

16 de mayo al 30 de junio de 2013

REALIDAD ECONOMICA

realidad económica

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

276



*"Caceroleras"
Ilustración de Julio César Ibarra Warrnes*

Argentina 2003-2011

USOS DEL EXCEDENTE

276

INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

Presidentes honorarios:

Salvador María Lozada
Alejandro Rofman

Presidente:

Sergio Carpenter

Vicepresidente:

Alfredo T. García

Secretario:

José María Cardo

Prosecretaria:

Marisa Duarte

Tesorero:

Eduardo Kanevsky

Protesorera:

Flora Losada

Vocales Titulares:

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

Vocales Suplentes:

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

Revisoras de cuentas:

Gabriela Vítola
Norma Penas

Dirección y administración:

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

realidad económica

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

ISSN 0325-1926

 **realidad
económica**

Nº 276

16 de mayo al
30 de junio de 2013

Editor responsable:

Instituto Argentino para el
Desarrollo Económico (IADE)

Director:

Juan Carlos Amigo

Comité Editorial:

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

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

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

Consulte por suscripciones y envíos al exterior

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

Ilustraciones de tapa e interior: Julio César Ibarra Warnes

* Falleció el 7 de abril de 2013

SUMARIO

Economía política

El excedente económico y sus usos en la Argentina de la posconvertibilidad (2003-2011)

Sbattella, Chena, Palmieri, Bona

9

La idea de que las sociedades producen más de lo que necesitan para reproducirse y que esto implica la existencia de una “masa de recursos” que se pueden utilizar de manera discrecional, fue un tema central en las discusiones de los economistas clásicos sobre la dinámica del capitalismo. Posteriormente, autores de la escuela estructuralista latinoamericana rescatan este concepto para señalar que, en América latina, dicho Excedente Económico se destinó especialmente a satisfacer las necesidades de estatus y opulencia de un grupo privilegiado de la población (consumo suntuario) y/o para fugarlo al exterior, en detrimento de la expansión de la capacidad productiva interna (inversión). A lo largo de este trabajo nos proponemos cuantificar el volumen que asumió el Excedente Económico en nuestro país, entre los años 2003 y 2011 y determinar, a partir de allí, sus principales destinos.



The Economic Surplus and its applications in Post-convertibility Argentina (2003-2011)

Sbattella, Chena, Palmieri, Bona

A central issue in the discussions of classical economists about the dynamics of capitalism has been the idea that societies produce more than what they need to reproduce themselves, generating a "mass of resources" which may be used at discretion.

Later, authors from the Latin-American Structuralist School resumed this concept to show that, in Latin-America, the said Economic Surplus was specially intended at satisfying the needs for status and wealth of a privileged group of the population (sumptuous consumption) and/or to leak it abroad, at the expense of the expanding the domestic production capacity (investment). In this paper, we aim to measure the volume of the Economic surplus in our country, between 2003 and 2011 and to establish, from that starting point, its main destinations.

Reformas estructurales y caída de reservas
hidrocarburíferas: el caso argentino

Mariano A. Barrera

34

Las reformas estructurales implementadas en la década de 1990 en el mercado hidrocarburífero argentino, según sus impulsores, tenían por objetivo eliminar el poder del Estado en el sector a través de YPF S.E. y generar un mercado de competencia. Eso, se suponía, redundaría en un fuerte ingreso de capitales de riesgo que permitiría incrementar el nivel de reservas y lograr una explotación próspera de la actividad para las futuras generaciones. A más de veinte años de implementadas las reformas, el sector presenta indicadores contrarios a los pregonados, principalmente, en materia de reservas de petróleo y gas natural. En este sentido, el objetivo de este artículo es analizar cuáles son las principales causas de la marcada caída de los recursos certificados hidrocarburíferos.

Structural reforms and hydrocarbon
reserves fall: the Argentinian case

Mariano A. Barrera

According to its supporters, the structural reforms implemented in the Argentinian hydrocarbon market in the 1990s aimed at eliminating the state power in the sector through YPF S.E. and at generating a competitive market that would yield a strong capital income. This would enable the increase of reserve levels and a prosperous exploitation of the activity for future generations.

More than twenty years after implementing the reforms, the sector presents indicators showing the opposite, in particular, in oil and natural gas reserves. In this sense, this article wants to analyze the main causes of the striking drop in certified hydrocarbon resources.

Las relaciones comerciales de la Argentina en el nuevo escenario global: el caso del comercio bilateral con la República Popular China

59

Yusef Hageg

El sistema económico mundial ha venido sufriendo ciertas modificaciones desde el decenio de 1970, situación que se ha exacerbado en la primera década del siglo XXI. Estas modificaciones giran en torno de un proceso de reestructuración del capitalismo, donde el componente tecnológico innovador, la concentración del capital y la fragmentación de los procesos productivos resultan factores clave para el crecimiento del sistema.

En este contexto, el incremento general de la economía global de los últimos años se explica, fundamentalmente, por el crecimiento económico y poblacional de los países emergentes, con la República Popular China como líder. A su vez, estos países han actuado como estabilizadores de la economía global frente al decrecimiento de EUA y de la Unión Europea.

En el caso particular de la Argentina, sus tradicionales ventajas comparativas naturales, en un contexto de fuerte aumento de la demanda de alimentos y energía, le han permitido crecer y mantener un superávit comercial desde 2002 hasta nuestros días. En este sentido, la llamada ortodoxia económica ve con muy buenos ojos los vínculos comerciales con China y demás demandantes de *commodities*, bregando por la profundización del perfil productivo agrario de nuestro país.

El presente escrito pretende analizar de forma crítica las relaciones sino-argentinas de los últimos años con el objetivo de comprender los alcances y las limitaciones que conlleva este vínculo bilateral en el contexto geopolítico actual.

Argentinian commercial relationships in the new global scenario: the case of bilateral trade with the Popular Republic of China

Yusef Hageg

The global economic system has gone through certain modifications since 1970, trend that has exacerbated in the first decade of the 21st century. These modifications revolve around a capitalism restructuring process, where the innovative technological component, the concentration of capital and the fragmentation of the productive process are key factors for the system growth.

In this context, the general growth of global economy in recent years can be explained, essentially, by the population and economical growth of emerging countries, with the Popular Republic of China on top. At the same time, these countries have acted as economical stabilizers for the global economy in contrast to EUA and European Union degrowth.

In the particular case of Argentina, its traditional natural comparative advantages, in a context of a strong increase in the demand of food and energy, have let them grow and keep a commercial surplus from 2002 to the present. In this regard, the so-called economical orthodoxy looks favorably upon the commercial bonds with China and other countries which demand commodities, grappling for the deepening of our agrarian productive profile.

The present work tries to critically analyze the sino-argentinian relationships over the last years with the aim of understanding the scope and limitations of this bilateral bond in the current geopolitical context.

El rol del Estado en la distribución de los costos del colapso de la convertibilidad: la intervención en el mercado financiero durante la crisis de 2001/2002

77

Cecilia Allami

La crisis económica, política y social que signó el fin del régimen de convertibilidad fue uno de los procesos más traumáticos que atravesó la sociedad argentina a lo largo de su historia. Un punto central para comprender los alcances de esta crisis y el nuevo período histórico que abrió es el análisis de la intervención del Estado en el sistema financiero y su papel en términos de la distribución de costos entre los distintos actores sociales. Para ello, analizaremos los cambios normativos que fueron impulsados por el Estado con el objetivo de resolver el problema de las obligaciones pactadas en moneda extranjera y de los depósitos “acorralados” en pesos y realizaremos una estimación del impacto del esquema de medidas implementado sobre los principales actores sociales. La conclusión general que se desprende del presente trabajo es que la intervención del Estado argentino en el sistema financiero local benefició al capital concentrado (grandes empresas endeudadas y sector financiero), en detrimento de los pequeños ahorristas y de la sociedad en su conjunto, que se vio perjudicada por el incremento del endeudamiento público. Desde nuestra perspectiva, el Estado intervino en la resolución del conflicto asociado con la salida de la convertibilidad favoreciendo la recuperación de la rentabilidad empresarial y, por lo tanto, las condiciones generales para la acumulación de capital en la Argentina.

The state's role in the distribution of the costs of the collapse of the convertibility regime: its intervention in Argentina's financial markets during the crisis of 2001-2002

Cecilia Allami

The collapse of the Convertibility regime resulted in one of the most traumatic processes in Argentinian history. Indeed, the 2001/2002 economic, political and social crisis was a turning point that opened up a new historical phase in the country. In order to contribute to the understanding of the depth and scope of the crisis and the main characteristics of the early stages of the ‘post-Convertibility’ period, this paper analyses the intervention of the State in the financial markets and its role in the distribution of the costs of the crisis among different social actors. In the first place, we depict the regulatory reforms introduced by the Government, which were aimed at overcoming the problem of foreign currency denominated debt and peso-denominated bank accounts. Secondly, we estimate the impact of the reforms on the main social actors. We conclude that the State’s intervention in the financial system benefited indebted large businesses and the financial sector, to the detriment of small savers and the society as a whole (due to the increase of public debt). In this regard, the State made possible the recovery of profit margins and –hence- the general conditions for capital accumulation in Argentina.

