocráticos innecesarios, mientras que en el segundo, deben planificarse cuidadosamente las intervenciones a fin de motivar el aprendizaje tecnológico por parte las firmas. Asimismo, el autor destaca que si bien asegurar la competencia puede ser un objetivo de política, en tanto ésta induce aumentos de productividad, una fuerte competencia tiende a ser muy nociva para las firmas locales. En consecuencia, la liberalización de los mercados debe realizarse en la medida en que las firmas transcurran sendas de aprendizaje tecnológico, caso contrario el crecimiento industrial requiere medidas de tipo proteccionistas.

### ***El Estado en la industria naval***

Las principales funciones que cumple el Estado en la actividad naval son:

- *Regulador*. Con el objetivo de navegación segura, existen disposiciones obligatorias orientadas al resguardo de los tripulantes y del resto de los navíos circulantes.
- *Promotor*. En ocasiones el Estado legisla a favor del desarrollo naval, aunque este papel puede desempeñarse también en dirección contraria, afectando la evolución del sector naval.
- *Productor*. A través de la administración de astilleros y talleres públicos, el Estado participa como productor en tareas de construcción y reparación de embarcaciones.
- *Demandante*. El Estado participa de la demanda de construcción y reparación de embarcaciones con fines militares, barcos de control costero y de investigación.
- *Proveedor de infraestructura básica*. El Estado realiza inversiones para aumentar la capacidad instalada de los astilleros, en especial a partir de la construcción de gradas o diques secos. Estas ampliaciones y mejora de la infraestructura difícilmente pueda financiarse con los recursos provenientes del sector privado (Plan Quinquenal, 2006).
- *Proveedor o articulador de mecanismos de financiamiento*. Por un lado, por el elevado costo de la construcción de una embarcación y la duración de dicho proceso, es el Estado quien provee las garantías para dicha actividad. Por otro lado, dado que en los canales tradicionales no suelen encontrarse condiciones adecuadas a la construcción de una embarcación, el Estado actúa como proveedor de capital de bajo costo (Plan Quinquenal, 2006).

### **Análisis empírico del rol del Estado en la industria naval**

A continuación se presenta el análisis del rol del Estado en la actividad naval, primero sobre la base de la experiencia de países que muestran procesos de desarrollo naval exitoso (China, Corea del Sur y el Brasil), y luego a partir de una reseña histórica sobre el desempeño y evolución de la industria naval en la Argentina en sus distintas etapas desde el siglo XVI hasta la actualidad.

### **La experiencia de países de desarrollo naval exitoso**

#### *China: mercado interno-regional, protección y aprendizaje*

China es actualmente el mayor productor de embarcaciones con un 38% de la oferta mundial en 2010, vendiendo la mayor parte de su producción al mercado interno (28%), y una gran proporción a países de la región como Japón, Corea y Singapur. Los principales astilleros junto a otras firmas que se desarrollan en el sector, están nucleadas en dos organismos públicos: la Corporación Naval del Estado de China (CSSC) y la Corporación de la Industria Naval China (CSIC) (OECD, 2008).

El dominio naval chino se basa inicialmente sobre la fabricación de embarcaciones de gran porte, especialmente buques de carga, con tecnología relativamente simple y precios bajos, haciendo imposible para otros países competir en esos segmentos (Méndez y Caravaca, 1999). No obstante, en la actualidad la construcción de embarcaciones en China también avanza hacia segmentos de mayor tecnología como los buques petroleros y los buques de carga general. Cabe destacar además, que la expansión naval china se desarrolla en un contexto de crecimiento del precio de los *commodities*, del valor de los fletes internacionales y de la necesidad de embarcaciones para el traslado de mercaderías.

Así, el reciente liderazgo de la industria naval china es una consecuencia de los bajos costos laborales y la gran escala, pero fundamentalmente de la decisión gubernamental de tener un sector naval fuerte. Se trata entonces, de una política industrial específica vinculada con una determinada actividad productiva y enmarcada dentro de un plan general de crecimiento. En relación con esto último, la definición por parte del gobierno chino de la industria naval como sector estratégico tiene por objetivo inicial apuntalar la capacidad de los astilleros para sostener el desarrollo económico doméstico. Es decir, el Estado pretende, a partir de la promoción de la actividad naval, alcanzar la autosuficiencia en materia de transporte interno de mercaderías y pasajeros (OECD, 2008). Así por ejemplo, el gobierno chino determina que la mitad de sus importaciones y exportaciones de crudo debe realizarse con buques propios. Asimismo, la construcción naval está encuadrada en la categoría "restringida", lo que implica que las autoridades promueven la fabricación de embarcaciones en sus propios astilleros.

Por otra parte, en este esquema de política industrial, se permite la participación de astilleros extranjeros en China sólo bajo la modalidad de asociación con firmas locales donde éstas mantienen el control. Asimismo, esta modalidad se permite únicamente para la construcción de buques de más de 35 mil TRB<sup>3</sup> y para el diseño y la fabricación de

<sup>3</sup> Una Tonelada de Registro Bruto (TRB) es una forma de medir la capacidad de una

partes y componentes no producidos localmente, como motores diesel y equipos de comunicaciones y navegación (Medina, 2001). Bajo este formato, en los últimos años se establecen numerosos *joint-ventures*, entre astilleros chinos y empresas extranjeras, principalmente coreanas y japonesas, permitiendo a los primeros incorporar tecnología y *know how* (OECD, 2008). Estas medidas están en línea con la idea de Altenburg (2011), respecto de la modalidad de la apertura del mercado interno a la competencia internacional para el caso de firmas locales en procesos de aprendizaje.

Otras medidas importantes implementadas por el gobierno de China, son la libre importación de insumos de alta tecnología destinados a la actividad naval y el otorgamiento de subsidios a la investigación y desarrollo a fin de producir embarcaciones de alto contenido tecnológico, acciones que constituyen un fuerte incentivo a la innovación. Asimismo, el sector público juega un importante rol en lo que respecta al financiamiento, a partir de considerar a los bancos chinos como un “sustituto” del Estado en la financiación naval, y determinar que estas organizaciones deban otorgar asistencia crediticia acorde con las necesidades del sector. Este capital se orienta no sólo a los proyectos de construcción de embarcaciones, sino también a la modernización de los astilleros. De esta forma, se garantiza que los armadores puedan llevar adelante los proyectos de fabricación de nuevos barcos y que además los mismos se construyan en instalaciones modernas y con tecnología de punta. Finalmente, en los últimos años se otorga ayuda financiera para la exportación de embarcaciones, lo que se evidencia en el avance de los astilleros chinos hacia el mercado mundial (OECD, 2008). Estas acciones constituyen un ejemplo sobre el rol del Estado como financiador y articulador de mecanismos de financiamiento para la actividad naval, al mismo tiempo que muestran el virtuosismo planteado en la teoría, que ofrece al crecimiento y modernización de la producción naval, la cohesión entre el gobierno y distintos actores económicos, en este caso astilleros, armadores y entidades financieras.

En síntesis, China es el líder actual en la industria naval gracias a la decisión gubernamental de definir al sector como estratégico e implementar un conjunto de medidas tendientes a estimular la construcción de embarcaciones por parte de los astilleros chinos, con el objetivo inicial de abastecer el mercado interno y más recientemente buscando operar el mercado mundial. Estas acciones están orientadas al desarrollo de innovaciones y mejora de las instalaciones por parte de los astilleros, al aprendizaje a través de la asociación con firmas líderes en

---

embarcación y equivale a 2,83 m<sup>3</sup>, como medida del volumen interno total de los espacios cerrados del buque (Nuestro Mar, 2007).

el mundo, al financiamiento de la fabricación de buques en astilleros nacionales modernos tecnológicamente, a la protección comercial del mercado interno frente a la importación y a la promoción de la exportación naval.

### *Corea del Sur: economías de escala y mercado externo*

Corea del Sur es el segundo país productor de embarcaciones del mundo con un 33% de la oferta total, pero a diferencia de China, su demanda proviene principalmente de países europeos, especialmente Grecia y Alemania, mientras que el resto se comercializa en países de la región. Es decir, la producción naval coreana se destina principalmente al mercado externo, siendo ese el objetivo de configuración sectorial por parte del Estado. Esta voluntad inicial entonces, diferencia al caso coreano del modelo chino orientado inicialmente al autoabastecimiento de barcos para el transporte interno (OECD, 2008).

El tipo de embarcaciones construidas en Corea son mayormente buques de gran porte para transporte de mercaderías, como portacontenedores, buques de carga a granel y buques petroleros, lo que implica competir de forma directa con la construcción naval china. Sin embargo, a pesar del liderazgo chino, actualmente los principales astilleros del mundo son coreanos, y tienen una capacidad de producción hasta dos veces superior a la de los astilleros de otros países (Hee Won, 2010). Esta es una de las características esenciales del modelo coreano: la producción de embarcaciones en grandes cantidades, lo que les permite obtener importantes ganancias de escala. Además de estos grandes astilleros existen numerosos establecimientos medios y pequeños localizados en grandes conglomerados navales con gran impacto en la ocupación (MCIEK, 2006).

El desarrollo de la industria naval coreana ocurre a partir de la década de los '70 y responde a una estrategia estatal de liderazgo mundial, a partir de la cual se implementa un programa de desarrollo industrial que provoca la gran expansión de la actividad naval en dicho período. Cabe destacar que en la estrategia coreana de transformación de la economía desde un modelo agrícola de subsistencia a un modelo industrial tiene a la actividad naval como uno de los sectores líderes de dicho proceso (Hee Won, 2010; First Marine International, 2003). Como consecuencia de dicho proceso de crecimiento económico basado sobre la industrialización, Evans (1996) analiza el caso coreano, incluyéndolo dentro de los estados desarrollistas caracterizados previamente. Para el autor, "las iniciativas que facilitaron la transformación industrial tuvieron sus raíces en una organización burocrática coherente e idónea." (Evans, 1996: 540).

En particular, el crecimiento de los astilleros se basa sobre la importación de tecnología y la adopción de mejoras en la organización de las firmas. El Estado aplica programas orientados principalmente a la investigación y desarrollo, y a la capacitación de la mano de obra. Asimismo, existe una importante interrelación entre el sector bancario y el sector público, que en conjunto financian el crecimiento industrial general y naval en particular. De esta manera, el Estado junto con el sector privado cumple con uno de sus roles fundamentales en la provisión de financiamiento, y como resultado de este proceso, los astilleros coreanos cuentan con importantes capacidades de producción y diseño (Hee Won, 2010; MCIEK, 2006; Guisado, Vila y Ferro, 2002).

Uno de los rasgos de la estrategia de crecimiento sectorial de Corea en los últimos años, motivada por el creciente liderazgo chino en el mapa naval mundial, es dirigir una parte significativa de su actividad hacia la construcción de buques de transporte comerciados en segmentos de mercado abastecidos tradicionalmente por los países europeos<sup>4</sup> (Ibáñez y López, 2007). Se trata de una adecuación de las políticas y de la actividad privada a los cambios en el contexto, tal como predice la teoría evolucionista, readecuando las trayectorias y redefiniendo los objetivos de la política.

En síntesis, Corea del Sur es uno de los países líderes de la industria naval mundial a partir de la decisión estatal de promover el sector dentro de una estrategia mayor de desarrollo. Así, se llevan adelante medidas para la modernización de los astilleros y su consolidación en el plano internacional como oferentes de embarcaciones de gran porte. Asimismo, las autoridades responden a los cambios del entorno, como la irrupción de China en el mercado, redefiniendo los objetivos de las políticas y promoviendo la explotación de nuevos segmentos de mercado. Por todo ello, Evans (1996) califica a Corea del Sur como un estado desarrollista, definición que coincide con la de estado capitalista-cohesivo de Kohli (2009 y 2004).

### *Brasil: extracción y transporte de petróleo*

Por último, cabe mencionar el caso Brasil, cuya industria naval atraviesa en los '90 un período de estancamiento al igual que en la Argentina, pero que logra recuperarse en la década posterior, e incluso actualmente participa de la oferta mundial de embarcaciones. Los principales centros de actividad naval del Brasil se localizan en el estado de

<sup>4</sup> En este proceso, los países europeos reorientan sus actividades hacia la construcción de embarcaciones de mayor tecnología y valor en nichos de mercado en los que eluden la competencia asiática (Ibáñez y López, 2007).

Río de Janeiro, existiendo además astilleros en Santa Catarina, San Pablo y Manaos (Bozoti, 2002).

El origen de la actividad naval en el Brasil se produce en la época de la colonización europea, alcanzando una importante expansión hacia fines de la década de los '50 con la creación del fondo de la marina mercante para financiar la construcción de embarcaciones en astilleros locales<sup>5</sup>. Luego, la crisis del petróleo en 1973 y la apertura comercial años más tarde, dan paso a un período de estancamiento de la industria naval, en la que los pedidos de los armadores hacia los astilleros brasileños se reducen casi hasta la nulidad (Bozoti, 2002).

En la última década, la recuperación de la industria naval del Brasil es consecuencia de una estrategia estatal orientada a tres tipos de objetivos consecutivos temporalmente: i) aumentar la producción de barcos y artefactos de apoyo; ii) elevar la construcción de buques petroleros y plataformas *off shore*; y iii) incrementar la fabricación de barcos portacontenedores para consolidar la industria. En estos años se produce una importante reconversión y modernización tecnológica y organizativa de los astilleros que acaparan las nuevas órdenes de los armadores (SINAVAL, 2007). En todas estas instancias, la participación de la firma estatal Petrobrás es fundamental, demandando buques petroleros, embarcaciones de apoyo y plataformas *off shore*.

Por otra parte, en el Brasil se promueve la instalación de firmas extranjeras bajo ciertas reglamentaciones que aseguran que la empresa que se localiza en el país contrata mano de obra local y transfiere conocimientos al ámbito local. Esta medida, al igual que en el caso de China, permite a quienes participan del sector naval en el Brasil expandir fuertemente el sector y adquirir *know how*. Asimismo, el Estado realiza acciones de promoción en pos de mejorar la participación de empresas brasileñas en los fletes internacionales, lo cual constituye un impulso a la industria naval. Por ejemplo, el Brasil exige a los armadores que operan en el mercado de fletes interno que adquieran embarcaciones únicamente a astilleros nacionales (Nuestro Mar, 2006; SINAVAL, 2007).

En suma, al igual que en el caso de China y Corea del Sur, aunque en una menor escala, el crecimiento reciente de la industria naval brasileña, que le permite incluso participar de un mercado mundial fuertemente concentrado, tiene como actor central al sector público. El principal impulso proviene de su rol de demandante a través de Petrobrás, pero también del establecimiento de medidas de promoción y protección del sector.

---

<sup>5</sup> Este fondo continúa vigente y actualmente financia hasta el 85% de la construcción de barcos, con plazos de amortización de 15 años y un período de gracia de 4 años (SINAVAL, 2007).

## ***La experiencia de la historia naval argentina***

### ***Nacimiento (s. XVI-s. XIX)***

El origen de la actividad naval en la Argentina se remonta al siglo XVI, como resultado de la necesidad de los conquistadores españoles de reparar sus embarcaciones luego de los largos viajes de exploración y conquista. Así, los primeros talleres y astilleros se ubican en la zona del Riachuelo, siendo uno de los hechos más destacables de este período el proceso de formación de trabajadores en tareas navales. Luego durante el Virreinato del Río de la Plata, el fluido intercambio comercial con España, junto con el desarrollo de actividades mercantiles dentro del territorio local y los avances internacionales en materia de transporte fluvial, concluyen en la instalación de astilleros permanentes. A comienzos del siglo XIX, las luchas por la emancipación generan la necesidad de barcos de guerra para la formación de la Escuadra Nacional y de buques mercantes para atender las necesidades del comercio interior y a las exportaciones de tasajo (Coscia, 1981; FIDE, 1981).

En los años que siguieron, la instalación del modelo agroexportador como paradigma económico-político, motiva el ingreso de capitales extranjeros destinados al financiamiento del transporte ferroviario, al procesamiento y despacho de cereales y carne, y a fortalecer y mejorar la infraestructura portuaria. Durante este período, los productos primarios exportables eran transportados a Europa por barcos de bandera extranjera. Como consecuencia, la industria naval argentina quedaba circunscripta a la reparación de estos buques de carga, y a la construcción de pequeñas embarcaciones auxiliares que formaban parte de la infraestructura portuaria (FIDE, 1981).