La eficiencia en las empresas PyMEs

Rubén N. Bozzo

117

Se insiste mucho en que las PyMEs para poder desarrollarse o subsistir deben ser eficientes e incrementar su nivel de productividad; si bien ello es esencialmente cierto debemos señalar que se trata de una concepción microeconómica relativizada por lo macroeconómico. Es necesario tomar el tema de la eficiencia como una relación dialéctica entre lo micro y lo macro, ya que ambos ejes de acción están íntimamente ligados con el concepto de “eficiencia social” es decir con el de una sociedad en su conjunto.



Efficiency in the SMEs

Rubén N. Bozzo

There is a strong expectation that SMEs must be efficient and increase productivity to subsist and develop; though this belief is particularly true we must point out that it is a microeconomic perspective relativized by the macroeconomic front. It is required to consider the issue of productivity as a dialectical relationship between micro and macro, considering that both axis are closely related to the concept or “social efficiency”, that is, the efficiency of the society as a whole.

El modelo forestal neuquino y el desarrollo rural del departamento Minas

Eloísa Mussat - Matías Fariña - Pablo Laclau

129

A través del estudio de las políticas y programas forestales aplicados durante los últimos 40 años en el territorio neuquino, se estudian en este trabajo los aciertos y límites del modelo forestal provincial aplicado al departamento Minas. El análisis se aborda a partir de una revisión histórica del desarrollo forestal regional, de sus instituciones, programas e instrumentos de promoción y los datos de una encuesta de percepciones realizada en el marco de una investigación específica. La perspectiva teórica y conceptual refiere a una visión económica multidimensional y socialmente abierta que implica la variedad de actores y usos del territorio. Se concluye considerando aspectos de ordenamiento y desarrollo territorial, de políticas e instituciones y los relativos a la variable socioeconómica de la problemática para aportar a futuras políticas de desarrollo forestal más inclusivas, concebidas de forma integral y participativa.

Forestry model in Neuquén and the rural development in Minas Department

Eloísa Mussat - Matías Fariña - Pablo Laclau



Through the examination of forest policies and programs implemented over the past 40 years in the province of Neuquén this paper addresses the achievements and limitations of the provincial forestry model as applied to the Minas Department. The analysis contemplates a historical review of the regional forestry development, its institutions, programs and promotional tools and data on perceptions undertaken through a specific survey. The working perspective includes a multidimensional economical view considering the variety of social actors and their land-use. The results consider aspects of territorial development, forest policy and institutions as well as social and economic dimensions to contribute to more inclusive future policies designed both comprehensively and participatory.

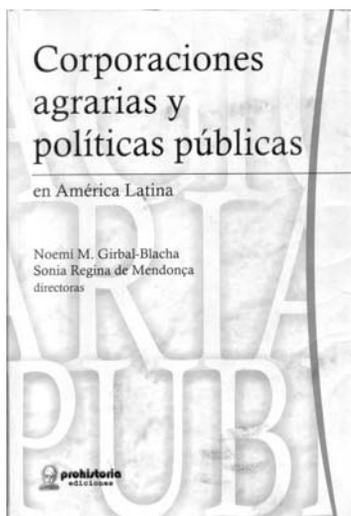
Galera de corrección

Corporaciones agrarias y políticas públicas en
América Latina

NOEMÍ M. GIRBAL-BLACHA Y SONIA R. DE
MENDONÇA

155

José Martín Bageneta



Iade

Actividades

159

Economía política

El excedente económico y sus usos en la Argentina de la posconvertibilidad (2003-2011)*

*Sbattella, Chena, Palmieri, Bona***

La idea de que las sociedades producen más de lo que necesitan para reproducirse y que esto implica la existencia de una “masa de recursos” que se pueden utilizar de manera discrecional, fue un tema central en las discusiones de los economistas clásicos sobre la dinámica del capitalismo. Posteriormente, autores de la escuela estructuralista latinoamericana rescatan este concepto para señalar que, en América latina, dicho Excedente Económico se destinó especialmente a satisfacer las necesidades de estatus y opulencia de un grupo privilegiado de la población (consumo suntuario) y/o para fugarlo al exterior, en detrimento de la expansión de la capacidad productiva interna (inversión). A lo largo de este trabajo nos proponemos cuantificar el volumen que asumió el Excedente Económico en nuestro país, entre los años 2003 y 2011, y determinar, a partir de allí, sus principales destinos.

Palabras clave: Excedente Económico – Costo de Reproducción Social – Posconvertibilidad – Argentina.

* Este trabajo se basa en el libro *Origen, apropiación y destinos del excedente económico en la Argentina de la posconvertibilidad*, Editorial Colihue (2012), de los mismos autores.

** Sbattella, José A.: Presidente de la UIF (Unidad de Información Financiera), • Chena, Pablo I., Lic. en Economía (UNCu). Dr. en Economía (Universidad de Picardie Jules Verne, Francia) y Dr. en Cs. Sociales (UBA), • Palmieri, Pilar, Lic. en Economía (UNLP). Maestranda en Sociología Económica de la UNSaM, • Bona, Leandro M., Lic. en Economía (UNLP). Maestrando en Economía Política de FLACSO.

The Economic Surplus and its applications in Post-convertibility Argentina (2003-2011)

A central issue in the discussions of classical economists about the dynamics of capitalism has been the idea that societies produce more than what they need to reproduce themselves, generating a "mass of resources" which may be used at discretion.

Later, authors from the Latin-American Structuralist School resumed this concept to show that, in Latin-America, the said Economic Surplus was specially intended at satisfying the needs for status and wealth of a privileged group of the population (sumptuous consumption) and/or to leak it abroad, at the expense of the expanding the domestic production capacity (investment). In this paper, we aim to measure the volume of the Economic surplus in our country, between 2003 and 2011 and to establish, from that starting point, its main destinations.

Key words: Economic Surplus - Cost of social reproduction - Post-convertibility - Argentina.

Fecha de recepción: mayo de 2013

Fecha de aceptación: mayo de 2013

Introducción

Este trabajo tiene un doble propósito: por un lado, revitalizar el concepto de Excedente Económico (EE), clave en la literatura clásica del pensamiento económico, por el otro, realizar una caracterización del patrón de acumulación durante la Posconvertibilidad en nuestro país valiéndonos de las herramientas que brinda este enfoque. Centralmente nos preguntamos cuál fue la magnitud del Excedente Económico en la Argentina para el período 2003-2011 y cuáles han sido sus principales usos.

Dado que el EE se define como la parte del producto que excede al Costo de Reproducción Social (CRS), nos enfrentamos al desafío de estimar este último. Para ello nos basaremos en la noción de Furtado (1978) en la cual el Costo de Reproducción Social se encuentra representado por el nivel de vida del trabajador no calificado, por ser este quien menos se beneficia del proceso de acumulación. Este costo no solo es sostenido por el trabajador a través de sus ingresos salariales, sino también por las transferencias que realiza el Estado en bienes y servicios que forman parte del consumo esencial. En tal sentido nos preguntamos cuál ha sido el rol del Estado en este proceso y cómo ha incidido la política del gasto público en la dinámica del CRS.

Una vez estimado el EE en Argentina entre 2003 y 2011 analizaremos sus destinos, intentando caracterizar esta etapa a partir de la tensión que existe entre los procesos de distribución de ingresos y acumulación de capital. Para ello consideraremos los siguientes usos: la Inversión Productiva, la Fuga de Capitales y el Consumo Suntuario. En lo que respecta a la Inversión, desarrollaremos un concepto alternativo al que brindan las cuentas nacionales (IBIF), con el propósito de identificar los componentes productivos de la inversión, concentrando la atención en las particularidades de la construcción a lo largo de este período.

El estudio se desarrolla como sigue: después de esta breve introducción, en la sección 1 se resumirán las definiciones y abordajes teóricos sobre el concepto de Excedente Económico. En la sección 2 se describe la forma en que se cuantifica el CRS, explicitando la metodología y fuentes de información. A partir de ese valor, calculamos el EE para la etapa 2003-2011. La sección 3 buscará aportar al análisis de los usos del EE identificando los componentes productivos. Para ello, se hará un apartado (A) dedicado a la Inversión Productiva, donde discutiremos y propondremos una nueva medición de este rubro. En el apartado (B) se cuantificará la Fuga de Capitales y en el (C) se incorporará el cálculo del Consumo Suntuario.

1. Sobre el concepto de Excedente Económico

El concepto de Excedente data del inicio del estudio de la economía como ciencia. De ahí que su génesis se encuentre en los trabajos de los fisiócratas franceses durante el apogeo mercantil. Por ejemplo, en la discusión sobre las fuentes del valor, autores como Quesnay y Turgot asociaron la generación de riqueza y por ende, de Excedente, al producto de la tierra ("*produit net*"). Esta idea resultaba consecuente con los principios de quienes promovían el desarrollo de la agricultura en un país rico en tierras fértiles como Francia.

Smith (1776) y Ricardo (1817) se refirieron al concepto de Excedente en clave de desarrollo del sistema social capitalista. Mientras el pensador escocés consideró a la división social del trabajo como fuente de riqueza social que generaba excedentes, Ricardo alertó sobre el peligro que contenía el poder del terrateniente en su dinámica de apropiación del mismo. Así, ambos autores esgrimieron importantes recetas de política que iban en línea con la promoción de la acumulación de riqueza en manos de la clase social capitalista, ya que, bajo su óptica, garantizaba el crecimiento de las fuerzas productivas. Esta acumulación patronal contrastaba con un nivel de vida de subsistencia de los trabajadores, ya que ambos suponían (y alentaban) la Ley de Hierro de los salarios (que enunciaba que estos últimos debían tener un nivel mínimo que garantizara su reproducción).

Marx (1867) adoptó una posición inspirada en la teoría del valor trabajo de Ricardo pero con el agregado de la noción de explotación. Tomando al trabajo como fuente del valor, la plusvalía se transforma en el Excedente que se apropian los capitalistas, tanto en su versión industrial, como financiera o terrateniente. A diferencia de Ricardo y Smith, Marx consideraba que los trabajadores, en condiciones normales, eran remunerados por el valor de su fuerza de trabajo. Este valor no necesariamente debía equivaler a un ingreso de subsistencia, sino que su determinación dependía de condiciones históricas y morales relacionadas con el devenir político-social y las particularidades de la lucha de clases en cada país o región.

A lo largo del siglo XX se abrieron importantes líneas de investigación en lo que respecta al enfoque del Excedente Económico. Las dos principales corrientes que seguirían la tradición del análisis del EE serían la marxista y la estructuralista.

Desde el punto de vista marxista, resulta clave el trabajo de Baran (1957), que en un contexto de Guerra Fría, tomó el concepto para explicar la dinámica del desarrollo capitalista, poniendo especial atención en los usos del mismo. Su tesis hacía hincapié en lo paradójico que resul-

ta la utilización de recursos generados por una sociedad (EE) en gastos socialmente innecesarios (como los militares o el consumo opulento). Por el contrario, con una economía planificada, el autor consideraba que podían organizarse la producción y el consumo de forma armónica y socialmente equilibrada. Baran señaló dos posibles definiciones de EE:

- el real (o ahorro corriente) que genera la sociedad capitalista bajo las condiciones económicas y políticas reinantes, estimado como la diferencia entre la producción social real y el consumo efectivo corriente y
- el potencial, definido como: *“la diferencia entre la producción que podría obtenerse en un ambiente técnico natural dado con la ayuda de los recursos productivos utilizables, por una parte, y, por otra, lo que pudiera considerarse como consumo esencial”* (Baran, 1957; pag. 74).

Pasando a la vertiente estructuralista, debemos señalar que se interpreta el concepto de EE con otros argumentos: *“Podríamos definir [el excedente económico] como aquella parte del fruto de la creciente productividad que, en la medida que no fue compartido por la fuerza de trabajo en el juego espontáneo del mercado, tiende a quedar en manos de los propietarios de los medios productivos, además de la remuneración de su trabajo empresarial en virtud de su capacidad, iniciativa y dinamismo, así como del riesgo que corren”* (Prebisch, 1981; pág. 56).

Prebisch desarrolló así un concepto de EE concebido como una porción del producto no compartido con los trabajadores en el “espontáneo juego de mercado”. Su posición, a diferencia de la marxista, no perseguía la denuncia del sistema capitalista a través de la lógica del EE, como lo había hecho Baran. Por lo contrario, las ideas de Prebisch asumen que al capital le corresponde una remuneración en virtud de su “aporte empresarial”, desechando la teoría del valor trabajo (Prebisch, op.cit.).

Por su parte, Furtado (1978) plantea un concepto de Excedente Económico que resulta en una posición intermedia entre los conceptos de EE real y potencial de Baran. Arguye que el mismo resulta de la diferencia entre el producto generado por una sociedad y su nivel de reproducción (PIB – Costo de Reproducción Social), de modo que distingue el consumo esencial del suntuario (a diferencia del enfoque de EE real) pero no incluye el despilfarro de la economía capitalista debido a la insuficiencia de Demanda Efectiva, trabajo improductivo, apropiación monopólica de renta, etc. (propias del EE potencial).

Lo que pretende resaltar el teórico brasileño es la extrema desigualdad social en América latina, para lo cual el enfoque del EE resulta muy ade-

cuado ya que manifiesta la estratificación social a través del consumo desigual de las clases sociales: *“La igualdad de los niveles de consumo no excluye necesariamente la diferenciación social, ni siquiera la existencia de una clase ociosa. Tampoco excluye la acumulación destinada a elevar la productividad del trabajo. Pero sí excluye la acumulación cuyo fin es reproducir la estratificación social basada en la disparidad de los niveles de consumo. Históricamente, esta ha sido por lejos la forma más importante de acumulación, subordinándose a ella todas las demás”* (Furtado 1978; pág. 23).

Como señaláramos en Sbattella et al. (2012), consideramos que la propuesta de Furtado respecto del concepto y estimación del EE capta con fidelidad una serie de aspectos relevantes que describen los estándares de vida de una sociedad y la dinámica de acumulación de su economía, permitiendo un análisis material integral en un espacio del tiempo¹.

2. Estimación del costo de Reproducción social y el Excedente Económico

Uno de los grandes desafíos que presenta este trabajo es poder operacionalizar y estimar el valor del CRS para la Argentina. Para ello nos basaremos en Furtado (1978), donde se considera como representativo de este costo básico de reproducción de la población, el nivel de vida de los trabajadores manuales no calificados, por tratarse del sector de la población económicamente activa que menos se beneficia de la acumulación destinada a formar el factor humano. A su vez, incorporamos el esquema que identifica un componente salarial (aquel financiado por los ingresos laborales) y un componente no salarial (conformado por los bienes y servicios esenciales distribuidos a través del Estado, neto de los aportes tributarios realizados por los hogares).

a. Aspectos metodológicos

En Sbattella y otros (2012), dadas las características de las bases de datos y la metodología de estimación, trabajamos en forma independiente sobre dos segmentos poblacionales: por un lado, los individuos de los hogares cuyo jefe pertenece a la Población Potencialmente Activa (PPA)², es decir las personas que están en edad de trabajar, más

¹ Para debates en torno del concepto de EE, ver Santarcángelo y Borroni (2008) y las reflexiones críticas que se hacen sobre el final del texto de Baran (1986).

² La Población Potencialmente Activa comprende a todas las personas mayores de 15 años y menores de 64 años, se trata de las personas que están en edad de trabajar.

los niños que están a su cargo. Por el otro, las personas mayores que están en edad de jubilarse, según lo que establece la legislación actual, las mujeres mayores de 60 años y los hombres mayores de 65. El primer grupo representa cerca del 90% de la población total, mientras que las personas mayores ocupan el otro 10 por ciento.

En el caso de la población en edad de trabajar y menores, siguiendo el enfoque de Furtado (op.cit.), utilizamos como representativo del CRS el nivel de vida de los hogares cuyo jefe es un asalariado no calificado. La decisión de tomar como unidad de análisis al hogar, se basa sobre el enfoque de las “Estrategias Familiares de Vida” y “Estrategias de Supervivencia” desarrolladas en Torrado (1981) y los diversos trabajos de Salvia et al (2002; 2003). En estos enfoques, se plantea la centralidad de la familia y el hogar en las estrategias que constituyen el proceso de reproducción social. A su vez, utilizar el hogar como unidad de análisis, nos permite asignar un costo de reproducción a todos aquellos miembros que no forman parte de la población económicamente activa y no tienen un ingreso laboral, pero cumplen un rol central en el proceso de reproducción, como son los niños y las amas de casa.

Dado que el CRS para las personas mayores presenta algunas características muy distintas a la de los hogares con jefe activo, realizamos la estimación para este grupo en forma separada. Tomamos como representativo del CRS el nivel de vida de los jubilados que reciben el haber mínimo. En este caso, la unidad de análisis no son los hogares sino directamente los individuos, ya que la información disponible permite un mejor tratamiento de los datos bajo esta modalidad. Para poder compatibilizar las dos estimaciones, se realizan las equivalencias correspondientes para obtener los resultados en el nivel individual.

Como hemos visto en el apartado teórico, el CRS tiene dos elementos centrales, el **componente salarial**, que es la parte financiada con los ingresos laborales (para el caso de las personas mayores sería el componente previsional) y el **componente no salarial** (no previsional), que es la parte financiada por el estado a través de los servicios públicos y las transferencias monetarias. Dentro del componente no salarial, consideramos los siguientes beneficios recibidos: los gastos de salud, en educación y los subsidios al transporte y a la energía³, neto de los aportes tributarios realizados. De este modo el CRS en nuestro análisis queda definido de la siguiente manera:

CRS por hogar= Ingreso salarial + costo en educación pública + costo en salud pública + subsidios al transporte y energía – aportes tributarios

³ La inclusión de los subsidios en el Costo de Reproducción Social es materia de debate. Para ahondar sobre este asunto, ver Féliz, Chena, Pérez y otros (2012).