### ***Desarrollo incipiente (1900-1958)***

Se trata de un período de importante crecimiento caracterizado por una fuerte participación estatal. Por un lado, el sector público impulsa la demanda a partir de las necesidades de crecimiento de la Armada, del descubrimiento de petróleo y la creación de la Dirección Nacional del Petróleo en 1911 y de YPF en 1922, y de la inauguración de la Flota de la Marina Mercante (FME) que termina de definir su rol de armador. El crecimiento explosivo<sup>6</sup> de la marina mercante en esta etapa motiva la instalación de importantes astilleros privados en la zona de Tigre (Coscia, 1981; FIDE, 1981). Por otro lado, el Estado también participa del lado de la oferta, principalmente con la constitución de Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE). Este organismo se integra con el

<sup>6</sup> Entre 1943 y 1951, la marina mercante pasa de tener 121 a 214, representando el 1,12% de la capacidad de transporte mundial (Coscia, 1981; FIDE, 1981).

taller naval de la Armada ubicado en Río Santiago que se reestructura y comienza a denominarse Astillero Río Santiago (ARS), y por la Fábrica Naval de Explosivos Azul (FANAZUL). Asimismo, uno de los astilleros emblemáticos de Tigre, el Astillero Hanssen y Puccini, pasa a ser Astilleros Argentinos Río de la Plata SA (Astarsa) bajo la órbita estatal.

Asimismo, desde el inicio del período se elaboran medidas de promoción de la actividad como la Ley Nacional de Cabotaje en 1910, que establece el monopolio de la bandera argentina en este tipo de comercio, buscando modificar el envío de mercancías a otros países hasta entonces realizado en barcos fabricados en el extranjero<sup>7</sup>. En contraposición, en 1923 se sanciona la ley de Aduanas que resulta una medida regresiva para la industria naval nacional, al permitir la libre importación de embarcaciones usadas. Finalmente, en este período el Estado también implementa acciones de mejora del financiamiento, realiza inversiones en infraestructura, y promueve la instauración de cursos de construcción y tecnicatura naval en escuelas secundarias (Russo, 2010).

En síntesis, el período que va desde 1900 hasta 1958 se caracteriza por un crecimiento del sector naval argentino, debido entre otras cosas, a la acción del Estado, en particular, mediante leyes de promoción, provisión de infraestructura y capacitación, y a través de su participación directa, como armador y oferente. Estas acciones son llevadas adelante por diferentes gobiernos, que pueden calificarse como Estados fragmentado multiclase en algunos casos y Estados desarrollistas en otros. Es decir, las medidas de promoción de la industria naval son implementadas tanto por gobiernos que deben legitimarse en el poder mediante alianzas de clase, por caso los gobiernos de facto<sup>8</sup>, como por gobiernos democráticos vinculados con grupos de poder en la concreción de objetivos de desarrollo que atraviesan al conjunto de la sociedad, por ejemplo los mandatos de Yrigoyen y Perón. Adicionalmente, en esta etapa, se configura una característica esencial de la industria naval argentina: la coexistencia de medidas de promoción de la actividad con medidas adversas al desarrollo de la misma. Ello es una muestra de la falta de una visión estratégica sectorial que, por momentos menos notoria y por momentos más grave y profunda, perdura hasta la actualidad.

---

<sup>7</sup> Para el momento en que dicha ley se sanciona, el 99% del comercio exterior del país se transportaba en barcos y, salvo en marginales operaciones con el Brasil, todo el comercio estaba en manos de empresas extranjeras, que lógicamente utilizaban barcos de igual procedencia (Plan Quinquenal, 2006).

<sup>8</sup> Entre 1900 y 1958 se suceden cinco presidentes de facto: Uriburu, Ramírez, Farrell, Leonardi y Aramburu.

### *Expansión y consolidación (1958-1976)*

A partir de 1958 y hasta 1976 se produce el mayor crecimiento y expansión de la industria, guiado y acompañado por los distintos gobiernos que se suceden. Una de las medidas más importantes de esta etapa es la creación del Fondo de la Marina Mercante con un doble objetivo: financiar a los armadores para la construcción, reparación o modernización de barcos, y conceder créditos a astilleros, talleres navales, talleres metalúrgicos, y empresas afines, para la modernización y mejora de su infraestructura. Asimismo, entre las medidas de promoción de la actividad, la administración de Frondizi establece un régimen de reserva de cargas, que fija que una parte del total de mercancías comerciadas internacionalmente deben ser transportadas en barcos de bandera argentina. Ambas medidas permiten a los armadores contar con una demanda cautiva y con importantes facilidades para ampliar sus flotas, lo que se convierte en impulso a la industria naval nacional (Grimblatt, 1998). En esta misma línea, también se destaca el otorgamiento de subsidios para la construcción de buques pesqueros en astilleros nacionales (Verona, 2007). Luego, en 1973 se establecen importantes exenciones a los derechos de importación para aquellos materiales y bienes de capital a ser utilizados en el sector naval.

Atendiendo al rol de armador del Estado, se crea la Empresa de Líneas Marítimas Argentinas (ELMA), que demanda embarcaciones a astilleros tanto públicos como privados. ELMA constituye en los años siguientes el principal cliente de la industria naval y sus embarcaciones representan en 1980 el 25% de la flota mercante nacional (Frassa, 2006; Coscia, 1981; FIDE, 1981). Además, en 1961 se aprueba un plan de renovación y expansión de la flota de empresas estatales como YPF e YCF, hecho que potencia aún más la demanda para los astilleros argentinos (Urien, 2007).

Finalmente, se produce un importante desarrollo de la capacidad de ingeniería y diseño locales, gracias a la creación de prestigiosos estudios técnicos, especialmente aquellos liderados por AFNE. Por esos años también se abre la carrera de Ingeniería Naval en la Universidad de Buenos Aires, que comienza a aportar personal altamente calificado a los niveles superiores de los astilleros y talleres navales. Además, se inicia un proceso de formación de técnicos navales en escuelas secundarias de orientación industrial, al tiempo que también se arman cursos de aprendizaje y especialización a cargo de astilleros estatales, desarrollándose una importante mano de obra calificada (Coscia, 1981; FIDE, 1981).

No obstante las políticas de fomento mencionadas, ciertas limitaciones impiden un mayor desarrollo de la industria naval en dicho período: su

excesiva orientación al mercado interno con limitadas posibilidades de aumento de la escala, el fuerte contenido de insumos importados de las embarcaciones<sup>9</sup>, y los laxos mecanismos en el control y asignación de créditos del Fondo de la Marina Mercante, que determinan en ocasiones un uso ineficiente de dicho instrumento y de los recursos asignados al mismo. En conjunto, estas deficiencias generan desventajas en comparación con las mejores prácticas internacionales, que se traducen en mayores costos y elevan el precio de las embarcaciones fabricadas localmente (Grimblatt, 1998; FIDE, 1981).

En suma, la tercera etapa de la historia naval argentina se caracteriza por una notoria expansión de la actividad, en el marco de un proceso desarrollista con base sobre el crecimiento industrial. El sector público actúa a favor del sector operando en sus distintas funciones: como armador y oferente, como promotor y proveedor de infraestructura y capacitación, y especialmente como administrador de financiamiento. Asimismo, respecto de la clasificación del Estado de Kohli (2009 y 2004), se trata principalmente de Estados capitalistas-cohesivos, en los que la burocracia opera a favor del ideal de crecimiento. Sin embargo, la necesidad de legitimar los mandatos se mantiene relativamente presente, condicionando una mayor profundización de las políticas desarrollistas.

### *Crisis y contracción (1976-2001)*

La cuarta de las etapas constituye un período de contracción de la industria naval argentina que se origina en hechos ocurridos en el nivel mundial y en hechos del ámbito nacional. En relación con el contexto internacional, luego de la crisis del petróleo de 1973 y 1979, se produce una retracción de la actividad del sector petrolero en particular y del comercial mundial en general, lo que conduce a una caída en la demanda de embarcaciones y artefactos navales. Como resultado ocurre un exceso de oferta naval en el resto del mundo, generando mayor competencia para las empresas locales y exponiendo sus deficiencias productivas (FIDE, 1981). En la Argentina las acciones del Estado ante este nuevo contexto internacional son: desregular el sector naval, dejando sin efecto medidas de promoción de la actividad; liberar el mercado de embarcaciones, permitiendo por ejemplo la importación de buques libre de gravámenes; y privatizar empresas armadoras y astilleros públicos (Frassa, 2006). Es decir, al igual que en las etapas previas, la acción del Estado es fundamental en el desempeño del sector, pero

---

<sup>9</sup> El contenido importado alcanza el 30% del valor total de la embarcación en 1980 (Grimblatt, 1998).

a diferencia de lo ocurrido antes, entre 1976 y 2001 se perjudica enormemente a la industria naval argentina.

Así, se disuelve el Fondo de la Marina Mercante, se elimina el sistema de reserva de cargas y se autoriza a los armadores argentinos a matricular sus buques en registros extranjeros. Esto les otorga beneficios en costos por el cambio de bandera y también por la garantía de uso de los tráficó correspondientes a buques de bandera nacional. Asimismo, se crea un registro de buques extranjeros que permite el arrendamiento de embarcaciones a casco desnudo<sup>10</sup> y se otorga a las embarcaciones extranjeras el derecho de ser considerados como de bandera nacional. De esta forma, se aprueba que los armadores importen barcos libre de aranceles, perjudicando las posibilidades de construcción naval en el país<sup>11</sup>. Otra cuestión relevante vinculada con el transporte marítimo es su apertura a líneas marítimas extranjeras, con el objetivo de modernizar la flota mercante nacional y elevar la competitividad en el mercado internacional de fletes. Sin embargo, lo que ocurre es que grandes operadores internacionales desplazan del mercado local a las navieras argentinas (Frassa, 2006).

Respecto de la actividad pesquera, con la misma finalidad modernizadora y de mejora de la productividad de la flota, se adoptan medidas que perjudican al sector naval. En 1994 se firma un convenio con la Unión Europea, por el que el organismo recibe un importante cupo anual de pesca a cambio de contribuciones financieras y ventajas arancelarias, formándose firmas mixtas y *joint ventures* entre empresarios argentinos y europeos. Ello determina una fuerte expansión de la flota congeladora y factoría, y el ingreso de un importante número de barcos poteros (embarcaciones que pescan calamares) extranjeros a pescar en aguas argentinas<sup>12</sup>. Las consecuencias de esta política no sólo se padecen en el sector naval, sino también en la actividad pesquera que sufre una crisis de sobrepesca. Asimismo, la ley Federal de Pesca prevé la posibilidad de charteo de buques a casco desnudo destinados a la captura de excedentes de especies inexploradas o subexploradas. Nuevamente, se elimina la posibilidad de construcción local de embarcaciones, afectando a astilleros y talleres orientados a dicha actividad.

Finalmente, fueron privatizadas muchas empresas estatales tanto demandantes de embarcaciones, como astilleros y talleres públicos.

<sup>10</sup> El arrendamiento a casco desnudo o "charteo", es un contrato de alquiler mediante el cual el locador posee la tenencia del buque por tiempo determinado, incluyendo el derecho de designar a la tripulación.

<sup>11</sup> Por aplicación de estas medidas, entre 1992 y 1999 ingresan más de 100 embarcaciones (DNI, 1998).

<sup>12</sup> Como consecuencia de la importación, la flota pesquera pasa de 289 a 750 entre 1990 y 1998 (CEP, 2005).

Pasan a manos privadas ELMA, YCF e YPF, reduciéndose enormemente la demanda estatal y quedando circunscripta a la incorporación o la reposición de embarcaciones para la Armada y la Prefectura Naval (Grimblatt, 1998). La lógica de estas empresas, una vez privatizadas, no es el desarrollo de la industria naval nacional sino la optimización de sus ganancias, por lo que, bajo un marco regulatorio de apertura y flexibilización, eligen la importación de embarcaciones usadas ya descartadas en el extranjero como modalidad de ampliación o renovación de su flota. Por el lado de la oferta se privatizan AFNE y Tandonor, perdiéndose tanto recursos físicos como importantes capacidades de los trabajadores, adquiridas a lo largo de muchos años de formación de mano de obra especializada. Se suma también Astarsa, que si bien no es alcanzada por las privatizaciones, la falta de actividad determina su quiebra en el año 1994.

Como consecuencia de este conjunto de políticas aplicadas, y en un contexto de tipo de cambio real bajo y sobreoferta mundial, muchos de los establecimientos navales argentinos derivan su actividad desde la fabricación de embarcaciones hacia tareas de reparación, o directamente se transforman en talleres orientados a otras actividades<sup>13</sup>. Otra grave consecuencia es la desarticulación de la cadena productiva del sector, con importantes pérdidas de capacidades de navalpartistas y proveedores. Asimismo, buena parte de los trabajadores especializados se dirigen a otras actividades y se detiene el proceso de formación de nueva mano de obra<sup>14</sup>.

En síntesis, el contexto internacional y las políticas aplicadas en la Argentina entre 1976 y 2001 dentro de un modelo con hegemonía del sector financiero frente al productivo, determinaron una grave crisis en el sector naval. La contracción no sólo se evidencia en la reducción del número de establecimientos y ocupados, sino también en la desarticulación de procesos virtuosos de generación y difusión de conocimiento característicos de la actividad. El Estado en esta etapa se comporta en líneas generales, como un estado neo-patrimonialista, ya que son los intereses de clase de un grupo social y económico determinados los que conducen la toma de decisiones y la realización de políticas. En consecuencia, como señala Kohli (2009 y 2004), los procesos de desarrollo dirigidos de esta forma no arrojan resultados deseables para el conjun-

---

<sup>13</sup> Durante los '90 se fabricaron en astilleros argentinos solamente un portacontenedores, un granelero, dos remolcadores y alrededor de quince barcos pesqueros medianos y pequeños (Grimblatt, 1998).

<sup>14</sup> Entre 1985 y 1993 la ocupación se reduce en un 78% y la mano de obra asalariada en un 84%, mientras que la cantidad de ocupados promedio pasa de 32 a sólo 7, alcanzando su mínimo histórico (UIA, 2005).

to de la sociedad, lo que se hace totalmente visible en la crisis de fines de 2001.

### *Recuperación (2002 en adelante)*

Luego de la crisis económica, política y social ocurrida en la Argentina en 2001, el cambio en las condiciones macroeconómicas genera un nuevo espacio para la recuperación de la actividad industrial en general y de la industria naval en particular<sup>15</sup>. Los nuevos precios relativos consecuencia de la devaluación mejoran la situación competitiva de las firmas del sector y su rentabilidad. Inicialmente se modifica la estructura de costos, abaratándose relativamente algunos insumos, tales como la mano de obra y las materias primas de origen nacional. No obstante, los componentes importados continúan conformando una parte importante del costo de producción (CEP, 2005). Este contexto también estimula la realización de inversiones, que permitan aumentar la capacidad productiva y adoptar tecnología más moderna por parte de los astilleros y talleres.

Asimismo, se sanciona el decreto 1010/04 que promueve la actividad naval al dejar sin efecto algunas de las medidas regresivas de la década pasada. Por ejemplo, establece régimen que posibilita el incremento de la bodega nacional, dispone el restablecimiento del tratamiento de bandera nacional a los buques de bandera extranjera, y autoriza la importación sin pago de aranceles de insumos, partes, piezas y/o componentes no producidos en el Mercosur. Por otra parte, en relación con la provisión de financiamiento, se crean dos instrumentos de incentivo a la construcción de embarcaciones: el *Leasing* Naval y el *Leasing* Naval PyME. En esta línea también, el Ministerio de Industria anuncia créditos blandos para la construcción de barcasas y remolcadores, y la prohibición de importación de cascos usados en dicha categoría (Martí, 2004). En la práctica estos mecanismos de financiamiento no siempre funcionan correctamente, por la excesiva burocratización de los mismos y porque, además, muchas de las firmas del sector no cumplen con los requisitos formales para acceder a dichos créditos. Incluso en ocasiones el crédito solicitado supera el valor de mercado del astillero y si a ello se suman los problemas financieros que estas empresas arrastran de la década previa, sólo pocas firmas se encuentran en condiciones de acceder al uso del instrumento financiero.

Por otra parte, en relación con la pérdida de capacidades laborales y

<sup>15</sup> Entre 2002 y 2007 se crean más de 5.300 puestos de trabajo, lo que implica un crecimiento del 100,9% en el empleo registrado, y el volumen de producción crece entre 2004 y 2007 un 6,9% (cep, 2008a Y 2008b).

profesionales, el Estado decide formar mano de obra específica a través del Programa Más y Mejor Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación, por el que se efectúan cursos de capacitación en temas navales, dictados en ocasiones por propios trabajadores de las empresas (Graña y Mauro, 2010; Frassa, 2006). Adicionalmente, el Estado recupera parte de su rol de proveedor en el sector mediante la reestatización de Tandano y la puesta en funcionamiento del Astillero Domecq-García, bajo el nombre de Astillero Almirante Storni. Estos dos establecimientos componen, a partir de 2008, el Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR).

En resumen, si bien desde 2002 en adelante la industria naval muestra un importante crecimiento, aún no se alcanzan los niveles de producción y empleo logrados en el período de auge. Es decir, la recuperación sostenida del sector industrial durante la posconvertibilidad no se manifiesta en un programa de desarrollo integral para la industria naval, evidenciándose la persistencia de viejas normativas que desestimulan la fabricación nacional de embarcaciones, a la vez que favorecen la importación de barcos usados, o la navegación en buques con bandera de otros países. El Estado transita el sendero de un estado multiclase en los primeros años luego de la devaluación, caracterizados por la necesidad de legitimar su poder a través de alianzas estratégicas y acciones de política con resultados concretos sobre el bienestar de la población, para luego, en los últimos años avanzar hacia un estado capitalista-cohesivo, con objetivos de desarrollo compartidos y consensuados con la sociedad.

## **Reflexiones finales**

El objetivo general de este artículo ha sido analizar el rol del Estado en la industria naval argentina a partir de la experiencia de los países de desarrollo naval exitoso y de la propia historia naval nacional. Para abordar el problema bajo estudio se realizó una investigación de tipo cualitativa, basada sobre una intensa revisión bibliográfica, y en el análisis de datos estadísticos secundarios y de información cualitativa primaria.

En primer lugar, del estudio de la experiencia de los países de desarrollo naval exitoso aparecen lecciones importantes en línea con las proposiciones teóricas planteadas previamente. Actualmente la industria naval internacional está dominada por países asiáticos: China, Corea del Sur y el Japón, cuyos gobiernos definen al sector naval como estratégico y acompañan dicha declaración con planes de acción concretos de crecimiento y expansión sectorial. Por su parte, el Brasil es el único país latinoamericano que participa del mapa naval mundial, y al igual

que en los demás casos ello se debe principalmente a la acción del Estado.

Todos los estados analizados cumplen en términos generales con las particularidades de los “estados capitalistas-cohesivos” y los “estados desarrollistas” de Kohli (2009 y 2004) y Evans (1996), respectivamente. En ellos existe una estructura de autoridad clara, con un objetivo preciso que frecuentemente atraviesa al conjunto de la sociedad. También se establecen vínculos entre el gobierno y los grupos económicos, especialmente en lo que refiere al financiamiento de la actividad naval. En estos casos, además, la definición de cómo llevar adelante el proceso de desarrollo sectorial es plasmada en instrumentos de política eficaces, como medidas de protección de la construcción local y de importación de insumos, materias primas y tecnología.

En segundo lugar, se estudió la experiencia histórica de la industria naval en la Argentina, pudiéndose clasificar al Estado de diferentes formas en cada una de las etapas analizadas. Así, mientras en algunas aparece un Estado neo-patrimonialista, en otras hay evidencia de un Estado multiclasista y también de un Estado desarrollista. En particular, en las dos primeras etapas de historia naval del siglo XX (1900-1958 y 1958-1976), por momentos se trata de un Estado con una autoridad fragmentada que se basa sobre una alianza de clase, distinta de acuerdo con cada mandato, y con la necesidad de sumar poder político para sostenerse en el gobierno (multiclasista). Pero también aparece un estado con fuertes vínculos con los grupos económicos y sociales en el diseño de una estrategia de desarrollo industrial, que tiene además capacidad de generar e implementar mecanismos eficaces de política (capitalista-cohesivo). No obstante, aun en dichos periodos, los gobiernos no siempre cuentan con una autonomía enraizada en acuerdo con la burocracia industrial que les permita llevar adelante un proyecto de desarrollo consensuado. Luego, en la etapa que comienza en 1976, el Estado puede caracterizarse en líneas generales como neo-patrimonialista, con una autoridad escasamente legitimada, líderes personalistas y burocracias de mala calidad. En consecuencia los intereses individuales y de clase alcanzan la elaboración de los objetivos e invaden la puesta en marcha de las medidas. Actualmente y desde la fase de recuperación, el Estado argentino se mueve nuevamente desde un estado multiclasista, con una importante necesidad de legitimación de su poder en los primeros años post-devaluación, hacia un estado capitalista-cohesivo con objetivos de desarrollo compartidos por el conjunto de la sociedad.

Por otra parte, se observa que el Estado desempeña las diferentes funciones que se plantean en la teoría. Así por ejemplo, promueve la

actividad primero entre 1900 y 1976, y luego con mayor énfasis en el proceso de industrialización que comienza en la década de los '30 y se extiende por 40 años. También participa en la provisión de financiamiento, la formación de recursos humanos y el mejoramiento de la infraestructura. Asimismo, su rol de oferente es desempeñado a partir de los diferentes establecimientos navales públicos existentes a lo largo de la historia, de los cuales actualmente subsisten sólo Astillero Río Santiago y Base Naval Belgrano, mientras que Tandano y Astillero Alte. Storni son puestos en funcionamiento luego de muchos años de inactividad. En lo que respecta a su rol de armador, el Estado dinamizó fuertemente la actividad mediante la demanda de firmas estatales como ELMA, YPF e YCF, hoy en manos privadas. Actualmente, la demanda del Estado es marginal y se circunscribe a las necesidades de la Armada Argentina, Prefectura Naval Argentina e institutos de investigación como el INIDEP, lo cual constituye una restricción importante para la realización de una política de impulso sectorial a partir de la demanda.

En síntesis, las experiencias analizadas permiten reafirmar las proposiciones teóricas planteadas. Las acciones implementadas por el Estado no son neutrales a las actividades económicas, y en este sentido, el sector público ocupa un rol central en el diseño y orientación del proceso de desarrollo económico de largo plazo, dentro del cual el sector naval debe ocupar un lugar central. El interrogante es entonces cómo hacer para que la Argentina pueda consolidarse en un modelo de estado desarrollista con una visión estratégica del sector naval, que permita su crecimiento sostenido en el largo plazo. Del análisis histórico se concluye que existen las capacidades para hacerlo, es necesario entonces elaborar una estrategia consensuada entre los actores que participen del sector y orientar los esfuerzos públicos y privados en la consecución de la misma.

## Bibliografía

- Altenburg, T. (2011). Industrial policy in developing countries. En: *German Development Institute Discussion Paper 4* [en línea] <[www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3\\_e.nsf/%28ynDK\\_contentByKey%29/ANES-8EAHQ3?Open&nav=expand:Publications;active:Publications\ANES-8EAHQ3](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3_e.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-8EAHQ3?Open&nav=expand:Publications;active:Publications\ANES-8EAHQ3)>.
- Bozoti, J. (2002). Industria naval do Brasil: Panorama, desafios e perspectivas. *Revista del BNDES*. 9 (18), 121-148.
- CEP (Centro de Estudios para la Producción) (2008b). La industria argentina: Balance 2003-2007. Los nuevos sectores dinámicos. *Síntesis de la Economía Real*. 57, 13-37.

- CEP (Centro de Estudios para la Producción) (2008a). Empleo en la industria manufacturera. Una aproximación al período 2003-2008 bajo una mirada de largo plazo. *Síntesis de la Economía Real*. 58, 11-23.
- CEP (Centro de Estudios para la Producción) (2005). La Industria Naval en la Argentina. Documento de trabajo. Secretaría de Industria, Comercio y Pequeña y Mediana Empresa. Ministerio de Producción.
- Coscia, S. (1981). La industria naval pesada. Desarrollo y perspectivas del mercado argentino. Banco Nacional de Desarrollo: Gerencia de Investigaciones Económicas: Departamento de Estudios Sectoriales.
- Chang, H. (1996). *The Political economy of Industrial Policy*. Houndmills: McMillan Press Ltd.
- Dalum, B., Johnson, B., Lundvall, B. (2009). Políticas públicas en la sociedad cognitiva. En: B. Lundvall, (Ed.), *Sistemas nacionales de innovación. Hacia una teoría de la innovación y el aprendizaje por interacción* (pp. 333-355). Buenos Aires: UNSAM Edita.
- DNI (Dirección Nacional de Industria) (1998). Informe Industria Naval (borrador). Ministerio de Economía y Producción: Secretaría de Industria, Comercio y PyME: Subsecretaría de Industria.
- Esser, K., et al. (1996). Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política. *Revista de la CEPAL*. 59, 39-52.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*. 140 (35), 529-562.
- Fajnzylber, F. (1984). *La industrialización trunca de América Latina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- FIDE (Fundación de Investigación para el Desarrollo) (1981). Estudios especiales: La industria naval en la Argentina. *Coyuntura y Desarrollo*.
- First Marine International Limited (2003). Overview of the international commercial shipbuilding industry. Background report. The European community. [en línea] <[ec.europa.eu/enterprise/maritime/maritime\\_industrial/doc/commercial\\_shipbuilding\\_industri.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/maritime/maritime_industrial/doc/commercial_shipbuilding_industri.pdf)>.
- Frassa, J. (2006). Políticas públicas de desregulación y sus consecuencias sobre la producción y el empleo. El caso de la política naviera y la industria naval argentina. *Informe IEFEE*. 139, 39-51.
- García, A., Juan, J. (2003). Política Industrial. En: A. García (Coord.), *Política económica sectorial y estructural* (pp. 49-86). Valencia: Tirant Lo Blanc.
- Graña, F., Mauro, L. (2010). La capacitación de recursos humanos y los servicios tecnológicos como herramientas para la mejora competitiva: el caso de la región Mar del Plata, Argentina. *Revista Tec Empresarial*. 4 (1), 33-40.
- Grimblatt, G. (1998). Industria Naval. Conformación del Sector y Evolución Reciente. Ministerio de Industria: Subsecretaría de Industria y Comercio: Subsecretaría de Industria: Dirección Nacional de Industria: Dirección de Integración y Política Industrial Sectorial.

- Guisado, M., Vila, M., Ferro, C. (2002). Estado de la cuestión de la construcción naval gallega: los nuevos factores de competitividad. *Revista Galega de Economía*. 11 (1), 21 páginas.
- Hee Won, D. (2010). *A study of korean shipbuilders' strategy for sustainable growth*. Massachusetts: MIT Press.
- Ibáñez, R., López, P. (2007). Informes sectoriales: La industria naval en Europa. Proyecto Laboratorio Industrial UE-Mercosur. Madrid: Federación Minerometalúrgica de CC.OO.
- Kohli, A. (2009). States and economic development. *Brazilian Journal of Political Economy*. 29 (2), 212-227.
- Kohli, A. (2004). *State-directed development: Political power and industrialization in the global periphery*. New York: Cambridge University Press.
- Martí, L. (2004, octubre 19). El resurgimiento de la industria naval. *Diario La Nación* [en línea] <[www.lanacion.com.ar/646119](http://www.lanacion.com.ar/646119)>
- MCIEK (Ministry of Commerce, Industry and Energy of Korea) (2006). Korean Shipbuilding Policy Overview.
- Medina, J. (2001). China: El sector de equipamiento y construcción naval. En: *Notas Sectoriales*. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: Secretaría de Estado de Comercio: Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX): División de Productos Industriales y Tecnología.
- Méndez, R., Caravaca, I. (1999). *Organización industrial y territorio*. Madrid: Síntesis.
- Nelson, R. y Winter, S. (1992). *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nuestro Mar (2007). Distintas formas de expresar el tamaño de los buques. Publicado el 30 de Mayo. [en línea] <[www.nuestromar.org/servicios/miscelanea/distintas\\_formas](http://www.nuestromar.org/servicios/miscelanea/distintas_formas)>.
- Nuestro Mar (2006). Brasil: Un líder Latinoamericano. Publicado el 6 de Agosto. [en línea] <[www.nuestromar.org/noticias/politica\\_y\\_economia082006\\_brasil\\_un\\_lider\\_latinoamericano](http://www.nuestromar.org/noticias/politica_y_economia082006_brasil_un_lider_latinoamericano)>.
- OECD (2008). The shipbuilding industry in China. En: *Council working party on shipbuilding*.
- Plan Quinquenal (2006). *1er. Plan Quinquenal del Astillero Río Santiago y bases para la Industria Naval Nacional*. Buenos Aires: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, UNSAM.
- Russo, C. (2010, septiembre 21-24). Astilleros navales del Estado. En: XXII Jornadas de Historia Económica. Asociación Argentina de Historia Económica y Universidad Nacional de Río Cuarto.
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Buenos Aires: Editorial Folio.
- SINAVAL (Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore) (2007). La consolidación de la industria naval brasileña.

- 
- Strauss, A., Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquía.
- UIA (Unión Industrial Argentina) (2005, mayo 26-27). Cadena de Valor de la Industria Naval en la Región Pampeana. En: 5° Foro Federal de la Industria -Región Pampeana. Mar del Plata.
- Urien, J. (2007, septiembre 17). Política de Estado para la Industria Naval. *Pesca y Puertos* [en línea] <[www.pescaypuertos.com.ar/a07/20070917\\_urien.html](http://www.pescaypuertos.com.ar/a07/20070917_urien.html)>.
- Verona, C. (2007). Evolución de la capacidad de pesca de las flotas que operan sobre la merluza (*Merluccius Hubbsi*) en el caladero argentino: causas, intentos de regulación y principales consecuencias. En: M. Agüero (Ed.), *Capacidad de pesca y manejo pesquero en América Latina y el Caribe* (pp. 313-342). Roma: FAO.
- Wade, R. (1990). *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. New Jersey: Princeton University Press.

# Dinámica empresarial en la industria argentina.

Un análisis provincial para el período 2003-2008

*Carla Daniela Calá \**  
*Juan Sebastián Rotondo\*\**

La recuperación económica observada en la Argentina a partir de 2003 ha implicado no sólo un crecimiento de las empresas que sobrevivieron a la crisis, sino también elevadas tasas de nacimientos. En este marco, el objetivo de este estudio es analizar los principales procesos referidos a la demografía de empresas industriales (entradas, salidas y cambios de tamaño) en el nivel provincial en el período 2003-2008 y compararlo con lo observado en el nivel nacional. Se analizan, para diferentes grupos de provincias, los procesos de apertura y cierre de empresas, el impacto neto en el *stock* de firmas industriales, el cambio entre estratos de tamaño y la incidencia de las nuevas empresas en la estructura productiva. Se presenta además la dinámica de entrada y salida de empresas por provincia según la rama de actividad industrial, a fin de identificar cuáles fueron las actividades industriales que lideraron el proceso de expansión.

\* Docente e Investigadora del Centro de Investigaciones Económicas (CIE). Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata. Licenciada en Economía, Master en Economía y Desarrollo Industrial con Especialización en PYMES (Universidad Nacional de General Sarmiento, UNGS), Master en Organización Industrial (Universitat Rovira i Virgili, URV), E-mail: dacala@mdp.edu.ar

\*\* Analista Senior del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE). SSPTyEL - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Licenciado en Economía Industrial (UNGS), Especialización en Desarrollo Local en Regiones Urbanas (UNGS). E-mail: juanrotondo@trabajo.gob.ar

## Introducción

El período de crecimiento económico comprendido entre los años 2003 y 2008 interrumpió un prolongado proceso de desindustrialización del tejido empresarial argentino, que había comenzado a mediados de la década de los '70 y se había profundizado durante los años '90 hasta la crisis de 2001.

Esta nueva etapa de expansión no sólo presentó una fuerte recuperación del empleo industrial -incluso, por momentos, liderando el crecimiento del empleo registrado- en las empresas que sobrevivieron a la crisis, sino que también favoreció la reconstitución del tejido industrial, con altas tasas de nacimientos de firmas industriales (MTEySS, 2007). Este proceso de rejuvenecimiento del sector industrial coincide también con el resurgimiento de las economías regionales, muy afectadas durante los períodos previos.

En este marco, el principal objetivo de este estudio es analizar los procesos de entrada y salida de empresas industriales a nivel provincial en el período 2003-2008. A tal fin, se exponen los principales indicadores relacionados con la demografía de empresas en el nivel nacional y se identifica la existencia de comportamientos diferenciales al interior del país.