La principal fuente de información utilizada para estimar el componente salarial en los hogares es la EPH continua y en el caso de las personas mayores son los datos de los haberes jubilatorios del ANSES. Luego, para estimar los componentes no salariales o no previsionales, se utilizan diversas fuentes, entre las que se destacan: la Dirección de Cuentas Nacionales, el Ministerio Nacional de Salud, Ministerio Nacional de Educación, ANSES, PAMI y la Encuesta de Gasto de los Hogares 1996/1997.

b. Estimación del Costo de Reproducción Social según sus principales componentes

El CRS de los hogares (niños y personas en edad de trabajar)

Para aproximarnos al nivel de vida de un hogar cuyo jefe es un asalariado no calificado consideramos:

Componente salarial: estimamos el componente salarial del CRS a partir de los Ingresos Totales Familiares (ITF)⁴ según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares.

Componente no salarial: los bienes y servicios distribuidos a través del Estado que forman parte del CRS menos los aportes tributarios que realizan estos hogares.

Gasto en educación: ya que cerca del 70% de los hijos de trabajadores no calificados concurre a establecimientos educativos públicos⁵, tomamos éste como el representativo del costo en educación básica, no consideramos la inversión en educación universitaria o terciaria. El costo se estima a partir de los datos del Ministerio Nacional de Educación del Gasto por alumno en Educación Pública básica⁶.

Gasto en salud: dado que durante el período 2003-2008 entre el 55% y el 68%⁷ de los asalariados no calificados se encuentran en condición de informalidad laboral y no tienen acceso a una obra social, tomaremos como representativo del costo de salud la atención pública. Para

⁴ Esta metodología implica considerar como representativo del nivel de vida del trabajador no calificado, a los hogares donde solamente el jefe tiene esa calificación, pudiendo el resto de los miembros que pertenecen a la Población Económicamente Activa (PEA) y tener empleos con distinta calificación. Esto puede generar un sesgo en la estimación de los ingresos totales familiares (ITF), ya que estamos sumando ingresos de asalariados con distinta calificación.

⁵ Sobre la base de estimaciones propias, sobre la EPH continua para el período de análisis.

⁶ Se considera como educación básica desde el jardín al polimodal.

⁷ Estimación propia sobre EPH. En el año 2003 la informalidad laboral para los trabajadores no calificados alcanzaba el 68%, este valor fue descendiendo año tras año, tal que en el año 2008, se ubica en el 55 por ciento.

estimar el costo de la salud, dividimos el gasto público consolidado en Atención Pública de la Salud por la cantidad de habitantes que utilizan únicamente los servicios públicos de la salud⁸.

Subsidios al transporte y a la energía: constituyen, durante el período de la Posconvertibilidad, un elemento central de la política económica. Consideramos que los subsidios benefician en forma indirecta a los usuarios, ya que evitan los incrementos en las tarifas, es decir, se trata de una transferencia al consumidor y no a las empresas privadas. Ahora bien, no todos los transportes subsidiados forman parte de lo que hemos denominado “CRS”, consideramos como parte de éste, los subsidios a los trenes, subtes, micros y el consumo energético de los hogares. Por ejemplo, los subsidios a las líneas aéreas no forman parte de lo que entendemos como consumo esencial, por lo tanto no lo incluimos dentro del CRS⁹.

Estos tres elementos, educación, salud y subsidios, constituyen los componentes no salariales del CRS que son financiados por el Estado. Sin embargo, parte de estos bienes y servicios que reciben los individuos son financiados por ellos mismos a través del pago de impuestos. Para analizar y estimar los *aportes al sistema tributario*, debemos calcular la presión tributaria promedio para un hogar de un asalariado no calificado. Aquí nos basamos en el trabajo de Santiere J., Gomez Sabaini, J. y Rossignolo A. (2000)¹⁰, donde estiman la presión tributaria por decil de ingreso. Los impuestos considerados son los siguientes¹¹:

- Impuestos al patrimonio: incluye los impuestos a los bienes personales, al patrimonio, inmobiliarios y automotores.
- Impuestos a los bienes y servicios: incluye el impuesto al valor agre-

⁸ El costo en atención pública por persona puede variar como consecuencia de dos factores, primero por las modificaciones del gasto público, segundo, por la variación en la población que utiliza el servicio de atención médica pública, afectada de modo muy directo por el nivel de empleo e informalidad laboral. En la medida que aumenta la informalidad y/o cae el empleo, se reduce la cantidad de individuos con obra social o servicios privados, aumentando así la cantidad de usuarios de atención pública. Cuando aumenta el empleo y/o se reduce la informalidad, el efecto es el inverso.

⁹ Como no tenemos información para identificar la intensidad de uso de los servicios energéticos y del transporte público según los distintos sectores de la sociedad y las regiones del país, suponemos un uso igualitario entre todos los individuos de la población.

¹⁰ En este trabajo la fuente de datos es la ENGH de 1996/1997, si bien en este período la estructura de consumo pudo haber variado, no se han publicado los datos de gasto más recientes que nos permitan re-estimar la presión tributaria.

¹¹ No consideramos los aportes a la seguridad social, porque en nuestra metodología el costo de manutención durante la inactividad se calcula en valor presente, es decir, lo que cuesta hoy mantener a los jubilados.

Cuadro 1. Evolución de los componentes salariales y no salariales del CRS por familia y por persona (valores anuales). Pesos corrientes y variación interanual. Años 2003-2011.

Año.	Com- ponente salarial	Componente no salarial				COSTO DE REPRODUCCIÓN SOCIAL		
	ITF (1)	Salud (2)	Edu- cación (3)	Subsi- dios (4)	Aportes tributa- rios (5)	Familia (1+2+3+ 4-5)	Persona	Var. anual %
2003	8.047	1.483	1.348	77	1.861	9.094	2.492	-
2004	8.544	1.793	1.678	77	1.976	10.116	2.772	11
2005	10.418	2.211	2.358	241	2.410	12.818	3.512	27
2006	13.474	2.828	3.066	497	3.117	16.748	4.588	31
2007	17.407	3.685	4.053	1.232	4.026	22.351	6.124	33
2008	24.185	4.442	5.552	2.217	5.594	30.802	8.439	38
2009	28.551	5.774	6.718	2.318	6.604	36.757	10.070	19
2010	36.209	7.506	8.129	3.419	8.375	46.888	12.846	28
2011	41.691	9.758	9.837	4.137	9.643	55.779	15.282	19

Fuente: elaboración propia.

gado, a los Ingresos brutos, combustibles, energía e inspección seguridad e higiene.

Para asignar la presión tributaria de los asalariados no calificados, estimamos al decil de Ingreso Total Familiar (ITF) al que pertenecen y asignamos la presión correspondiente. La media del trabajador no calificado se encuentra en el decil 5 de los ITF¹², por lo tanto enfrentan una presión tributaria de 23,13%. Al considerar el ingreso promedio de una familia cuyo jefe es asalariado no calificado y la presión tributaria que enfrentan, obtenemos los aportes realizados.

Cada uno de estos componentes fue estimado en función de las características de un hogar cuyo jefe es asalariado no calificado, es decir, la cantidad de miembros, los niños en edad escolar y el ingreso total familiar. En el **cuadro 1** se encuentran los resultados obtenidos. Una familia de tales características estaba recibiendo en el año 2003 \$ 1.348 en concepto de educación básica, \$1.483 en salud pública, \$ 77 de subsidios al transporte y energía y realizaba aportes tributarios anuales de

¹² Estimación propia sobre EPH.

\$ 1.861. Es decir, recibía en servicios esenciales (\$ 2.908) un valor que superaba significativamente el aporte que realizaba al Estado (\$ 1.861). Como se observa en el **cuadro 1**, dicha brecha se amplía ya que para 2011 la diferencia alcanza los \$ 23.731 anuales, producto de los aumentos sostenidos en los componentes no salariales del CRS. Por su parte, las variaciones interanuales, del CRS familiar, que van del 11 al 38% serían mayores que cualquier estimación de inflación para el período (con la salvedad de los años 2009 y 2011, donde esta afirmación depende del índice de precios utilizado¹³). El valor por persona resulta de dividir el CRS familiar por el tamaño promedio familiar de este estrato, de 3,65 personas por hogar.

c. El Costo de Reproducción Social de los hogares y los adultos mayores

Para el caso de los adultos mayores, que representan cerca del 10% del total de la población, sumamos los ingresos del sistema previsional, representados por el haber jubilatorio mínimo, más los beneficios en materia de salud y subsidios, menos los aportes al sistema tributario. La metodología es similar a la del caso de los hogares, simplemente que aquí la unidad de análisis no es el hogar, sino los individuos.

De acuerdo con esta estimación, el CRS medido en pesos anuales ha aumentado todos los años, partiendo de \$ 2.799 en 2003 hasta alcanzar el valor de \$ 16.697 en el año 2011 (**cuadro 2**). Como se observa, la política de incremento de la jubilación mínima a lo largo de estos años ha permitido aumentos sostenidos del CRS de los adultos mayores, con variaciones interanuales que oscilaron entre el 15 y el 33%. Al igual que en el caso del CRS por familia, se trata de aumentos interanuales que superan prácticamente en todos los años cualquier estimación de inflación para el período.