Existe abundante evidencia empírica internacional acerca de las diferencias regionales en los fenómenos de demografía de empresas, en particular, la entrada, la salida y la supervivencia en el mercado. Adicionalmente, una gran cantidad de literatura en temas de economía regional ha tratado de identificar las características geográficas específicas que podrían inducir el ingreso de nuevas firmas, así como el impacto de dichas entradas en el mercado laboral<sup>1</sup>. No obstante, en la Argentina aún no existen estudios de tales características, a pesar de la importancia que tiene la inclusión de los aspectos regionales, dadas las marcadas diferencias existentes entre las provincias en términos de especialización industrial, grado de intensidad tecnológica de las actividades productivas, salario medio y nivel de desarrollo.

La fuente utilizada en este estudio es el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial en Argentina, que se desarrolla en el Ministerio de Trabajo a partir de los registros administrativos de la seguridad social (SIPA). Para esta investigación se utiliza una base de datos cuya unidad de análisis es la firma y permite analizar la dinámica del empleo registrado, así como también la creación y el cierre de nuevas empresas provinciales.

<sup>1</sup> En el número especial de *Small Business Economics* de enero de 2008, varios investigadores analizan, para diferentes grupos de países desarrollados, de qué forma la entrada de nuevas empresas afecta el mercado laboral en el mediano plazo.

En la primera sección se presenta el marco conceptual del estudio y algunos antecedentes, con especial referencia a trabajos argentinos. En la segunda sección, se exponen brevemente las características de la base de datos utilizada. El tercer apartado describe las principales tendencias de la demografía de empresas industriales en la Argentina para el período 2003-2008, mientras que la cuarta sección avanza con el análisis provincial. A tal fin, se caracterizan las diferentes provincias en términos de su nivel de desarrollo industrial a partir de un indicador *proxy* que contempla distintas medidas relacionadas con la demografía de empresas industriales y con la estructura sectorial del empleo. A partir de la identificación de distintos perfiles de industrialización, se describe cómo ha sido la intensidad del proceso de recuperación del tejido productivo industrial en cada uno de estos perfiles durante la fase expansiva 2003-2008. Luego, en la quinta sección, se analiza la movilidad empresarial en el período, es decir, el cambio entre estratos de tamaño y la incidencia de las nuevas empresas en la estructura productiva. La sexta sección presenta de manera sintética la dinámica de entrada y salida de empresas por provincia según la rama de actividad industrial, con el objetivo de identificar cuáles fueron las actividades industriales que lideraron el proceso de expansión del tejido industrial en las distintas provincias. Finalmente, se destacan las principales conclusiones y reflexiones del trabajo.

## Marco conceptual y antecedentes

La entrada y la salida de nuevas empresas, así como su crecimiento y supervivencia tienen efectos cruciales sobre el desarrollo económico y el bienestar. El ingreso de nuevas firmas puede tener efectos tanto directos como indirectos en la economía. Los primeros se relacionan con los nuevos puestos de trabajo creados y los bienes y servicios producidos. Sin embargo, la mayor influencia que las nuevas empresas poseen en el crecimiento y en el empleo ocurre de forma más bien indirecta. Estos efectos indirectos se relacionan con: i) estimular la eficiencia y la productividad; ii) disminuir los precios; iii) acelerar el cambio estructural; iv) crear nuevos mercados e incentivar la innovación; v) incrementar la variedad de productos y servicios; vi) estimular la división del trabajo; vii) promover el desarrollo económico; viii) permitir a los individuos salir de situaciones de pobreza e informalidad<sup>2</sup> (Acs *et al.*, 2008;

---

<sup>2</sup> Sin embargo, estos efectos pueden estar sobreestimados. Por ejemplo, Geroski (1995, p.437) concluye que: "la entrada es generalmente un pobre sustituto de la rivalidad activa entre firmas establecidas en un mercado. La entrada puede ser lenta, a una escala demasiado pequeña y muy errática... Los efectos pro-competitivos de la entrada de nuevas empresas pueden ser fáciles de exagerar".

Geroski, 1995; Fritsch, 2008). Además, estos beneficios no se limitan a la industria a la cual pertenecen las nuevas empresas o a la región en la cual se manifiestan las entradas y pueden ser particularmente importantes para los países en desarrollo (Acs y Amorós, 2008).

En el nivel internacional, existe abundante evidencia empírica en relación con las diferencias regionales en los fenómenos de entrada, salida y supervivencia de las empresas en el mercado<sup>3</sup>. Además, se ha indagado recientemente acerca de las características de las regiones de un mismo país que podrían inducir la entrada de nuevas firmas o la expulsión de las existentes. El creciente número de programas públicos destinados a atraer y promover la creación de nuevas empresas, los avances en la modelización econométrica, así como un mayor acceso a bases de datos apropiadas, son algunas de las razones que explican el creciente interés en los determinantes de la localización industrial (McFadden, 2001; McCann y Sheppard, 2003; Guimarães *et al.*, 2004).

Las perspectivas teóricas utilizadas para explicar las decisiones de entrada de nuevas empresas a regiones determinadas pueden ser agrupadas en tres categorías principales: neoclásica, institucional y comportamental (Hayter, 1997). La teoría neoclásica considera que los agentes son racionales y poseen información perfecta y, de este modo, eligen la ubicación óptima sobre la base de estrategias de maximización de beneficios o minimización de costos. Así, se consideran factores relacionados con los beneficios o los costos, tales como las economías de aglomeración, la infraestructura de transporte, el estadio en el ciclo de vida de la industria y las características del capital humano. La teoría institucional, por su parte, extiende el marco neoclásico al considerar que los agentes deciden su localización influenciados por una red de relaciones económicas -clientes, proveedores, competidores, sindicatos, administraciones públicas, etc.- que también afectan a las funciones de costos y beneficios. De acuerdo con esto, los factores institucionales miden de qué forma estas relaciones afectan las decisiones de localización. Se incluyen, por ejemplo, las acciones tomadas por las administraciones públicas, en particular las referidas a impuestos, regulaciones ambientales y programas de incentivos para las nuevas empresas. Por último, las teorías basadas sobre el comportamiento enfatizan el rol de las preferencias individuales. De esta forma, mientras que la teoría neoclásica e institucional se basan sobre factores

<sup>3</sup> Pueden mencionarse, a modo de ejemplo, los estudios para diversos países incluidos en el número especial de la revista *Regional Studies* titulado *Regional Variations in New Firm Formation*, y editado por Paul Reynolds *et al.* (1994), así como Audretsch y Fritsch (1994a,b) y Fritsch (1992) para Alemania y el *survey* realizado por Storey (1991).

que son “externos” a la firma, los factores comportamentales tienen una naturaleza “interna” (tamaño, edad, etc.) y “empresarial” (experiencia previa, residencia, etc.).

Adicionalmente, la entrada y la salida de empresas dependen también de factores relacionados con el tipo de actividad industrial, especialmente de las barreras a la entrada y a la salida: diferenciación de producto, ventajas absolutas de costos, economías de escala, integración vertical, requerimientos de capital, intensidad en el uso de I+D, estrategias empresariales y barreras legales (Bain, 1956; Caves y Porter, 1977). En este punto, se plantea el problema de separar la influencia de las características regionales específicas del efecto que ejerce la especialización industrial de cada región.

Hasta el momento, la evidencia empírica ha producido resultados ambiguos (Arauzo *et al.*, 2010). Esto se debe, en parte, a que las investigaciones difieren en términos de especificaciones econométricas, definición de las variables explicativas y características de la muestra -fuentes de datos, unidades estadísticas, contextos institucionales, etc.-. Cabe destacar además que esta literatura se encuentra centrada sobre casos como Europa, Estados Unidos o el Japón y que las contribuciones para países fuera de estas áreas son escasas. Con respecto a la Argentina, Castillo *et al.* (2002) estudian la evolución del empleo industrial en el período 1995-2000. Analizan las tasas de creación y destrucción de empleo, que involucra no sólo la entrada y salida de empresas, sino también el desempeño de las supervivientes. En dicho estudio se concluye que el tamaño, el sector y la edad de las empresas explican al menos parte del desempeño empresarial en términos de creación y destrucción de empleo. Respecto del sector, se encuentra una importante heterogeneidad dentro de una misma actividad. Es decir, en el mismo sector al mismo tiempo, muchas firmas crean empleo mientras que otras lo destruyen.

Más recientemente, MTEySS (2007) describe los procesos de demografía empresarial (entradas, salidas y supervivencia) y su impacto en el empleo, comparando dos períodos: 1996-1998 y 2003-2005. En primer lugar, resalta que el período 2003-2005 muestra un patrón de crecimiento diferente al del período expansivo previo (1996-1998), con un gran número de nuevas empresas en todos los sectores: industria, comercio y servicios. Si bien esto podría deberse al cambio en los precios relativos, los autores concluyen que los mismos no son determinantes, ya que las entradas se siguen concentrando en actividades con bajas barreras a la entrada.

No obstante, ninguno de estos trabajos realiza un análisis regional o provincial. Por otra parte, existen algunas contribuciones que estudian

las diferencias entre ciudades argentinas en términos de tasas de gestación de nuevas ideas de negocios. Estas investigaciones se enfocan en estadios previos del proceso de creación de empresas, para lo cual trabajan con encuestas a la población, en las cuales se detectan los emprendedores potenciales (Gennero *et al.*, 2004). En síntesis, si bien han estudiado los procesos de demografía empresarial en los últimos años, aún no existen antecedentes de un estudio que analice las diferencias regionales en las tasas de entrada y salida de empresas en nuestro país.

## Los datos

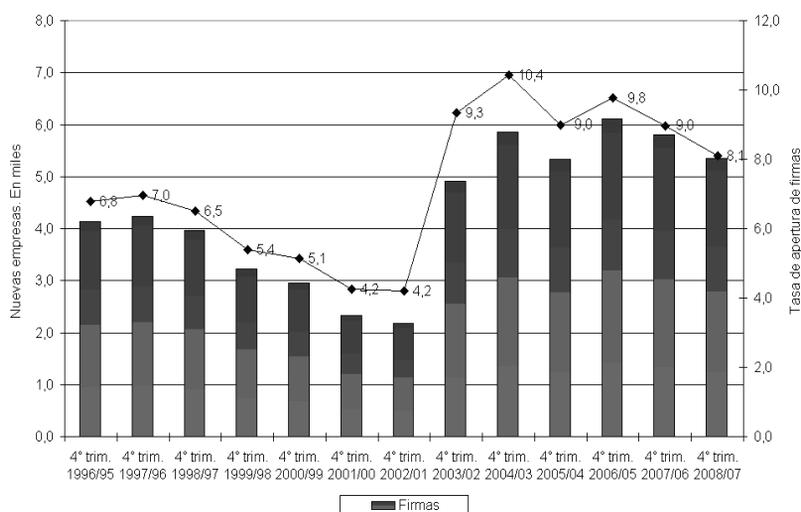
La fuente de datos utilizada es el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial en la Argentina, que se desarrolla en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) a partir de los registros administrativos de la seguridad social (SIPA). A los efectos de este estudio se considera una empresa a una unidad económica independiente identificada a partir de su clave de identidad tributaria (CUIT) y que, al menos, declara un empleado registrado. Las empresas incluidas en esta base representan la totalidad de las empresas industriales formales. En particular, se analizan sólo aquellas firmas “locales”, es decir, se toma en cuenta sólo la jurisdicción en la cual la empresa declara la mayor parte de su empleo. Este criterio permite estimar de mejor manera la evolución del tramado genuinamente local, otorgando una mayor precisión al cálculo de las tasas de apertura, cierre y cambio neto de firmas para cada provincia. Se toman en cuenta un total de 25 “provincias” o jurisdicciones, ya que dentro de la provincia de Buenos Aires se analiza por separado a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), los 24 partidos del Gran Buenos Aires (GBA) y el Resto de la Provincia. Adicionalmente, los datos se encuentran desagregados por rama de actividad, a 2 dígitos de la clasificación CIIU. Para una definición más detallada de las variables y una descripción completa de la metodología de construcción de la base de datos, se puede consultar a MTEySS (2010b)\*.

## **Intensidad del proceso de apertura de firmas en Argentina: evidencias de la reconstitución del tejido industrial en el período 2003-2008**

El proceso de recuperación y crecimiento económico iniciado luego del quiebre del régimen de convertibilidad, generó un ambiente propicio para la creación de nuevas empresas (MTEySS, 2007; Kantis *et al.*,

\* Acerca de los estratos por tamaño, ver Anexo

**Gráfico N°1.** Apertura de empresas industriales entre 1996 y 2008. Total nacional. Cuartos trimestres. Cantidad de firmas y tasas interanuales.



Tasa de apertura: nuevas firmas / Total firmas activas durante el período.

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS sobre SIPA.

2009). Esta etapa de crecimiento se caracterizó por su naturaleza generalizada a todos los sectores de la economía, aunque cabe destacar que la industria recobró protagonismo -en particular en términos de generación de empleo- luego de los drásticos procesos de reestructuración sectoriales experimentados entre mediados de los '70 y los '90.

El **gráfico N° 1** presenta la evolución de la creación de firmas industriales entre 1996 y 2008. Es destacable la intensidad del proceso de apertura de nuevas firmas industriales a partir del cambio en el patrón de crecimiento, tanto en términos de tasas como en valores absolutos. A partir del año 2003 y hasta 2008 se crearon poco más de 34 mil empresas industriales, a razón de 5.500 por año. Esto significó una tasa promedio de apertura de industrias superior al 9% anual entre 2003 y 2008.

Si se tiene en cuenta aquellas empresas que salieron de mercado, el saldo neto entre aperturas y cierres de industrias da como resultado la incorporación de casi 13.400 firmas industriales desde 2003 hasta finales de 2008, el equivalente a un crecimiento neto del *stock* de industrias del 3,9% anual.

Sin embargo, más allá de los valores promedio del período, resulta necesario analizar la evolución de la demografía empresarial a lo largo

**Cuadro N° 1.** Sector industrial. Evolución de las aperturas, cierres y continuadoras. Cuartos trimestres 2003-2008. Cantidad de firmas.

Año	Entradas	Salidas	Continuadoras
2003	4.986	2.330	42.754
2004	5.994	2.326	45.234
2005	5.486	2.929	48.317
2006	6.264	3.623	49.987
2007	5.886	4.358	51.796
2008	5.389	5.103	52.417

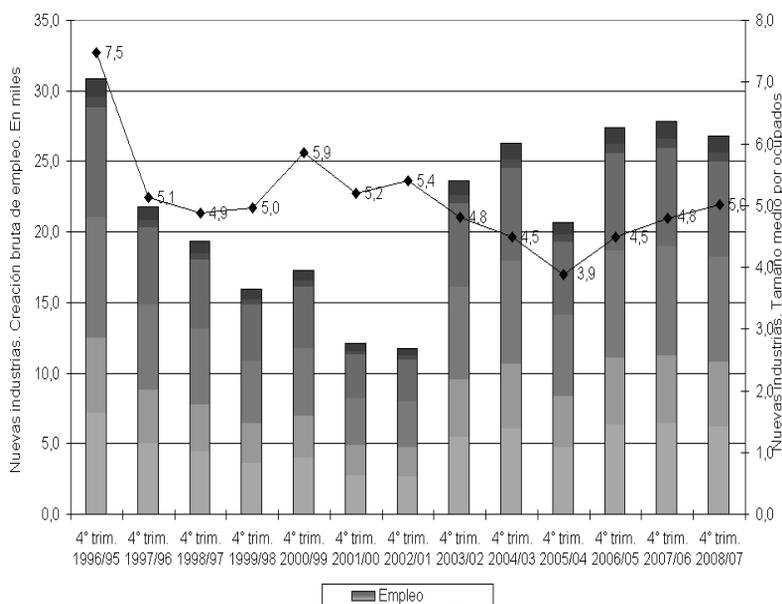
Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS sobre SIPA.

del mismo. El **cuadro N° 1** muestra que, si bien han ingresado alrededor de 5.500 nuevas empresas cada año, la cantidad de firmas que salen del mercado asciende en forma continua, desde alrededor de 2.300 en el año 2003 a 5.100 en el año 2008. Este importante incremento en las empresas salientes es el resultado de la evolución típica de la dinámica industrial en años con elevado crecimiento del producto luego de una profunda crisis como la que atravesó nuestro país a partir del año 1999: ante los primeros signos de recuperación económica, existe un gran número de ingresantes, tanto de proyectos demorados por la crisis como de nuevas iniciativas que se ven favorecidas por el nuevo contexto macroeconómico. MTEySS (2007) muestra que la tasa de entrada en el período 2003-2005 había alcanzado los valores más altos en los últimos 10 años y que, como resultado de la evolución de la dinámica industrial, estimaba probable que en los períodos siguientes los mecanismos de selección del mercado produjeran un ajuste en el *stock* de firmas, lo cual se observa aquí<sup>4</sup>. No obstante, cabe resaltar que más allá del incremento en la cantidad de empresas que abandonan el mercado, el número de empresas continuadoras asciende en forma permanente a lo largo del período.

Por otra parte, es importante señalar que la intensidad del proceso de creación de empresas industriales ha tenido un gran impacto en la generación de empleos registrados. El **gráfico N° 2** permite observar el cambio de tendencia en términos de la creación bruta de empleo por parte de las nuevas firmas industriales en cada año, que ya evidenciaba un franco descenso desde 1996 (primer dato disponible) al igual que el nacimiento de nuevas industrias. Por otro lado, cabe destacar que

<sup>4</sup> Más allá de las variaciones propias de cada año, se destaca que las entradas representan más del 10% del total de empresas continuadoras en cada uno de los años analizados.

**Gráfico N° 2.** Apertura de empresas industriales entre 1996 y 2008. Creación bruta de empleo y tamaño medio de firma. Cuartos trimestres. Cantidad de ocupados.



Tamaño medio de firmas entrantes: creación bruta de empleo / total de aperturas

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS sobre SIPA.

durante el período 2003-2008 la apertura de nuevas firmas industriales permitió la creación de más de 152 mil puestos de trabajo registrados en el sector.

Asimismo, la evolución del tamaño medio permite observar que la creación de firmas de la fase posconvertibilidad estuvo orientada hacia firmas de menor porte en términos de empleo, principalmente empresas del segmento de las micro y las pequeñas (**gráfico N° 2**).

En este marco, la siguiente sección del estudio se propone analizar la dinámica de nacimiento de firmas industriales provinciales. En primer lugar, se clasifica a las provincias en tres grupos de acuerdo con su nivel de industrialización, definido a partir de indicadores demográficos y de estructura industrial. Sobre la base de esta tipología, se analiza la intensidad del proceso de apertura de firmas industriales, identificando la existencia de patrones de comportamiento diferenciales.

## Dinámica empresarial provincial en el período 2003-2008

### ***Caracterización de las provincias según su intensidad industrial***

La estructura industrial en la Argentina constituye un tramado que presenta fuertes heterogeneidades en términos de la distribución del empleo y de las empresas. Dadas las características de expansión del sector industrial y su perfil de especialización, la mayor parte del tejido tendió a concentrarse en tres provincias (Buenos Aires –la Ciudad de Autónoma de Buenos Aires (CABA), los 24 municipios del conurbano bonaerense (partidos del GBA) y el resto de la provincia-, Santa Fe y Córdoba). Según las cuestiones estructurales y las disparidades regionales resulta conveniente, antes de avanzar en el estudio de los procesos de demografía de firmas industriales provinciales, categorizar a las provincias de acuerdo con su nivel de industrialización.

En este sentido, se propone dividir a las jurisdicciones en grupos según un indicador de intensidad industrial provincial, que combina cuatro medidas:

- La densidad del empleo industrial, medida como la cantidad de empleados registrados en la industria cada mil habitantes.
- La densidad del tejido de empresas industriales, medida como la cantidad de empresas industriales cada mil habitantes.
- El peso de la actividad industrial en la provincia, medido como la participación del empleo registrado en el sector sobre el total del empleo privado registrado.
- El peso de la actividad industrial de la provincia sobre el total nacional, medido como la participación del empleo industrial de la provincia sobre el total del empleo privado registrado industrial en el nivel nacional.

Como resultado del análisis de dichos indicadores, se pueden identificar tres grupos de provincias según su grado de intensidad industrial<sup>5</sup>. Es importante señalar que la presente tipología de provincias es, *a priori*, consistente con otros análisis de la estructura productiva y regional argentina de las últimas décadas (Gatto, 2007).

<sup>5</sup> El procedimiento para elaborar el indicador consiste en ordenar a las provincias de acuerdo con cada uno de los aspectos considerados. Seguidamente, dado que se considera que todos los aspectos tienen igual importancia al momento de describir la intensidad industrial, se asigna a cada uno igual ponderación (0,25), sumándose todos los valores para cada provincia y ordenándolas en forma ascendente.

**Cuadro N° 2.** Provincias según grado de intensidad industrial

Intensidad industrial	Provincias	Participación del empleo industrial sobre el total nacional (%)	Participación promedio del empleo industrial en la provincia (%)	Crecimiento neto del empleo industrial 2003-2008 (%)
Grupo 1: Alta intensidad industrial	Partidos de GBA, Santa Fe, CABA, San Luis, Córdoba, Resto Bs. As., Tierra del Fuego, Mendoza	85,2	24,9	44,9
Grupo 2: Media intensidad	Misiones, Entre Ríos, San Juan, Chubut, La Rioja, Tucumán, Jujuy, Catamarca, Río Negro	10,6	19,3	28,9
Grupo 3: Baja intensidad	La Pampa, Corrientes, Salta, Neuquén, Chaco, Santa Cruz, Santiago del Estero, Formosa	4,2	10,2	41,9

Fuente: Elaboración propia en base a Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS sobre SIPA

En este sentido, se pueden encontrar en el primer grupo aquellas provincias con una extensa tradición industrial y que explican gran parte del total del empleo registrado en la industria a nivel nacional (85,2%), así como una alta participación sectorial (el 24,9% del empleo provincial, en promedio, pertenece a la industria). Aquí se ubican los principales centros industriales del país (Buenos Aires - CABA, partidos del GBA y Resto Bs. As- Santa Fe, Córdoba y Mendoza). También integran este grupo San Luis y Tierra del Fuego, que han sido parte de distintos programas de promoción industrial (**cuadro N° 2**). Este conjunto de provincias mostró un desempeño superior en términos de crecimiento del empleo industrial, con un incremento cercano al 45% entre 2003 y 2008.

Existe un segundo grupo de provincias de intensidad industrial intermedia que, si bien explican sólo el 10,6% del total del empleo industrial nacional, muestran una participación del empleo industrial (19,3%) cercana al promedio nacional (21%). En este grupo de provincias se pue-

den identificar ciertas especificidades regionales: madera, papel y muebles, yerba mate y té en Misiones; papel y azúcar en Tucumán; vinos en San Juan; agroindustria en Entre Ríos, entre otras. Este grupo de provincias evidenció una dinámica del empleo industrial moderada respecto de los otros grupos (con un incremento del 28,9% entre 2003 y 2008).

Finalmente, existe un grupo de provincias de baja intensidad industrial, que da cuenta de una pequeña porción del empleo industrial (4,2%) y en las que sólo 1 de cada 10 ocupados formales pertenece a este sector. De manera contraria al primer grupo, aquí se ubican provincias cuya tradición productiva se acerca más a las actividades primarias que a las industrias de transformación, como Neuquén y Santa Cruz (Minería, petróleo y gas); La Pampa, Corrientes, Formosa, Chaco y Santiago del Estero (Agricultura y Ganadería); y Salta (Minería, petróleo y tabaco). En términos de evolución del empleo, este conjunto de provincias mostró un fuerte dinamismo (41,9%), apenas 3 puntos por debajo del grupo de alta intensidad industrial.

Este análisis permite agrupar las provincias en términos de una serie de indicadores relacionados con el desarrollo industrial y marcar un punto de partida para las próximas secciones del documento, que tienen como objetivo analizar en qué medida el proceso de crecimiento suscitado a partir de 2003 impactó en las estructuras industriales provinciales. Más precisamente, se intenta conocer si los procesos de demografía empresarial en la industria provincial (ya sea el nacimiento y el cierre de nuevas firmas o el crecimiento de las existentes) durante el período 2003-2008 han presentado un carácter homogéneo de acuerdo con el nivel de intensidad industrial o, por lo contrario, si existe evidencia de comportamientos heterogéneos.

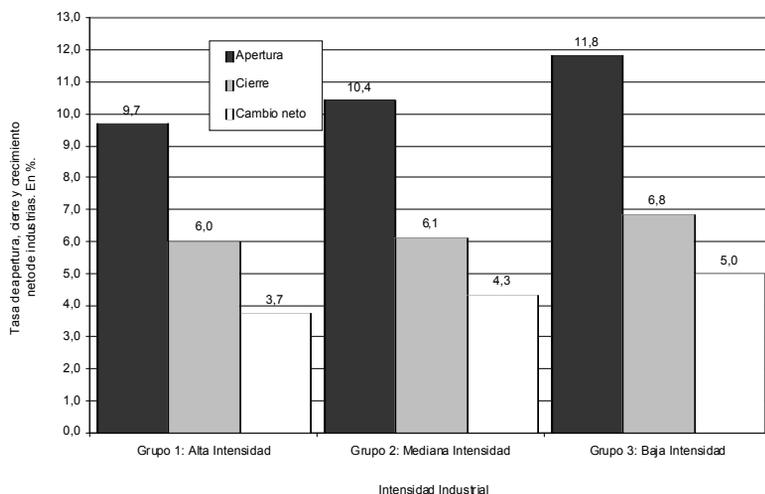
### ***Los procesos de apertura y de cierre de firmas industriales provinciales***

Para analizar la dinámica industrial provincial se propone la revisión de tres indicadores: a) la tasa de apertura promedio entre 2003 y 2008, como medida de intensidad; b) la tasa promedio de cierres y c) la tasa de cambio neto, definida como la diferencia entre ambas<sup>6</sup>.

El **gráfico N° 3** presenta el valor promedio de estos tres indicadores a lo largo del período analizado, para los tres grupos de provincias. En primer lugar, se destaca que las jurisdicciones con mayor intensidad industrial tuvieron un desempeño más moderado en términos de naci-

<sup>6</sup> El detalle de cantidad de firmas industriales, aperturas y cierres por provincia y por año, así como las correspondientes tasas de apertura, cierre y cambio neto, pueden solicitarse a los autores.

**Gráfico N° 3.** Apertura, cierre y cambio neto de empresas industriales. Promedio para el período 2003-2008. Provincias según grupos por intensidad industrial. Firms Locales. En %.



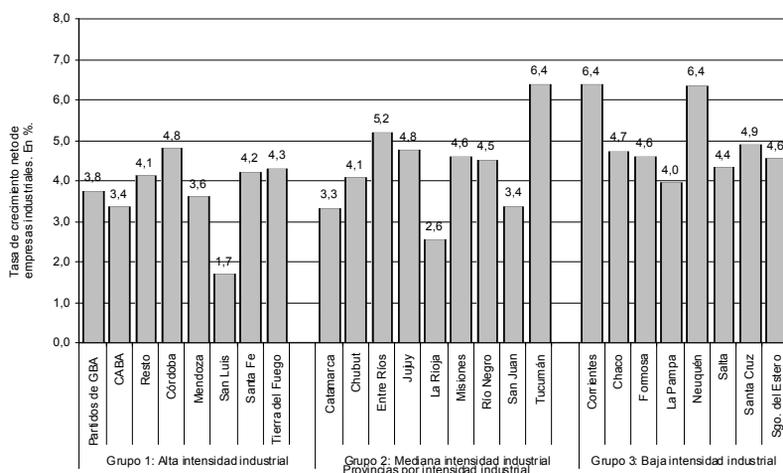
Tasa de apertura: nuevas firmas / Total firmas activas durante el período.

Fuente: Elaboración propia sobre Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS sobre SIPA.

miento de firmas industriales. La tasa de cierres fue reducida, respondiendo al patrón general de la economía, y el cambio neto de empresas en el período fue el más bajo de los tres grupos. En este sentido y dado que estas provincias contaban con capacidades industriales previas al proceso de crecimiento es posible que la expansión a partir de 2003 se haya basado sobre la utilización de la capacidad instalada ociosa fruto de la recesión. En ese marco, es factible que la apertura de nuevas empresas industriales haya estado asociada a complementar el tejido industrial existente más que al desarrollo de nuevas actividades.

El grupo de baja intensidad es el que exhibe, en promedio, tanto una mayor tasa de apertura de industrias por año en el período analizado (11,8%), como de cierres (6,8%), lo que evidencia un mayor nivel de rotación de empresas (entradas + cierres = 18,6%) respecto de los otros dos grupos (15,7% en las de alta y 16,4% en las de media). Esto puede evidenciar no sólo un mayor nivel de actividad económica, sino que la estructura productiva de las provincias de baja intensidad industrial esté especializada en ramas industriales con menos barreras a la entrada y a la salida y/o en las que predominan las firmas de menor tamaño. Este punto será abordado en las próximas secciones.

**Gráfico N° 4.** Tasa de crecimiento neto del *stock* de firmas industriales. Promedio para el período 2003-2008. Provincias según grupos de intensidad industrial. En %.



Tasa de crecimiento neto: Tasa de aperturas – Tasa de cierres.

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS sobre SIPA.

Cabe destacar que, a pesar de la mayor tasa de rotación de firmas industriales en el grupo de provincias de baja intensidad industrial, la tasa promedio anual de cambio neto (5,0%) es mayor que en los grupos de alta (3,7%) y mediana intensidad (4,3%). Esto estaría indicando que el proceso de reconstitución del tejido industrial ha sido más fuerte en este conjunto de provincias menos desarrolladas.

Más allá de que existen diferencias entre los tres grupos de provincias en términos de las tasas de crecimiento neto de firmas industriales para el período 2003-2008, es importante destacar que *los datos refuerzan la idea de que el proceso de apertura de firma industriales se desarrolló con gran intensidad y fue generalizado a todas las provincias. No obstante, al interior de los grupos, se presentan una serie de heterogeneidades que podrían estar evidenciando especificidades provinciales o regionales (gráfico N° 4).*

En términos generales, las provincias con elevada intensidad industrial presentan una evolución similar a la observada en el nivel nacional. La menos dinámica del grupo -en términos de la incorporación neta de firmas al mercado- es San Luis, con una tasa de cambio neto promedio de 1,7%. Por su parte, en Tierra del Fuego se observa una evolución diferente al resto de las provincias del grupo, con picos de entradas en

el año 2006 y tasas de cambio neto negativas en el último año de la serie<sup>7</sup>.

En las provincias con intensidad industrial media, las tasas de cambio neto son en promedio superiores (4,3%), debido en parte al menor tamaño inicial de su estructura industrial. En este grupo, los mejores desempeños se presentan en las provincias de Entre Ríos -que muestra tasas estables que decaen sólo en 2008- y Jujuy -con picos en 2006 y 2008-, seguidas por Misiones -que presenta una profunda caída en los últimos años- y Río Negro, con una evolución similar a la del resto del país. En el otro extremo, las provincias menos dinámicas han sido San Juan, La Rioja y Catamarca.

Por último, dentro del grupo de provincias con intensidad industrial reducida, Corrientes y Chaco han atraído a una gran cantidad de empresas -en relación con su estructura industrial inicial- y tanto las tasas de cambio neto como las de cierre se han mantenido en niveles estables a lo largo de todo el período. Por su parte, Neuquén y La Pampa también han mostrado muy buenos desempeños, pero con tasas de salida crecientes. Las restantes provincias del grupo, si bien han incrementado significativamente la cantidad de firmas, han tenido evoluciones menos estables y, en algunos años, con tasas netas de cambio negativas o cercanas a cero, sin un patrón definido para las salidas.

Hasta el momento parece existir suficiente evidencia para sostener que el proceso de apertura de empresas industriales, independientemente del nivel de desarrollo industrial de cada provincia, se ha llevado a cabo con una fuerte intensidad entre 2003 y 2008. También existen indicios de que en el grupo de provincias con menor desarrollo de la industria el crecimiento neto del *stock* de firmas industriales ha sido mayor en términos de tasas. No obstante, resta saber en qué medida esta "oleada" de nacimientos ha favorecido un rejuvenecimiento del tramado industrial a partir de 2003, lo cual se aborda en la siguiente sección.