Estimación del CRS para el total de la población

Para estimar el valor del CRS para toda la población, expandimos el valor del CRS por persona al total de los habitantes de la Argentina para el período de análisis según tramo de edad. A las personas que no están en edad de jubilarse, le asignamos el valor estimado para los individuos que pertenecen a hogares cuyo jefe es asalariado no calificado, a las personas mayores le asignamos el valor estimado para los jubilados. Es decir, tenemos en cuenta de manera muy simple y a grandes rasgos, la estructura demográfica.

¹³ Desde 2008, diversas estimaciones de inflación no oficiales sitúan la variación interanual de precios en el orden del 20-25 por ciento.

Cuadro 2. Evolución del CRS y sus componentes por persona mayor.
Pesos corrientes y variación interanual. Años 2003-2011.

Año	Ingresos jubilaciones (1)	Salud (2)	Subsidios (3)	Aportes tributarios (4)	CRS (1+2+3-4)	Var. Anual %
2003	2.640	749	21	611	2.799	-
2004	3.696	861	21	855	3.724	33
2005	4.680	1.036	66	1.082	4.699	26
2006	5.640	1.146	136	1.305	5.618	20
2007	7.152	1.286	338	1.654	7.121	27
2008	8.280	1.767	608	1.915	8.740	23
2009	9.309	2.298	635	2.153	10.088	15
2010	11.211	2.987	937	2.593	12.541	24
2011	15.196	3.883	1.133	3.515	16.697	33

Fuente: elaboración propia.

En definitiva, aplicar el CRS por persona a toda la población equivale a estimar, en valores presentes, los tres componentes del proceso de reproducción de la fuerza de trabajo:

- El costo del reemplazo generacional, ya que le asignamos un CRS a los niños.
- El mantenimiento durante la actividad, porque asignamos el CRS de las personas en edad de trabajar
- El mantenimiento durante la inactividad, al agregar el CRS de las personas mayores.

En el **cuadro 3** se encuentra la estimación del CRS ponderando los diferentes valores según se trate de personas mayores o de los individuos que pertenecen a un hogar cuyo jefe es activo. Para el año 2003 el CRS para el total de la población fue de \$95.514 millones, en el 2011 este valor alcanza los \$ 630.823 millones.

El **cuadro 3** da cuenta de que la tasa de crecimiento anual del CRS medida en pesos corrientes entre el año 2004-2008 va del 15% al 37% anual, valor que supera ampliamente cualquier estimación de inflación para ese lustro. Se trata de un período donde claramente hay una mejora real del CRS. A partir del año 2009 la tasa de crecimiento del CRS posiblemente se desacelera en términos reales, dependiendo nuevamente del nivel de inflación del período.

Cuadro 3. Evolución del CRS total por individuos de hogares y personas mayores. Pesos corrientes y variación interanual. Años 2003-2011.

Año	Individuos de hogares		CRS personas mayores		CRS total	Var. Anual %
	CRS	Población (miles)	CRS	Población (miles)		
2003	2.491	34.083	2.799	3.787	95.514	-
2004	2.771	34.403	3.724	3.823	109.579	15
2005	3.512	34.733	4.699	3.859	140.113	28
2006	4.589	35.074	5.618	3.897	182.832	30
2007	6.124	35.421	7.121	3.936	244.932	34
2008	8.439	35.771	8.740	3.975	336.608	37
2009	10.070	36.121	10.088	4.013	404.244	20
2010	12.846	36.467	12.541	4.052	519.271	28
2011	15.282	36.810	16.697	4.090	630.823	21

Fuente: elaboración propia.

Obtenido el CRS, cuantificamos el EE, definido como el Producto Bruto Interno, menos la depreciación del capital reproductivo y menos el Costo de Reproducción Social para toda la población. Esto equivale al valor de la producción que excede al consumo necesario para que la población se reproduzca como tal, manteniendo el *stock* de capital constante.

$$EE = PIB - CRS - \text{Depreciación del capital reproductivo}$$

En cuanto a la depreciación del *stock* de capital, tomamos la estimación de Keifman (2005) quien la ubica en 5,6% anual sobre el *stock* de capital¹⁴, estimado este último en INDEC hasta el año 2004. A su vez, esta tasa se aplica sobre los rubros reproductivos, es decir, maquinaria y equipos y construcción no residencial, que son aquellos que permiten que la sociedad se reproduzca como tal. La actualización del *stock* de capital para los años 2005-2011, se hace sobre la base de los datos de inversión estimados.

En el **cuadro 4** se observa la evolución del Excedente Económico, la depreciación del capital reproductivo y el CRS. En el año 2003, el EE

¹⁴ La tasa de depreciación está estimada para el período 1993-2004. La utilización de esta tasa es válida en el mediano plazo, ya que la depreciación agregada depende de la composición del *stock*. Sin embargo, en el largo plazo, la composición del *stock* de capital dependerá de la composición de los flujos de inversión (Keifman, 2005).

Cuadro 4. PIB, Depreciación del *stock* de capital, CRS y EE en millones de pesos corrientes y como porcentaje del PIB. Años 2003-2011.

Año	PIB		Depreciación		CRS		Excedente Económico	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
2003	370.104	100	37.006	10,0	95.514	25,8	237.584	64,2
2004	445.375	100	41.948	9,4	109.579	24,6	293.847	66,0
2005	530.600	100	47.855	9,0	140.113	26,4	342.631	64,6
2006	650.696	100	57.247	8,8	182.832	28,1	410.617	63,1
2007	810.817	100	73.975	9,1	244.932	30,2	491.910	60,7
2008	1.029.982	100	90.189	8,8	336.608	32,7	603.185	58,6
2009	1.145.458	100	125.339	10,9	404.244	35,3	615.875	53,8
2010	1.442.655	100	154.962	10,7	519.271	36,0	768.421	53,3
2011	1.842.022	100	192.760	10,5	630.823	34,2	1.018.439	55,3

Fuente: Elaboración propia sobre INDEC, EPH, Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (SPE), Ministerio de Salud (MSAL); Ministerio de Educación (ME), ANSES y PAMI.

fue de \$ 2.367.584 millones de pesos, lo que representaba el 64,2% del PIB. De allí en adelante, la participación del EE va cayendo, en la medida en que va aumentando la del CRS, mientras que la participación de la depreciación del capital se mantiene relativamente estable. Esta dinámica virtuosa de aumento del CRS y descenso del EE sin embargo, sufre una ralentización desde 2010, cuando se inicia un período de estabilización de ambas variables. Hacia el año 2011, el EE representa el 55,3% del PIB y CRS el 34,2 por ciento.

3. El EE y sus destinos

Una vez estimado el Excedente Económico en la Argentina, nos dedicaremos a indagar sobre una segunda etapa: sus usos o destinos.

La distribución del EE hace a los patrones de desarrollo de una sociedad, en la medida en que permite motorizar las potencialidades productivas a través de la inversión; o bien profundizar la estratificación

social por medio del consumo suntuario o el drenaje de recursos de nuestro sistema financiero.

Resulta central para nuestro análisis discriminar los componentes productivos y no productivos del EE para interpretar el período de la Posconvertibilidad en términos de desarrollo. Para ello, exploraremos en este apartado los 3 principales destinos del EE identificados en nuestro país: Inversión Productiva (redefinida en clave de EE), Consumo Suntuario y Fuga de Capitales.

A. La inversión productiva

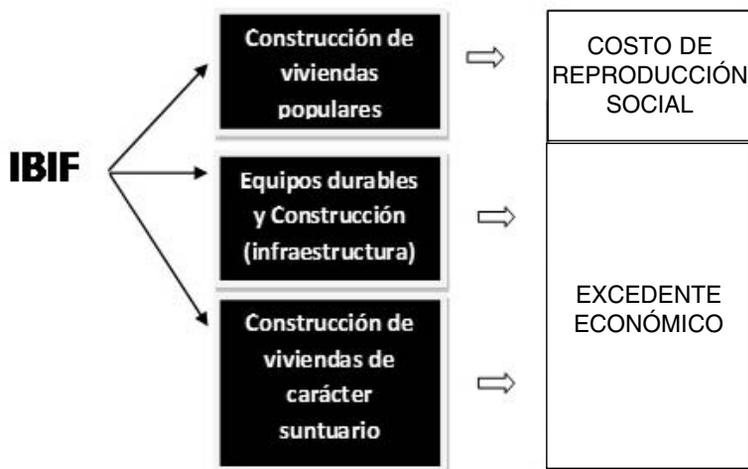
En el análisis de Furtado (1978) se considera a la inversión como un uso positivo del Excedente Económico en virtud de su contribución al desarrollo de las fuerzas productivas. Esta primera impresión llevaría a considerar a la totalidad de la Inversión Bruta Interna Fija (IBIF) como promotora de la capacidad productiva. Sin embargo, la IBIF que brindan las Cuentas Nacionales es una categoría amplia que se compone de dos grandes rubros (inversión en equipos durables y construcción) que, para el análisis del Excedente Económico, no necesariamente contribuyen al desarrollo productivo. Prebisch (1981), por ejemplo, entiende que buena parte de la vivienda construida en los países periféricos responde a la acumulación de capital no reproductivo como resultado de los privilegios distributivos. Inmediatamente, esto nos plantea el problema de que la totalidad de la construcción no puede ser considerada como inversión.