### **Movilidad empresarial ascendente en la industria**

#### **argentina: cambios de estratos de tamaño e incidencia de nuevas firmas en el período 2003-2008**

Además de la dinámica de apertura y cierre de empresas, expuesta en los apartados anteriores, existen otros procesos vinculados a la demo-

---

<sup>7</sup> Los datos de cantidad de firmas industriales, aperturas y cierres por provincia y por año, así como las correspondientes tasas de apertura, cierre y cambio neto, pueden ser solicitados a los autores.

grafía de empresas que pueden caracterizar la evolución de la estructura industrial en este período. En tal sentido, esta sección apunta a caracterizar procesos de movilidad empresarial en el sector industrial, entendiendo la movilidad como la combinación de dos procesos. En primer lugar, la transición entre estratos de tamaño en las firmas existentes durante el período 2003-2008. En segundo término, la participación de las nuevas empresas industriales nacidas luego de la crisis y su impacto en el tejido empresario. Para ambos análisis, se propone mantener como variable de corte los distintos grupos de provincias según intensidad industrial.

### ***Movilidad entre estratos de tamaño e incidencia de las nuevas empresas en el nivel país***

El primero de los procesos está directamente asociado con el crecimiento del empleo y tiene que ver con las transiciones entre estratos de tamaño de las empresas entre 2003 y 2008<sup>8</sup>. Este proceso puede adquirir un carácter ascendente o descendente de acuerdo con las características del ciclo económico en el período de referencia. En este caso, el rasgo predominante es el de movilidad ascendente, es decir, se encuentran empresas en plena expansión y consolidación de sus operaciones.

En el nivel nacional se identifica una importante movilidad ascendente de las empresas industriales preexistentes (**cuadro N° 3**). Tanto es así, que del total de grandes industrias en actividad en el año 2008, alrededor del 40% (35,3%+2,7%+0,6%) proviene de estratos menores. En el caso de las firmas industriales medianas sucede algo similar: el 40% de las empresas medianas del tercer trimestre de 2008 eran pequeñas o microempresas que expandieron sus dotaciones en la fase de crecimiento, mientras que en el caso de las pequeñas, el 27% eran microempresas a comienzos de la recuperación económica.

Otra manera de dar cuenta de la magnitud de la movilidad empresarial en la actual dinámica de crecimiento consiste en analizar el porcentaje de empresas que no ha cambiado de estrato de tamaño durante los últimos cinco años: el 57% de las empresas grandes, el 44% de las medianas, el 40% de las pequeñas y menos de la mitad de las micro (45%) que se encontraban en actividad en el cuarto trimestre del año 2008, ya existían en esos tramos de tamaño en igual período del año 2003.

<sup>8</sup> A los efectos del análisis de movilidad por estratos de tamaño a lo largo del tiempo se utiliza una metodología de tamaños móviles interanuales. Esto es, en cada trimestre se estima el tamaño de la firma en función del nivel de ocupados y la rama de actividad para poder determinar en qué medida el crecimiento del empleo posibilita el cambio de tramo de tamaño. Para más detalles del tamaño utilizado para cada rama, consultar MTEySS (2010b).

**Cuadro N° 3** Total Nacional. Matriz de transición entre estratos de tamaño. Cuartos trimestres 2003-2008. Firmas industriales. En %.

		2008 (Cuarto trimestre)				
		Grande	Mediana	Pequeña	Micro	Distribución (%)
2003 (Cuarto trimestre)	Grande	56,9	1,1	0,0	0,0	1,9
	Mediana	35,3	43,9	1,1	0,1	5,9
	Pequeña	2,7	36,6	39,9	2,6	18,2
	Micro	0,6	3,9	27,0	45,5	34,0
	Aperturas	4,4	14,5	31,9	51,7	40,1
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS sobre SIPA.

El segundo factor que potencia la movilidad ascendente de empresas es la importante incorporación de agentes: poco más del 40% de las industrias activas hacia finales de 2008 fueron creadas a partir del año 2003. Este proceso es visible incluso en los tramos de empresas grandes y medianas, que se caracterizan por bajos niveles de movilidad respecto de las firmas pequeñas y micro. Así, un 4,4% de las grandes industrias y 14,5% de las medianas que estuvieron activas en el cuarto trimestre de 2008, son empresas muy jóvenes, creadas durante la pos-convertibilidad. Respecto de las pequeñas, el 31,9% se corresponde con aperturas del período, mientras que en el estrato de microempresas, los nacimientos explican el 51,7% del *stock* de microempresas industriales del año 2008.

### ***El proceso de cambios de estrato de tamaño en el nivel provincial***

Los procesos de movilidad empresarial (ascendente) regional reflejan una serie de diferencias de acuerdo con el nivel de industrialización de las provincias. Los **cuadros N° 4, N° 5 y N° 6** representan las matrices de transición entre tramos de tamaño para cada grupo de provincias. Si se comparan las diagonales sombreadas, se puede advertir que el conjunto de provincias más industrializadas presenta una estructura con un mayor grado de movilidad que el resto, en el estrato de las firmas grandes (a menor porcentaje en las celdas de la diagonal, mayor la movilidad en el período). Esto quiere decir que *en las provincias con mayor intensidad industrial ha sido mayor la proporción de firmas medianas,*

**Cuadro N° 4.** Provincias de Alta Intensidad Industrial. Matriz de transición entre estratos de tamaño. Cuartos trimestres 2003-2008. Firmas locales\*. En %.

		2008 (Cuarto trimestre)				
		Grande	Mediana	Pequeña	Micro	Distribución (%)
2003 (Cuarto trimestre)	Grande	56,6	0,9	0,0	0,0	1,8
	Mediana	36	42,8	1,0	0,1	5,7
	Pequeña	2,8	37,2	39,4	2,6	18,4
	Micro	0,5	4,0	26,5	44,8	33,3
	Aperturas	4,1	15,1	33,1	52,6	40,9
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

\*Firmas locales: se considera que una firma es "local" en una determinada provincia, cuando declara en ella la mayor cantidad de empleados.

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS sobre SIPA

*pequeñas y micro que en el período 2003-2008 aumentaron sus dotaciones de empleo hasta transformarse en grandes. Esto se puede explicar porque las provincias de este grupo se especializan en ramas intensivas en capital, para las cuales el empleo de referencia del estrato "grande" es menor que en las intensivas en mano de obra.*

**Cuadro N° 5 -** Provincias de Mediana Intensidad Industrial. Matriz de transición entre estratos de tamaño. Cuartos trimestres 2003-2008. Firmas locales\*. En %.

		2008 (Cuarto trimestre)				
		Grande	Mediana	Pequeña	Micro	Distribución (%)
2003 (Cuarto trimestre)	Grande	64,8	2,4	0,0	0,0	2,5
	Mediana	24,9	52,3	1,9	0,2	6,3
	Pequeña	2,6	28,7	37,0	2,4	14,3
	Micro	0,5	3,6	27,6	41,7	32,9
	Aperturas	7,3	13,1	33,6	55,7	44,1
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

\*Firmas locales: se considera que una firma es "local" en una determinada provincia, cuando declara en ella la mayor cantidad de empleados.

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS sobre SIPA.

**Cuadro N° 6.** Provincias de Baja Intensidad Industrial. Matriz de transición entre estratos de tamaño. Cuartos trimestres 2003-2008. Firmas locales<sup>1</sup>. En %.

		2008 (Cuarto trimestre)				
		Grande	Mediana	Pequeña	Micro	Distribución (%)
2003 (Cuarto trimestre)	Grande	59,6	1,5	0,0	0,0	1,3
	Mediana	36,5	38,8	1,3	0,1	4,1
	Pequeña	0,0	33,7	38,2	3,2	15,1
	Micro	0,0	5,6	25,9	40,7	33,1
	Aperturas	3,8	20,4	34,6	56,0	46,4
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

<sup>1</sup>Firmas locales: se considera que una firma es "local" en una determinada provincia, cuando declara en ella la mayor cantidad de empleados.

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS sobre SIPA.

Las provincias de mediana intensidad industrial muestran una estructura más rígida que el resto, tanto en el caso de las grandes empresas (casi un 65% permaneció estable), como en el de las medianas (52,3%). En este caso, se deben tener en cuenta dos factores: i) son provincias con una alta participación de firmas grandes y medianas en su estructura productiva y ii) estas empresas se ubican en sectores intensivos en mano de obra (algunas ramas de alimentos, textil, cuero y calzado, madera, entre otras) por lo cual los umbrales para cambiar de un estrato a otro son mayores y, por ende, más difíciles de alcanzar.

En el caso de la movilidad hacia las firmas medianas, hay que destacar a las provincias con menor intensidad industrial, que han mostrado mayores porcentajes de empresas pequeñas y micro que avanzaron hacia dicho segmento. Esto podría estar marcando la consolidación de algunas actividades industriales de desarrollo reciente. La existencia de estos procesos de estabilización en el mercado, podría constituir un buen indicio para la consolidación del empleo industrial, teniendo en cuenta que los tramados empresariales de estas provincias tienen una mayor participación de los segmentos de tamaño más vulnerables (micro y pequeñas empresas).

### **La incidencia de las aperturas provinciales**

En el nivel provincial, si bien la incidencia de los nacimientos de firmas industriales presenta fuertes heterogeneidades, es notorio el proceso

**Cuadro Nº 7.** Incidencia de las nuevas empresas industriales creadas a partir de 2003 en el año 2008. Provincias según grupos por intensidad industrial. En %.

Provincias según Intensidad Industrial	Peso de las nuevas empresas en la estructura de 2008 (%)
Grupo de Alta intensidad industrial	40,8
Grupo de Mediana intensidad industrial	44,1
Grupo de Baja intensidad industrial	46,4

Tasa de crecimiento neto: Tasa de aperturas – Tasa de cierres.

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS sobre SIPA.

generalizado de reconstitución y renovación del tejido productivo. El **cuadro Nº 7** detalla la tasa de incidencia de la creación de empresas industriales de acuerdo con los tres grupos de provincias según intensidad industrial. Es notoria la participación de las nuevas empresas en las provincias con menor desarrollo industrial: *prácticamente la mitad de la población de firmas industriales (46,4%) son firmas jóvenes, nacidas a partir del cambio en el patrón de crecimiento económico.*

No obstante, también debe destacarse que este proceso de rejuvenecimiento industrial es muy importante en el resto de las provincias ya que, en el grupo de mediana intensidad industrial las aperturas de nuevas industrias representan el 44,1% del sector en 2008 y en el caso de las provincias con mayor tradición industrial el impacto de las nuevas empresas es del 40,8 por ciento.

En los cuadros del apartado anterior, pueden apreciarse con detalle las características de este proceso en los diferentes grupos de provincias (**cuadros Nº 3 a Nº 5**, fila Aperturas). Desde la perspectiva de los distintos tamaños, se destaca la incidencia de las nuevas empresas en el conjunto de firmas grandes en las provincias de mediana intensidad industrial y en los segmentos de tamaño mediano en las provincias relativamente menos industrializadas. Asimismo, en el grupo de baja intensidad industrial existe una mayor incidencia de nacimientos en el estrato firmas de menor tamaño (micro y pequeñas empresas, MyPE). Esta mayor incidencia de las aperturas MyPE marca una tendencia a reforzar la estructura por estratos de tamaño preexistente (**cuadro Nº 8**).

**Cuadro N° 8.** Participación de las micro y pequeñas empresas (MyPE) según grupos de provincia por intensidad industrial. Cuarto trimestre 2008. En %.

Provincias según Intensidad Industrial	Peso de las MyPE en la estructura (%)	Peso de las MyPE en las aperturas (%)
Grupo de Alta intensidad industrial	74,2	85,7
Grupo de Mediana intensidad industrial	77,0	89,3
Grupo de Baja intensidad industrial	79,5	90,6

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS sobre SIPA.

## **Análisis por rama de actividad**

### ***Tendencias generales en el país***

Tal como fue señalado anteriormente, en el período 2003-2008 ingresaron cerca de 34.000 nuevas firmas industriales al mercado, mientras que alrededor de 20.500 cesaron sus actividades<sup>9</sup>. Esto implica una tasa de cambio neto (TCN) promedio del 3,9 por ciento.

En este contexto, las ramas industriales que presentaron un crecimiento de la población de empresas por encima del promedio a lo largo de todo el período son, en orden de importancia: Reciclamiento (TCN: 12%); Maquinaria de Oficina (7%); Confecciones (6%); Otros equipos de transporte (5%); Cuero (5%); Instrumentos Médicos (5%); Madera (5%); y Otros Productos de Metal (5%). Asimismo, la rama industrial con mayor importancia relativa nacional (Alimentos y Bebidas) presenta una TCN promedio del 3% (**cuadro N° 9**).

Con excepción de Instrumentos Médicos, Otros equipos de transporte y Otros Productos de Metal, todas las ramas mencionadas son las que presentan además las mayores tasas de apertura y de cierre. Por tal motivo, la turbulencia en estas actividades ha sido muy elevada, ya que en promedio, entre el 27% y 17% de las empresas ha ingresado o salido del mercado cada año. La turbulencia en el total de la industria también ha sido importante: la tasa de rotación (aperturas + cierres) asciende a más del 15% en promedio en el período.

Respecto de la creación de empleo, las ramas que más han crecido en términos de ocupados son: Reciclamiento de desperdicios y desechos

<sup>9</sup> Cabe aclarar que se trata de empleadores que dejan de declarar empleo formal, pero no necesariamente dejan de operar.

**Cuadro N° 9.** Tasas de Cambio Neto (TCN), de Apertura, Cierre, Rotación y Creación de Empleo en Ramas de Actividad seleccionadas. Promedio 2003-2008. .

Rama	Cambio Neto	Apertura	Cierre	Rotación	Empleo
Reciclamiento	12,10%	19,70%	7,60%	27,20%	7,10%
Maquinaria de Oficina	6,80%	13,70%	7,00%	20,70%	4,50%
Confecciones	6,40%	14,90%	8,50%	23,50%	6,30%
Otros equipos de transporte	5,30%	11,40%	6,10%	17,50%	4,50%
Cuero	5,20%	11,80%	6,60%	18,50%	4,00%
Instrumentos Médicos	4,90%	9,00%	4,10%	13,10%	2,80%
Otros Productos de Metal	4,70%	10,00%	5,30%	15,30%	4,50%
Madera	4,60%	11,80%	7,10%	18,90%	6,10%
Promedio Nacional	3,90%	9,90%	6,00%	15,90%	2,90%
Alimentos y Bebidas	3,10%	9,60%	6,50%	16,10%	2,60%

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS sobre SIPA.

(que incrementó la cantidad de ocupados en un 7%); Confecciones y Madera (6%); Muebles (5%); Cuero; Otros productos de metal, Maquinaria de Oficina; Otros equipo de transporte (4% cada una).

Por otra parte, las actividades menos dinámicas, tanto en términos de empleo como en cantidad de empresas, son: Productos de petróleo; Productos químicos; Automotores y Papel. No obstante, merece destacarse que *todas las ramas industriales presentaron tasas de cambio neto que, en promedio, han sido positivas a lo largo del período.*

### **Comportamiento provincial**

A partir de estos resultados cabe preguntarse si este comportamiento ha sido similar en todas las provincias argentinas. En particular, interesa conocer si, como sucede en el ámbito nacional, la totalidad de las ramas industriales ha presentado tasas de cambio neto que sean en promedio positivas o, alternativamente, si en algunas de las ramas más relevantes en cada provincia la tasa de cierre ha superado la tasa de apertura. Asimismo, se identifican las actividades industriales con mayores tasas de apertura, teniendo en cuenta las limitaciones que surgen en algunos casos por la escasa cantidad de empresas continuadoras, lo cual puede distorsionar las tasas, haciéndolas artificialmente altas o bajas.

En primer lugar, se destaca que algunas provincias no presentan nin-

gún tipo de actividad en ramas enteras de la industria. Por ejemplo, Formosa carece por completo de actividad en 8 de las 23 ramas industriales consideradas. Algo similar sucede con Catamarca (que no tiene actividad en 7 de ellas); La Pampa y Santa Cruz (6); Río Negro; Jujuy; Misiones y Tierra del Fuego (5); Chubut y La Rioja (4), entre otras.

El principal resultado que se desprende del análisis es que, *por lo general, no se observan tasas de cambio neto que sean en promedio negativas en las principales ramas de actividad de cada provincia*<sup>10</sup>. La excepción la constituye la industria de Productos Textiles, que siendo una de las más relevantes, presenta tasas negativas en las provincias de Catamarca, La Rioja, San Luis y una TCN cercana a cero en Chaco. Además, en San Luis, a lo largo del período han salido más empresas que las que han ingresado en la industria de Productos de caucho y plástico. Lo mismo sucede en Formosa con Edición y en Catamarca con Confecciones.

Las industrias de Confecciones; Cuero; Madera; y Reciclamiento, que son las que presentan mayores tasas de apertura a nivel nacional, también presentan elevadas tasas de entrada en la mayor parte de las provincias<sup>11</sup>. No obstante, también se observan actividades que han tenido un importante crecimiento provincial y que no surgen como ramas dinámicas en el nivel nacional<sup>12</sup>. Esto sucede porque la dinámica nacional responde a la evolución que han tenido esas ramas en aquellas provincias en las cuales existe un gran número de empresas de esa actividad. Tal es el caso de Muebles, Productos Textiles y Otros productos de Metal.

A modo de ejemplo, puede mencionarse que el 35% de las empresas de Muebles se encuentra en GBA, donde la tasa de apertura de esta rama es cercana al promedio (9%). Sin embargo, en Formosa, Chaco y Entre Ríos, provincias relativamente especializadas en Muebles, tanto las tasas de apertura como las de cambio neto superan ampliamente a la media provincial<sup>13</sup>. Por otra parte, la industria de Productos Textiles ha tenido desempeños muy diferentes según la provincia. Tal como se

---

<sup>10</sup> Las principales ramas de actividad en una provincia son aquellas que concentran al menos el 6% de la cantidad total de empresas en promedio en el período.

<sup>11</sup> Alrededor de 16 de las 23 provincias presentan en estas ramas tasas de apertura que superan en un 10% al promedio provincial.

<sup>12</sup> En este apartado se entiende como "dinámicas" aquellas ramas que presentan una tasa de apertura promedio a lo largo del período que supera en un 10% al promedio del total de las ramas de la provincia.

<sup>13</sup> Una provincia posee una especialización relativa en una rama industrial cuando el porcentaje de ocupados en dicha rama supera al porcentaje de ocupados que tiene esa actividad en el total del país.

ha mencionado, en Catamarca, La Rioja, San Luis y Chaco esta actividad presenta escaso dinamismo, mientras que en CABA, Córdoba, Mendoza y Santa Fe presenta tasas de entrada superiores al promedio provincial. No obstante, sólo en CABA la tasa de cambio neto es notoriamente superior al promedio. Otros productos de Metal<sup>14</sup> -la segunda actividad industrial en importancia en el país, tanto en términos de empresas como en cantidad de ocupados- presenta en el nivel nacional una tasa de apertura de alrededor del 10%, muy cercana al promedio. Sin embargo, esto responde a la dinámica de esta industria en la provincia de Buenos Aires y en CABA, encontrándose tasas de entrada muy superiores al promedio nacional en la mayor parte de las provincias.

Por otra parte, existen actividades que se manifiestan como dinámicas en el nivel nacional, pero no lo son para la mayor parte de las provincias. En particular, esto se observa en Otros equipos de transporte (embarcaciones, locomotoras y aeronaves) y Maquinaria de oficina. La primera de ellas ha tenido elevadas tasas de apertura nacional debido fundamentalmente al ingreso de empresas en la provincia de Buenos Aires (GBA + Resto)<sup>15</sup>, mientras que el dinamismo nacional de la segunda industria obedece a la evolución observada en las provincias más desarrolladas, tales como Córdoba, Santa Fe, CABA, Mendoza y Santa Fe.

### ***Evolución de las principales ramas provinciales***

El objetivo de este apartado es identificar las ramas que han impulsado el crecimiento industrial en cada provincia y describir brevemente su evolución a lo largo del período. En el **cuadro N° 10** se muestran las ramas industriales que lideraron el crecimiento en las provincias con elevada intensidad industrial<sup>16</sup>. Al igual que en el resto de los grupos, se observa que la mayor parte de las provincias ha basado su crecimiento sobre la rama Otros productos de metal. La evolución de esta actividad ha sido similar en la mayor parte de las jurisdicciones: picos de entradas netas (aperturas - cierres) positivas en los años 2004 y 2005, para luego decaer, en muchos casos, a niveles negativos en 2008. Sin

<sup>14</sup> Otros productos de metal incluye la fabricación de tanques, depósitos y estructuras metálicas, tales como puentes, torres, mástiles, columnas, vigas, armaduras, arcos, espigones, carpintería metálica, etc.

<sup>15</sup> Santa Cruz también presenta elevadas tasas de entrada que obedecen al ingreso de 6 empresas.

<sup>16</sup> Se entiende que una rama ha liderado el crecimiento industrial en una provincia si la misma posee cierta importancia relativa (más del 6% de las empresas), y presenta tasas netas de cambio superiores al promedio provincial.

**Cuadro N° 10.** Ramas que han liderado el crecimiento en el Grupo de Alta Intensidad Industrial

Provincia	Ramas que han liderado el crecimiento		
CABA	Confecciones (6,4%)	Productos textiles (4,6%)	
Resto Bs. As.	Confecciones (6,1%)	Otros productos de metal (4,8%)	
GBA	Otros productos de metal (4,1%)		
Mendoza	Otros productos de metal (5,0%)	Madera (4,4%)	
Tierra del Fuego	Otros productos de metal (6,7%)	Madera (6,0%)	
Santa Fe	Maquinaria y equipo (4,9%)	Otros productos de metal (4,8%)	Muebles (4,5%)
San Luis	Alimentos (6,3%)	Otros minerales no metálicos (4,5%)	

Nota: entre paréntesis se indica la Tasa de cambio neto promedio del período 2003-2008

Fuente: Elaboración propia en base a Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS sobre SIPA.

embargo, si bien esto muestra una ralentización en la dinámica de crecimiento observada en los primeros años, de ningún modo indica una disminución en la cantidad de establecimientos: las provincias que de algún modo basaron su crecimiento industrial sobre esta rama poseen en la misma al final del período, entre el 30% y el 70% más de nuevas empresas con respecto al año inicial y entre 65% y 130% más de ocupados<sup>17</sup>.

Asimismo, también es relevante la actividad textil y de confecciones en CABA y en el Resto de la provincia de Buenos Aires. En ambos casos, Confecciones presenta una rotación muy elevada: entre el 20 y el 30% de las empresas entra o sale cada año del mercado. En relación con la evolución del cambio neto, nuevamente se observan picos en el año 2004, que luego decaen suavemente en el caso de CABA y más abruptamente en el Resto de la provincia de Buenos Aires.

Por otra parte, se observa que San Luis posee un perfil de crecimiento diferente, basado sobre la industria alimenticia y en Otros minerales no metálicos, tales como vidrio, cerámica, cemento y hormigón. De igual

<sup>17</sup> En el conjunto de estas provincias, Otros productos de metal ocupaba alrededor de 38.000 personas en el año 2003 y más de 65.000 en el año 2008.

**Cuadro N° 11.** Ramas que han liderado el crecimiento en el Grupo de Intensidad Industrial Media

Provincia	Ramas que han liderado el crecimiento		
Misiones	Otros productos de metal (5,1%)		
San Juan	Otros productos de metal (4,7%)		
Chubut	Otros productos de metal (5,7%)	Alimentos (4,6%)	
La Rioja	Alimentos (6,0%)	Otros productos de metal (5,5%)	
Catamarca	Alimentos (3,7%)		
Entre Ríos	Madera (7,3%)	Otros productos de metal (7,0%)	
Tucumán	Madera (11,3%)	Otros productos de metal (8,5%)	Otros minerales no metálicos (6,9%)
Jujuy	Otros minerales no metálicos (5,7%)	Alimentos (5,2%) Madera (4,9%)	Otros productos de metal (5,1%)
Río Negro	Edición (6,3%)	Alimentos (4,6%)	

Nota: entre paréntesis se indica la Tasa de cambio neto promedio del período 2003-2008

Fuente: Elaboración propia sobre Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS sobre SIPA.

modo, es destacable el desempeño de Maquinaria y Equipo en Santa Fe. Esta actividad posee tasas de cambio neto elevadas y estables en todos los años, con excepción del año 2008, cuando se tornan negativas, principalmente por una disminución en la tasa de entrada de nuevas empresas.

Finalmente, la industria de la Madera ha impulsado el crecimiento en Mendoza y en Tierra del Fuego, mientras que Muebles ha sido relevante en Santa Fe.

De igual modo, las provincias con intensidad industrial media (**cuadro N° 11**), en su mayor parte, han basado su crecimiento industrial sobre Otros productos de metal y también en Otros minerales no metálicos, ambas actividades relacionadas con la construcción. La evolución es similar a la observada en las provincias de alta intensidad industrial, por lo general se producen picos en las tasas de cambio neto en el año 2004/05, pero en algunos casos las disminuciones posteriores son

menos abruptas. Cabe mencionar que las tasas presentan una mayor inestabilidad, y esto se debe al menor tamaño de la estructura industrial en estas jurisdicciones.

Un rasgo destacable de las provincias de este grupo es que las mismas han basado su crecimiento en mayor medida sobre la industria de Alimentos y Bebidas. Esta es la principal actividad industrial en el país, en tanto representa más del 22% del total de empresas y más del 26% del total de ocupados registrados. En el nivel nacional, si bien es una de las menos dinámicas en términos de las tasas de cambio neto, presenta en todos los años tasas de apertura superiores a las tasas de cierre, por lo cual se constituye en una de las más estables en el país<sup>18</sup>. En las provincias de este grupo se observan picos de actividad en los años 2004 a 2006, y en algunos casos una tendencia descendente hacia el final del período.

La industria de la madera también ha sido importante, principalmente en Tucumán y en Entre Ríos, con tasas de entrada muy elevadas, junto con tasas de cierre que se mantienen bajas excepto en los años 2007 y 2008, lo que resulta en tasas de cambio neto promedio de más del 11% y 7% respectivamente. Finalmente, la industria de Edición ha liderado el crecimiento industrial en Río Negro, con picos en los años 2005 y 2008.

Por su parte, las provincias con baja intensidad industrial han basado su crecimiento principalmente sobre las industrias de Madera y de Muebles (**cuadro N° 12**), actividades fuertemente ligadas, desde el lado de la oferta, a los recursos naturales y, desde el lado de la demanda, a la actividad de la construcción. Además, se trata de industrias con escasa posibilidad de incorporar innovaciones y de pagar salarios elevados.

La evolución de la primera de ellas se manifiesta de forma diferente de acuerdo con cada provincia: en Corrientes ha tenido un desempeño excepcional, que ha permitido duplicar el tamaño del sector en seis años y no muestra señales de declive. En Formosa, por otra parte, si bien ha ingresado un importante número de empresas -que permitió triplicar el tamaño del sector en los primeros cinco años- la tasa de cierres supera a la de apertura en los últimos dos. Chaco comenzó el período con tasas netas de cambio superiores al 10%, pero las mismas decaen continuamente hasta acercarse a cero en 2008. Asimismo, tanto Salta como La Pampa, después de años con elevadas tasas de entrada, terminan el período con una disminución neta de empresas, en términos de tasas. *No obstante, se destaca que, en el conjunto de estas*

<sup>18</sup> Algunas excepciones a este comportamiento se dan en CABA, Santa Cruz y Tierra del Fuego, donde existen tasas negativas en dos o más años de la serie.

**Cuadro N° 12.** Ramas que han liderado el crecimiento en el Grupo de Baja Intensidad Industrial

Provincia	Ramas que han liderado el crecimiento		
Formosa	Madera (10,9%)	Muebles (5,1%)	
Corrientes	Madera (12,1%)	Otros productos de metal (9,1%)	
Chaco	Muebles (10,6%)	Otros minerales no metálicos (8,1%)	Madera (5,3%)
La Pampa	Otros productos de metal (7,9%)	Otros minerales no metálicos (5,6%)	Madera (5,6%)
Santa Cruz	Otros productos de metal (7,2%)		
Neuquén	Otros productos de metal (9,4%)	Edición (8,2%)	
Salta	Edición (7,8%)	Otros productos de metal (5,6%)	Madera (4,8%)
Santiago	Edición (12,0%)		

Nota: entre paréntesis se indica la Tasa de cambio neto promedio del período

Fuente: Elaboración propia sobre Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MTEySS sobre SIPA.

provincias, desde el año 2003 al 2008 se ha producido un aumento en las empresas de esta rama de casi un 50%. Otro rasgo distintivo es la elevada rotación: a modo de ejemplo, en la provincia de Corrientes, entre un 25% y un 40% de las empresas salen o entran del mercado cada año, y en la provincia de Formosa este porcentaje asciende hasta llegar al 50% en algunos años.

La industria de Muebles también presenta diferentes trayectorias según la provincia: en Chaco se observan tasas de cambio neto que son moderadas pero positivas hasta 2007, con un pico en el año 2008, cuando ingresan 19 nuevas empresas sobre un total de 47 continuadoras. En Formosa, por otra parte, esta industria tiene un buen desempeño sólo en los años 2003 y 2004.

En este grupo de provincias también son relevantes Otros productos de metal y Otros minerales no metálicos. *La primera de estas ramas, a diferencia de los grupos anteriores, no muestra una tendencia decreciente hacia el final del período.* Lo mismo sucede con la segunda acti-

vidad en el caso de Chaco, mientras que en La Pampa muestra un comportamiento inestable.

Finalmente, en este grupo de provincias toma mayor importancia relativa la industria de Edición. A diferencia de otras actividades, no se observa en este caso un patrón de evolución decreciente. A modo de ejemplo, se destaca la provincia de Santiago del Estero, en la cual, en el año 2008 ingresaron 9 empresas sobre un total de 17 existentes.

## **Conclusiones**

En este trabajo se han analizado los procesos de entrada y salida de empresas industriales provinciales, durante el período 2003-2008. La evidencia existente permite concluir que el proceso de apertura de firmas industriales fue intenso y extendido, tanto en los niveles provincial como sectorial.

Sin embargo, el comportamiento no es homogéneo y se observan ciertas particularidades en las provincias, de acuerdo con su nivel de intensidad industrial. Se destaca que el proceso de apertura de firmas industriales se manifiesta con mayor intensidad en las provincias con bajo nivel de industrialización. Esto es así porque, luego de una profunda recesión, la utilización de capacidad ociosa puede ser considerada como un proceso sustituto de la entrada de nuevas empresas. Es decir, estas provincias, que contaban con un débil entramado industrial luego de la crisis económica, han basado su crecimiento mayormente sobre la creación de nuevas firmas más que en la utilización de capacidad ociosa existente. No obstante, aún no es posible distinguir si el patrón observado responde a un proceso de reconstitución -lo cual implica la existencia de algún tramado previo- o bien de un incipiente desarrollo industrial. Además, a pesar de que estas provincias mostraron un desempeño superior al resto en términos de aperturas, cambio neto e incluso una fuerte expansión en el empleo industrial, queda pendiente determinar si dicho crecimiento permitió acortar la brecha existente con las provincias más industrializadas.

Adicionalmente, se ha identificado la existencia de patrones de movilidad diferenciales al interior del país: las provincias de mediana intensidad industrial muestran una estructura más rígida que el resto, mientras que las provincias más industrializadas presentan mayor movilidad en el estrato de las firmas grandes y las de menor desarrollo industrial, en firmas medianas. Asimismo, es notoria la participación de las nuevas empresas en este último grupo de provincias: prácticamente la mitad de las empresas existentes en 2008 son firmas nacidas a partir del cambio en el patrón de crecimiento económico.

Un análisis pormenorizado por rama muestra que no se observan tasas de cambio neto que sean en promedio negativas en las principales ramas de actividad de cada provincia, con excepción de la industria textil. Se han identificado, además, las actividades que presentan tasas de apertura más elevadas, tanto en el nivel nacional como en la mayor parte de las provincias: Confecciones; Cuero; Madera y Reciclamiento. En este aspecto también se observan algunos comportamientos diferenciales por provincia. En particular, algunas de las actividades que han tenido un importante crecimiento provincial no surgen como ramas dinámicas en el ámbito nacional, tal es el caso de Muebles, Productos Textiles y Otros productos de Metal. Al mismo tiempo, existen actividades dinámicas nacionales, que no se han comportado de igual forma en la mayor parte de las provincias, como Otros equipos de transporte y Maquinaria de oficina.

Las ramas de actividad que han liderado el crecimiento también son diferentes según la intensidad industrial de las provincias. Si bien Otros productos de metal ha sido relevante en la mayoría de los casos, se destaca que el crecimiento empresarial de las provincias con menor desarrollo relativo ha sido liderado mayormente por las industrias de Madera, Muebles y Edición, a diferencia de las jurisdicciones más desarrolladas, en las cuales son más importantes la industria de Confecciones y, en algunos casos, Textiles y Maquinaria y Equipo.