Como se sintetiza en el **cuadro 5**, la IBIF, desde el punto de vista del análisis del Excedente Económico, puede dividirse en:

- Construcción de viviendas populares a las que accede un sector no superior en ingresos al segmento de trabajadores no calificados.
- Inversiones que aumentan las capacidades productivas (IP), como equipos durables y construcción asociada a infraestructura.
- Consumos suntuarios, como construcción de viviendas a las que no acceden los sectores no calificados.

En el trabajo que realizamos en 2012 damos cuenta de cómo la evolución (o *boom*) de la construcción residencial en la etapa de Posconvertibilidad obedeció a la búsqueda de refugio de las divisas generadas por los sectores exportadores y aledaños. Agregamos ahora que la significativa distancia que se abrió en 2002 entre el salario promedio de los ocupados y los costos de acceso a una vivienda no se redujo en todo el período (**gráfico 1**). Se suma a este fenómeno la escasez de créditos hipotecarios para sectores populares, tanto por sus restrictivos requisitos, como por sus elevados costos financieros (Sproveri

Cuadro 5. Discriminación de los componentes de la Inversión Bruta Interna Fija (IBIF) de acuerdo con sus usos para el estudio del Excedente Económico.



Fuente: elaboración propia.

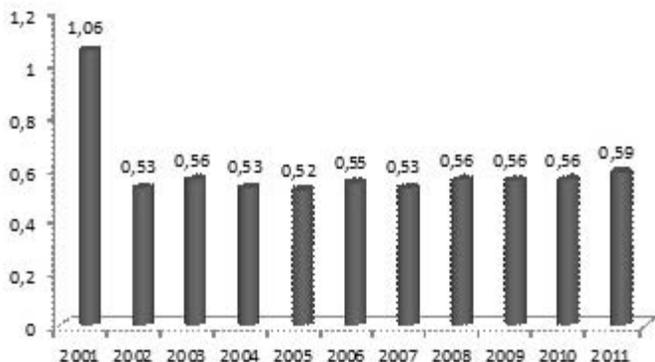
y Bulat, 2008; Gaggero y otros, 2010; Reporte inmobiliario, 2009). La combinación de ambos efectos permite concluir que la construcción privada residencial fue una causa más de estratificación social, siendo por ende imputable al consumo suntuario.

Como contrapartida, la inversión del sector público, después de años de magros presupuestos, recuperó protagonismo, totalizando entre mayo de 2003 y diciembre de 2011 la construcción de 650.000 viviendas (entre nuevas y soluciones habitacionales. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2012)¹⁵.

Consideraremos, entonces, como parte del Costo de Reproducción Social a la inversión Pública en Vivienda y Urbanismo (V y U) y la de Agua y Alcantarillado (A y A), a partir de los datos que suministra el Plan Nacional de Inversiones Públicas.

¹⁵ Como apuntamos en nuestro trabajo (2012), los programas nacionales de vivienda motorizados principalmente por el Programa Federal han cumplido un rol social en la promoción del acceso a un hogar propio para los sectores no calificados y de bajos ingresos. Sin embargo los datos del Censo 2010 marcan que para ese año, aún el 25% de los hogares argentinos resultaban deficitarios, dejando como saldo una necesidad de entre 2,5 y 3 millones de nuevas viviendas.

Gráfico 1. Relación entre salario medio y precio del metro cuadrado (CABA). Período 2001-2011.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Reporte Inmobiliario y de informes Salario-M² UADE.

Siguiendo los pasos entonces trazados en Sbattella y otros (2012), dividiremos a la construcción en 3 categorías:

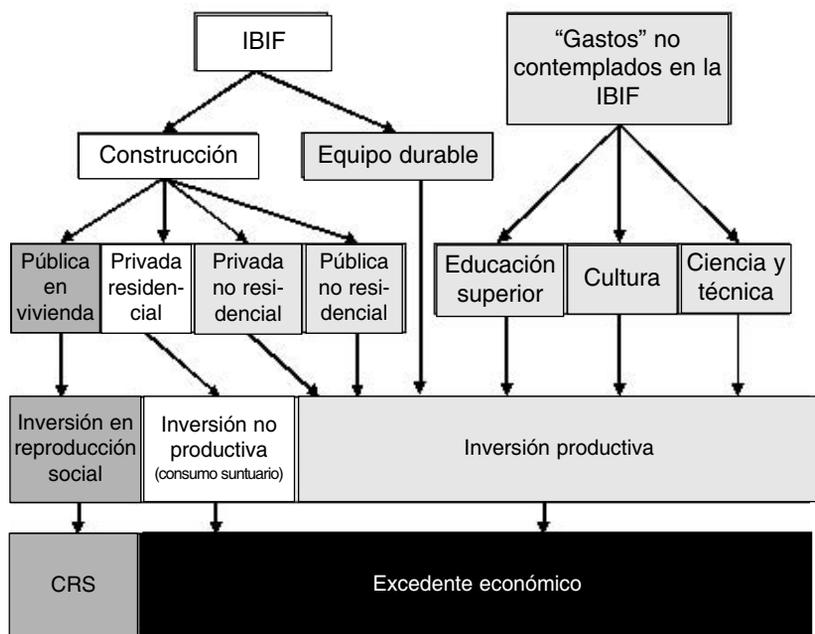
- la inversión pública en Vivienda y Agua integrará el CRS, ya que es la única que permite a sectores populares acceder a su propia vivienda,
- la construcción pública (descontando Vivienda y Urbanismo y Agua y Alcantarillado), al igual que la construcción privada no residencial pertenecerán a la Inversión Productiva, dado que brindan una plataforma de infraestructura necesaria para el desarrollo de las fuerzas productivas tales como mejoramientos en el transporte, en los caminos, en el espacio público, etc.
- la construcción privada residencial será considerada inversión no productiva. Como hemos visto, en este período ha sido un componente esencial del destino del EE. Con fastuosas inversiones en las áreas más ricas del país y con precios apreciándose año a año, las edificaciones residenciales privadas han estado lejos de mejorar la infraestructura social y desarrollar las fuerzas productivas.

La estimación final de la inversión productiva

Una vez "limpiada" la construcción para el análisis del EE, a nuestro concepto de inversión le restan incorporar tres componentes centrales que toman la forma de Gasto en las Cuentas Nacionales: la Educación Superior, la Investigación en Ciencia y Técnica y la Cultura.

Debemos añadir entonces el Gasto Público en Cultura en estos años y sumarle el Gasto Público Consolidado en Educación superior más el

Cuadro 6. Componentes de la inversión para el análisis del Excedente Económico en la Argentina de la posconvertibilidad.



Fuente: elaboración propia.

componente invertido en Educación superior privada¹⁶. Resumimos el análisis de la inversión esquemática y numéricamente en los **cuadros 6 y 7** respectivamente:

El **gráfico 2** nos permite visualizar las diferencias entre la estimación de inversión que proporcionan las Cuentas Nacionales y la propia. Como podemos observar, existe una diferencia del orden de entre 4 y 8 puntos porcentuales en términos de PIB entre una y otra medición.

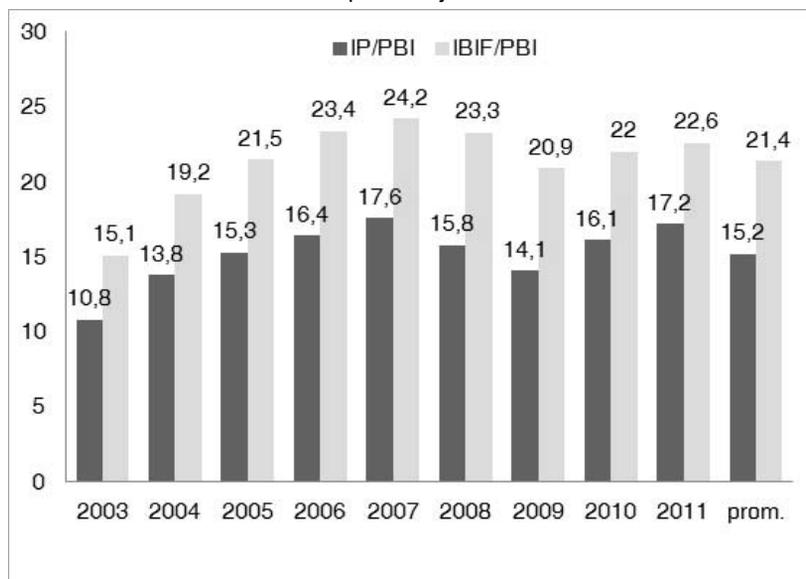
¹⁶ Para el cómputo de este último monto, ante la imposibilidad de agregar la inversión total en cada una de las instituciones privadas, hemos tomando el Gasto Público universitario por estudiante y lo hemos expandido por el total de alumnos de las instituciones privadas, reconociendo que se trata de una aproximación no exenta de imprecisiones.

Cuadro 7. Inversión Productiva total. Millones de pesos corrientes.
Años 2003-2011.

Inversión productiva	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Educación sup. y univ.	2.943	3.309	4.512	6.207	8.395	11.443	15.122	20.527	28.035
Educación univ. privada*	329	390	570	839	1.266	1.815	2.551	3.580	5.088
Ciencia y técnica	748	901	1.185	1.584	2.115	2.740	3.611	4.841	6.531
Cultura	405	501	662	847	1.169	1.470	1.995	2.672	3.602
Educ. y cultura sin discrim.	1.105	1.406	2.118	2.798	3.865	5.700	7.198	10.337	14.935
Const. no residencial (prod.)	13.088	19.564	29.455	38.657	53.211	61.071	48.562	66.572	84.308
Equipo durable	21.525	35.408	42.720	55.947	72.572	76.518	82.658	124.108	174.314
Total	40.143	61.479	81.222	106.879	142.592	160.756	161.697	232.638	316.812

Fuente: elaboración propia sobre datos de INDEC, ASAP y "Anuario de Estadísticas Universitarias" 2004, 2008 y 2010 del Ministerio de Educación. *valores estimados expandiendo el gasto universitario por alumno en instituciones públicas a la cantidad de estudiantes de universidades privadas.

Gráfico 2. Evolución de la IBIF y la Inversión Productiva (IP) estimada en términos del análisis del EE como porcentaje del PIB. Años 2003-2011.



Fuente: elaboración propia sobre datos de INDEC.

B. La evolución de la fuga de capitales

Otro de los grandes componentes de los usos del EE es la fuga de capitales. Los trabajos de Basualdo (2010), Basualdo y Kulfas (2000, 2002) que abordan la temática para la Argentina actual coinciden en que se trata de una variable capital para entender el período de valorización financiera (1976-2001). Como veremos, este condicionante de la política macroeconómica no ha retrocedido en la Posconvertibilidad.

Para estimar la fuga de capitales existen distintas definiciones. Según la propuesta que realizamos en Sbattella y otros (op.cit.), utilizaremos la cambiaria, que la considera como toda salida de capitales domésticos, tanto de residentes como de no residentes, del sistema financiero nacional. Esta definición contabiliza como fuga a todos los movimientos de salida de divisas, incluyendo tanto los que salen efectivamente del país como los llamados “dólares debajo del colchón”, pero descontando los que se reinsertan en el circuito bancario dado que pueden tener efectos sobre el multiplicador bancario.

Según el trabajo de Gaggero y otros (2010), la estimación de la fuga proviene de la información que provee el Mercado Único y Libre de Cambios del BCRA, como formación de activos externos del sector privado no financiero, menos las divisas que se reinsertan al sistema como aumentos de depósitos de entidades financieras en moneda extranjera en el Balance del BCRA. Este método tiene la ventaja de captar aquellas operaciones cambiarias (como la compra de dólares) que no son tenidas en cuenta por otros métodos (como el de Balance de Pagos) y además gozar de la mayor exactitud que brinda el balance del Banco Central. El **cuadro 8** resume su estimación.

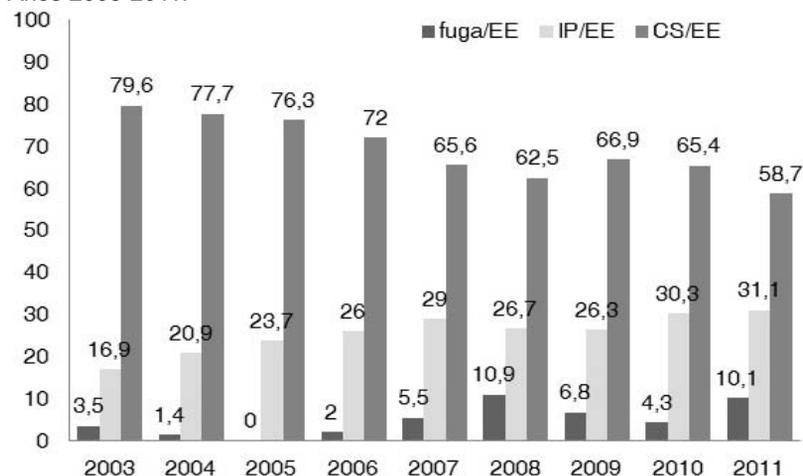
Como puede observarse, el fenómeno de la fuga de capitales en nues-

Cuadro 8. Estimación de la fuga de capitales. Millones de pesos corrientes. Años 2003-2011.

año	fuga
2003	8.334
2004	4.159
2005	-1.926
2006	8.284
2007	26.845
2008	65.703
2009	42.029
2010	33.314
2011	103.330

Fuente: elaboración propia sobre Gaggero y otros, 2010.

Gráfico 3. Evolución porcentual de los destinos del Excedente Económico. Años 2003-2011.



Fuente: elaboración propia.

tra economía se ha potenciado desde 2007. Cabe destacar que de acuerdo a este método de estimación, el mecanismo más importante para fugar capitales en este período ha sido la compra de moneda extranjera¹⁷.

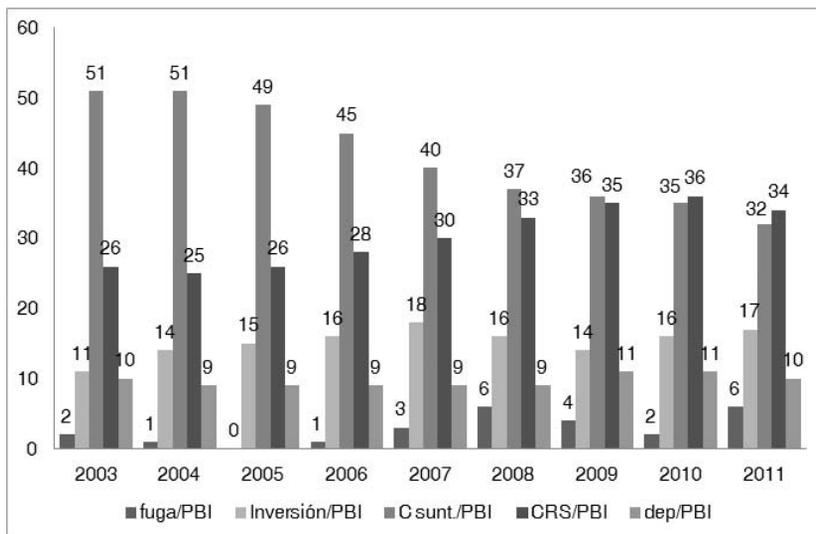
C. Evolución conjunta de los usos del EE

A partir del análisis realizado, estamos en condiciones de estimar la composición del EE según sus usos productivos y no productivos.

En el **gráfico 3** discriminamos los destinos del Excedente que hemos identificado. Se observa que el primer gran destino del Excedente es el consumo suntuario, estimado como la diferencia entre el EE total y los montos invertidos o fugados. El mismo experimenta sin embargo un descenso pleno en el período 2003-2011, cayendo casi del 80% del EE (2003) hasta menos del 60% (2011). Se trata de una caída de casi 20 puntos porcentuales en 6 años. La contracara de este proceso es el aumento de la Inversión Productiva, que pasa de representar el 16,9% del EE en 2003 al 29% en 2007, con una retracción en 2008-2009 y una recuperación en 2011 (31,1%). Como mencionamos precedentemente,

¹⁷ Según el Departamento del Tesoro estadounidense, la Argentina, con US\$ 1.300 per cápita, es el país que tiene más dólares (en billetes) por habitante del mundo (Reporte del Departamento del Tesoro al Congreso de EUA, septiembre de 2006, <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/rptcongress/counterfeit/default.htm>).

Gráfico 4. Evolución del CRS, la depreciación del capital y los usos del EE en porcentaje del PIB. Período 2003-2011.



Fuente: elaboración propia.

la fuga tiene niveles bajos hasta 2006, pero luego se dispara, llegando a superar el 10% del Excedente en 2008 y 2011.

Si hacemos un análisis en porcentaje del PIB de los usos del EE y la evolución del CRS en estos años, accedemos a un panorama completo de cómo se han comportado las variables estudiadas, hecho que ponemos en evidencia en el **gráfico 4**.

El CRS progresa en desmedro del consumo suntuario y en 2010 se produce un hecho inédito: por primera vez en la muestra el CRS supera al consumo suntuario como primer destino del producto (36 vs. 35%). Por su parte, la IP mejora su participación al menos hasta 2007, con un signo de preocupación en 2008: su caída es simultánea al aumento sustancial de la fuga de capitales. Los niveles de depreciación se mantienen relativamente constantes para el período¹⁸. Sin embargo, se constata que la dinámica virtuosa se revierte parcialmente en 2011, ya que cae el CRS y aumenta la fuga de capitales en relación con el año 2010; aunque también disminuye el consumo suntuario y crece levemente la inversión productiva.