Por lo tanto, si bien es cierto que hubo un rejuvenecimiento generalizado del tramado industrial, éste se llevó a cabo en aquellas ramas en las cuales las provincias ya estaban especializadas, replicando el patrón industrial existente. En este sentido, es posible pensar que los incentivos macroeconómicos brindados por el cambio en el régimen de crecimiento no hayan sido suficientes para generar cambios visibles en la estructura productiva de las provincias.

Este es un elemento a tener en cuenta, dado que si bien la industria ha demostrado un fuerte dinamismo luego de la devaluación, al mismo tiempo ha sido muy vulnerable frente a señales externas negativas (MTEySS, 2010a). Es decir, las ramas de especialización que explican buena parte del tejido industrial y su empleo, son tan dinámicas en una expansión económica (en un rol creador), como en una recesión (en un rol destructor). Esto plantea la necesidad de generar incentivos microeconómicos orientados a mejorar la intensidad industrial, particularmente en aquellas provincias que presentan estructuras industriales muy vulnerables a las fluctuaciones del ciclo económico.

Como futuras extensiones de este trabajo, resulta relevante explorar cuáles son las características regionales que determinan una mayor tasa de entrada, así como también cuáles son los factores que ocasio-

nan la expulsión de las empresas existentes. Si bien este punto ha sido ampliamente estudiado en forma reciente para países desarrollados, existe escasa evidencia empírica para países en desarrollo, aun cuando los fenómenos de demografía empresarial pueden adquirir rasgos particulares en estos países (Bartelsman *et al.*, 2004; Burachick, 2000; Castillo *et al.*, 2006). En particular, es necesario identificar en qué medida el ingreso de nuevas firmas o la salida de las existentes obedecen a la especialización industrial de cada provincia o bien a otras características propias, tales como infraestructura, aspectos sociodemográficos, incentivos fiscales, economías de aglomeración, existencia de actividad industrial previa, entre otras. En el mismo sentido, cobra importancia investigar la supervivencia de las empresas provinciales, identificando patrones de comportamiento diferentes por grupos de provincias.

## Bibliografía

- Acs, Z.J.; Amorós, J.E. (2008) Entrepreneurship and competitiveness dynamics in Latin America. *Small Business Economics*, 31, 305-322.
- Arauzo, J.M.; Liviano, D.; Manjón, M. (2010) Empirical Studies in Industrial Location: An Assessment of their Methods and Results. *Journal of Regional Science*. En prensa.
- Audretsch, D.; Fritsch, M. (1994a) On the Measurement of Entry Rates. *Empirica*, 21, 105-113.
- Audretsch, D.; Fritsch, M. (1994b) The Geography of Firm Births in Germany. *Regional Studies*, 28, 359-365.
- Bartelsman, E.; Haltiwanger, J.; Scarpetta, S. (2004) Microeconomic Evidence of Creative Destruction in Industrial and Developing Countries. Institute for the Study of Labor, IZA, Discussion Paper N° 1374. The World Bank, Policy Research Working Paper N° 3464 [en línea] <<http://ssrn.com/abstract=612230>>
- Burachik, G. (2000) Cambio Tecnológico y Dinámica Industrial en América Latina. *Revista de la CEPAL* 71, 85-104, Agosto.
- Castillo, V.; Cesa, V.; Filippo, A.; Rojo Brizuela, S.; Schleser, D.; Yoguel, G. (2002) Dinámica del empleo y rotación de empresas: la experiencia en el sector industrial de Argentina desde mediados de los años noventa. *Serie Estudios y Perspectivas* N° 9. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Fritsch, M. (1992) Regional Differences in New Firm Formation: Evidence from West Germany. *Regional Studies*, 26, 233-241.
- Fritsch, M. (2008) How does new business formation affect regional development? Introduction to the special issue. *Small Business Economics*, 30, N° 1, 1-14.

- Gatto, F. (2007) Crecimiento económico y desigualdades territoriales: algunos límites estructurales para lograr una mayor equidad. En: Kosacoff, B. (ed.) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Cap. 8. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gennero, A.; Baltar, F.; Liseras, N. (2004) Diferencias espaciales en la gestación de ideas empresariales en la Argentina. En: *El proceso de creación de empresas. Factores determinantes y diferencias espaciales*. Ediciones Suárez. Cap. 4.
- Geroski, P.A. (1995) What do we know about entry? *International Journal of Industrial Organization*, 13, 421-440.
- Guimarães, P.; Figueiredo, O.; Woodward, D. (2004) Industrial Location Modeling: Extending the Random Utility Framework. *Journal of Regional Science*, 44, 1-20.
- Hayter, R. (1997) *The dynamics of industrial location. The factory, the firm and the production system*, Wiley.
- McCann, P.; Sheppard, S. (2003) The Rise, Fall and Rise Again of Industrial Location Theory. *Regional Studies* 37, 649-663.
- McFadden, D. (2001) Economic Choices. *American Economic Review*, 91, 351-378.
- MTEySS (2007) La creación de empresas durante la etapa post convertibilidad (2003-2005): Impacto sobre el empleo asalariado registrado. En: *Salarios, empresas y empleo 2003-2006, Serie Trabajo, ocupación y empleo, N° 5, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, enero*.
- MTEySS (2010a) Dinámica del empleo y tramado empresarial. Informes provinciales, SSPTyEL, DGEyEL, MTEySS.
- MTEySS (2010b) Dinámica del Empleo y Rotación de Empresas. Nota metodológica. [en línea] <<http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/oede/notaMetodologica.pdf>>
- Reynolds, P.; Storey, D.J.; Westhead, P. (1994) Cross-national comparisons of the variation in new firm formation rates. *Regional Studies*, 28, N° 4, 443-456.
- Storey, D.J. (1991) The Birth of New Firms - Does Unemployment Matter? A Review of the Evidence. *Small Business Economics*, 3, 167-178.

## **Anexo: estratificación de las empresas por tamaño**

Los rangos de empleo utilizados en cada estrato de tamaño varían según rama de actividad, atendiendo a diferencias sectoriales en la productividad media del trabajo y a las pautas por el país establecidas para la aplicación de políticas orientadas a la pequeña y mediana empresa. Estos se determinaron a partir de las ventas de las empresas definido por la SEPyme en la resolución 24/2001, que establece el máximo de

ventas para cada categoría de empresa (micro, pequeña, mediana y gran empresa) según el sector en el que desarrollan su actividad.

### Cortes por tamaño (\$)

	Agropecuario	Industria y minería	Comercio	Servicios
Micro	150.000	500.000	1.000.000	250.000
Pequeña	1.000.000	3.000.000	6.000.000	1.800.000
Mediana	6.000.000	24.000.000	48.000.000	12.000.000

Fuente: Resolución SEPyME 21 (2010)

A partir de las estimaciones realizadas se definieron tramos ocupacionales, que evidencian las fuertes diferencias entre las distintas ramas de actividad industriales. Se presentan a continuación los resultados que surgieron de las estimaciones realizadas para definir los tramos de empleo que permiten clasificar a las firmas según su tamaño económico a los efectos del presente estudio con una desagregación de dos dígitos de la clasificación CIU Revisión 3.

### Topes máximos para cada categoría: industria manufacturera

Rama de actividad	Micro	Pequeña	Mediana
15 Elaboración de productos alimenticios y bebidas	6	34	128
16 Elaboración de productos de tabaco	5	30	118
17 Fabricación de productos textiles	5	25	122
18 Fabricación de prendas de vestir; terminación y teñido de pieles	5	21	202
19 Curtido y terminación de cueros; fab. de maletas, bolsos de mano. Artículos de talabartería y guarnicionería y calzado	4	31	125
20 Prod. de madera y fab. de productos de madera y corcho excepto muebles; fab. de artículos de paja y de materiales trenzables	5	19	108
21 Fabricación de papel y de productos de papel	5	26	74
22 Actividades de edición e impresión y de reproducción de grabaciones	4	20	69
23 Fabricación de productos del petróleo	3	28	68
24 Fabricación de sustancias y productos químicos	5	23	100
25 Fabricación de productos de caucho y plástico	5	22	82
26 Fabricación de otros productos minerales no metálicos	7	28	96
27 Fabricación de metales comunes	5	25	111
28 Fab. de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo	5	23	84
29 Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p.	5	21	96
30 Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática	3	16	50
31 Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos n.c.p.	4	23	63
32 Fabricación de equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	4	18	87
33 Fab. de instrumentos médicos, ópticos y de precisión y fab. de relojes	6	23	84
34 Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques	7	29	82
35 Fabricación de otros tipos de equipos de transporte	4	19	56
36 Fabricación de muebles; industrias manufactureras n.c.p.	5	26	96
37 Reciclamiento de desperdicios y deshechos	5	27	108
<b>Total industria - Promedio simple</b>	<b>5</b>	<b>24</b>	<b>96</b>

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEYEL - SSPTYEL - en base a SIPA

---

# Galera de corrección

---

**CARLOS HELLER**

**La Argentina actual y los desafíos para el cambio**

Buenos Aires, Ediciones del CCC, 2012

---

**Prólogo**

*Horacio González*

La larga tarea de Carlos Heller en el cooperativismo, en la argumentación económica y en la vida política nacional está sostenida por la antigua convicción que ha sido una y mil veces escrita en los tratados dedicados al hombre político: sobrellevar con dignidad y firmeza las duras condiciones de una época. Esta frase deja su mensaje con alcances mayores a los que le atribuyen quienes interpretan los tiempos con frágiles conceptos dictados por los momentos de mayor o menor fortuna. Para el político que vive la política como una verdad autobiográfica –aquel del que hablaba Max Weber en sus famosas conferencias de los años 20, aludiendo al que piensa que algo es posible a pesar de que haya que “taladrar duras vigas de madera”–, una época es siempre dificultosa y renueva en todo momento sus problemas.

En este libro, Carlos Heller repasa las posibilidades y obstáculos que se le presentan al país, a partir de su experiencia como diputado nacional, pero tomando las cuestiones de la agitada discusión argentina en un ciclo histórico que va desde la crisis profunda de nuestras institu-

ciones económicas y sociales desde principios de la década pasada hasta los nuevos horizontes que hoy se hallan emplazados ante la consideración pública. Hay una nueva temporalidad, con sus nuevos lenguajes y perspectivas. Heller se sitúa como crítico preciso y convincente del neoliberalismo, y a la vez, como prudente valorizador de una actualidad a la que le ve tantas potencialidades como dilemas. A las primeras las enuncia con la sensata esperanza de quien ha sabido acompañar transformaciones evidentes y reformas sociales que no son ni bálsamos escurridizos ni maquillajes de ocasión. A los segundos, los trata con una voz crítica y aplomada, que no condesciende a exhibir un espíritu contrariado al primer apuro (sabe que a todo hombre, a todo ciudadano, a todo político le tocan ásperas épocas en las que vivir), ni deja de decir lo necesario cuando una alternativa mejor debe quedar favorablemente expuesta ante la opinión colectiva.

En la formación, preparación y actuación del político de las complejas democracias contemporáneas, debe haber una clara conciencia de que estamos en plena crisis de las heredadas instituciones del capitalismo, que cuando se remozan suelen dejar el angustioso sentimiento de que grandes mutaciones tecnológicas —muchas de ellas fruto de la gran razón creadora del ingenio humano— no tienen correlato con los reclamos y demandas de la existencia colectiva, de la justicia distributiva y las nuevas legislaciones que amparen a las poblaciones de la expansión de fuerzas económicas usualmente despojadas de conciencia social. Quien pudo asistir a la tarea de representación política de Carlos Heller, por poco que se siga la actualidad parlamentaria, por lo menos habrá tenido oportunidad de verlo en el combate cotidiano en los medios de comunicación.

Esta es una nueva forma de las viejas trincheras del tribuno, el orador o el hombre que valora su actuación en el seno de organizaciones surgidas de las economías populares, herederas también de lo que desde el siglo XIX fueron los más diversos intentos de ponerle contrapesos, reparos y críticas a las formas económicas más depredadoras, que no se privan de atropellos aún diciéndose representantes de una racionalidad modernizadora. Pues bien, severo y a la vez irónico, el método expositivo de Heller en los medios de comunicación, sin dejar de ser mordaz —aunque no sobrador—, aparece como uno de los ensayos más elocuentes de interpretación de esta nueva época, sostenida ante sus críticos más reaccionarios —a los que enfrenta con gallardía—, pero también nutrido de un pensamiento que no es acomodaticio frente a cosas que se ausentan innecesariamente del horizonte ineludible de cambios.

Heller analiza en este libro un decisivo tramo histórico de nuestra vida social, la crisis del neoliberalismo y el advenimiento de la posibilidad



que abrieron los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. Dando un entusiasta ejemplo de apoyo a las formas que adquirió esta etapa, profundamente renovadora de viejos hábitos políticos y costumbrismos de obtuso cuño conservador, no se priva sin embargo de la reflexión libre y el trazado de caminos que no surgen de ocurrencias momentáneas sino de experiencias que se sostienen en grandes argumentaciones autónomas. Heller muestra un estilo y una actitud política de notable ejemplariedad, al proponer un compromiso político cuyos fundamentos surgen de la experiencias de los grandes movimientos populares que atravesaron el siglo XX, y de un espíritu de lucha acrisolado por el estudio, la escritura y una polemismo cuya calidad proviene de la frecuentación de las teorías sociales que sacudieron el alma de los hombres justos, y de una práctica social que lo lleva a presentar con juicios medidos las convicciones más profundas, esto es, el anuncio de los postergados cambios que siguen golpeando nuestras puertas.



Instituto  
Argentino para  
el Desarrollo  
Económico

**actividades**

16 DE MAYO DE 2012

**Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Horacio Giberti**

*Segunda Mesa Debate*

**Problemática actual y perspectivas del trabajo rural**

**Panelistas**

*Alejandro Senyk - Orlando Uviedo*

**Coordinador**

*Guillermo Neiman*

Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires  
Biblioteca Central Sala Silenciosa-  
Púan 480

En octubre de 2007 el salario de los trabajadores agropecuarios representaba casi la mitad del salario promedio de los trabajadores industriales. Esta situación de por sí grave, se agudiza en el caso específico de los trabajadores transitorios donde el carácter estacional o eventual de su empleo, la informalidad laboral y falta de percepción de beneficios de seguridad social tienden a reducir los niveles de remuneración anual muy por debajo del de un trabajador permanente. Un análisis realizado sobre datos de encuestas de hogares rurales para ambos tipos de trabajadores señala que las remuneraciones anuales de los primeros, generalmente se sitúan, al menos, un tercio por debajo de los ingresos salariales obtenidos por los segundos. Esto explica por qué la pobreza estructural posee una amplia presencia dentro de la población de trabajadores transitorios, donde las situaciones provinciales más críticas se concentran en las regiones del NOA y el NEA.

**Organizan:**

Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti", Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil (SEUBE), Departamento e Instituto de Geografía-Facultad de Filosofía y Letras-UBA, Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini", Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) Revista Realidad Económica

## realizadas

18 DE ABRIL DE 2012

**Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Horacio Giberti**

*Primera Mesa Debate*

### **Cooperativismo agrario**

#### **Panelistas**

*Mario Lattuada - Carlos César Basañes*

#### **Coordinadora**

*Edith Scheinkerman de Obschatko*

#### **Organizan:**

Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti", Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil (SEUBE), Departamento e Instituto de Geografía-Facultad de Filosofía y Letras-UBA, Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini", Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) Revista Realidad Económica

25 DE ABRIL DE 2012

*Charla sobre coyuntura económica*

### **A dónde va el gobierno**

*Horacio E. Rovelli*

*Asesor de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación*

*Miembro del Consejo Directivo del IADE*

#### **Organiza:**

Banco Credicoop - Filial Necochea calle 62-3132 Ciudad de Necochea

#### **Auspicia:**

IADE

29 DE MARZO DE 2011

*Charlas sobre coyuntura económica***Hacia dónde va el gobierno***Horacio E. Rovelli**Asesor de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación**Miembro del Consejo Directivo del IADE*

1° DE MARZO DE 2012

**Argentina frente a la crisis mundial***Juan Carlos Amigo**Economista de Apyme - Director de Realidad Económica***Organizan:**

Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios APYME e Instituto Argentino para el Desarrollo Económico IADE

---

**INFORMES**

(54 11) 4381-9337/7380/4076

fax 4381-2158

o por e-mail: [iade@iade.org.ar](mailto:iade@iade.org.ar) o en<http://www.iade.org.ar> (inscripción online)