¹⁸ Vale destacar que la Inversión añadida a la productiva (principalmente en capital humano) no se deprecia, lo que puede explicar la estabilidad de los niveles de depreciación del capital fijo.

Si hacemos una radiografía del PIB para los años 2003 y 2011, observamos que, de punta a punta: de los casi 19 puntos del PIB que “pierde” el consumo suntuario y el 1% que cae la depreciación, 8 son absorbidos por el aumento del CRS, 6 por la Inversión Productiva y otros 4 por la fuga de capitales.

Reflexiones finales

Este trabajo recupera una discusión que fue central para la Economía Política en los clásicos y en los estructuralistas latinoamericanos: el concepto de Excedente Económico, entendido como la diferencia entre lo que una sociedad produce y sus costo de reproducción social. Este abordaje permite a la vez dar cuenta de la disputa entre clases sociales por el producto social generado, el desarrollo de las fuerzas productivas y el papel del Estado.

Bajo dicho enfoque, estudiamos a la economía argentina de los últimos 10 años, entendiendo que esta herramienta resulta clave para el análisis, el diagnóstico y la comprensión del subdesarrollo de economías periféricas como la argentina, donde la desigualdad y la estratificación social son fenómenos estructurales.

El Excedente Económico estimado para todo el período resulta superior al 50% del PIB. Sin embargo, la dinámica es virtuosa, ya que entre 2003 y 2011 el Costo de Reproducción Social crece mientras que el EE se reduce del 64 al 55% del producto. Los mecanismos que posibilitaron este derrotero fueron tanto las mejoras en jubilaciones mínimas y salarios de los trabajadores no calificados (componente directo del CRS), como las transferencias estatales: educación, salud y subsidios al transporte y a la energía (componente indirecto). Es aquí donde se destaca el rol del Estado en la redistribución del ingreso. En un contexto de crecimiento económico el incremento de la participación del CRS en el PIB indica, bajo nuestra metodología, una mejora de las condiciones reales de vida de quienes menos se benefician del proceso de acumulación de capital; aunque cabe aclarar que el CRS posiblemente estuviera reducido a una expresión mínima a comienzos de los años 2000. Por cierto, debemos señalar que desde 2010 se observa un freno a esta dinámica, ya que las variables se estabilizan en 2011.

Ahora bien, el uso del EE puede favorecer al proceso de acumulación de capital o bien a la estratificación social. Para analizar este importante aspecto, se discriminó entre inversión productiva, fuga de capitales y consumo suntuario.

Distanciándonos del concepto de inversión que brindan las cuentas nacionales (IBIF), preferimos construir una variable que refleje fielmen-

te la potenciación de las fuerzas productivas. La Inversión Productiva estimada resultó de “limpiar” la IBIF de los componentes de reproducción social (vivienda pública social) y de consumo suntuario (construcción privada residencial) y agregar otros componentes que sí permiten desencadenamientos productivos: cultura, ciencia y tecnología y educación superior. A pesar de su incremento en estos años, sólo 1/3 del EE tiene como destino el desarrollo de fuerzas productivas (IP), mientras que lo restante se transforma en consumo innecesario o fuga de recursos.

A partir de lo expuesto y de acuerdo con los resultados obtenidos, debemos apuntar que son los *usos* y no la *cuantía* del EE el principal problema que aqueja a la sociedad argentina actual, dejando un campo fértil para que el Estado avance en esta área.

Bibliografía

- ASAP (2011): Estadísticas fiscales, en www.asap.org.ar.
- Baran, P. (1957): *La economía política del crecimiento*. Fondo de Cultura Económica.
- Baran, P. (1973): “El concepto de excedente económico”, en Marx y la economía moderna. Cien años de teoría económica marxista, Horowitz D. (ed), Editorial Laia, Barcelona.
- Baran, P. (1986): *Excedente Económico e irracionalidad capitalista*. Cuadernos de pasado y presente, Fondo de Cultura Económica.
- Basualdo, E. (2010): *Estudios de historia económica argentina: Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, 2da edición, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Basualdo, E. y Kulfas, M. (2000): “Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina”, en **Realidad Económica** 173, pp. 76-103.
- Basualdo, E. y Kulfas, M., (2002): “La fuga de capitales en la Argentina”, en *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina*, Gambina, Julio (Comp.), CLACSO, Buenos Aires.
- Félicz, M., Chena, P., Pérez, P., López, E., Cantamutto, F., Fernández, L., Barrera, F. y Bona, L. (2012): *Más allá del individuo. Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la Argentina contemporánea*. Editorial El Colectivo.
- Filadoro A. (2005): “El concepto de excedente económico: una reapropiación crítica”, **Realidad Económica**, 214, pp. 36-60.
- Furtado, C. (1978): *Prefacio a una nueva Economía Política*, 2da edición. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Gaggero, J., Casparrino, C. y Libman, E. (2007): “La fuga de capitales: historia, presente y futuro”. Documento de trabajo de CEFID-AR 14.

- Gaggero, J., Kupelian, R. y Zelada, M.A. (2010): "La fuga de capitales II. Argentina en el escenario global (2002-2009)". Documento de trabajo de CEFID-AR 29.
- INDEC (2004-2010): "La Posición de Inversión Internacional en 2003, 2005, 2007 y 2008", en www.indec.mecon.gov.ar.
- INDEC (2010): Cuentas nacionales, en www.indec.mecon.gov.ar.
- Keifman, S. (2005): "Requerimientos de inversión para una estrategia de desarrollo con equidad". El Plan Fénix en vísperas del Segundo Centenario. Una estrategia nacional de desarrollo con equidad. Lugar: Universidad de Buenos Aires.
- Marx, C. (1867): *El Capital*, Tomo 1, 17a. edición, Madrid: Siglo Veintiuno Editores.
- Neffa, J. (2011): La evolución de la relación salarial durante la postconvertibilidad (2002-2010). IV Congreso Anual de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA).
- Prebisch, R. (1981): *Capitalismo Periférico: crisis y transformación*. Editorial Fondo de Cultura Económica México D.F.
- Ricardo, D. (1817): *Principios de economía política y tributación*, D. F. México: Fondo de Cultura Económica.
- Salvia A., Leppore S. y Maccio, J (2002): "Estado de la estructura social del trabajo desde los Hogares. Una mirada de los diferenciales regionales." Departamento de Investigación Institucional, Proyecto Crisis de reproducción Social en la Argentina; UCA Buenos Aires.
- Salvia A., Leppore S. y Maccio, J (2003): "Diferenciales regionales de la estructura social del trabajo. Una Mirada desde los Hogares, 1998-2002". Ponencia presentada en las VII Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Tucumán, noviembre.
- Santaróangelo, J. y Borroni, C. (2008): "Debates teóricos sobre el concepto de excedente". II Jornadas de Economía Política, UNGS.
- Santiere, J., Gomez Sabaini, J., y Rossignolo, D. (2000): "Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en la Argentina en 1997", estudio preparado para la Secretaría de Programación Económica y Regional.
- Sbattella, J., Chena, P., Palmieri, P. y Bona, L. (2012): *Origen, apropiación y destinos del excedente económico en la Argentina de la postconvertibilidad*. Editorial Colihue.
- Smith, A. (1776): *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Torrado, S. (2006): "Sobre los conceptos de Estrategias Familiares de Vida y Costo de Reproducción de la Fuerza de Trabajo. Notas teórico metodológicas", en Familia y diferenciación social. Cuestiones de método, EUDEBA. Documento 3.

Reformas estructurales y caída de reservas hidrocarburíferas: el caso argentino

*Mariano A. Barrera**

Las reformas estructurales implementadas en la década de 1990 en el mercado hidrocarburífero argentino, según sus impulsores, tenían por objetivo eliminar el poder del Estado en el sector a través de YPF S.E. y generar un mercado de competencia. Eso, se suponía, redundaría en un fuerte ingreso de capitales de riesgo que permitiría incrementar el nivel de reservas y lograr una explotación próspera de la actividad para las futuras generaciones. A más de veinte años de implementadas las reformas, el sector presenta indicadores contrarios a los pregonados, principalmente, en materia de reservas de petróleo y gas natural. En este sentido, el objetivo de este artículo es analizar cuáles son las principales causas de la marcada caída de los recursos certificados hidrocarburíferos.

Palabras clave: Hidrocarburos – Reservas – Desregulación – Privatización - Poder económico.

* Licenciado en Ciencia Política (UBA) y Magíster en Economía Política con mención en Economía Argentina (FLACSO). Becario doctoral del CONICET e investigador del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO. marianoabarrera@gmail.com.

Structural reforms and hydrocarbon reserves fall: the Argentinian case

According to its supporters, the structural reforms implemented in the Argentinian hydrocarbon market in the 1990s aimed at eliminating the state power in the sector through YPF S.E. and at generating a competitive market that would yield a strong capital income. This would enable the increase of reserve levels and a prosperous exploitation of the activity for future generations.

More than twenty years after implementing the reforms, the sector presents indicators showing the opposite, in particular, in oil and natural gas reserves. In this sense, this article wants to analyze the main causes of the striking drop in certified hydrocarbon resources.

Keywords: Hydrocarbons – Reserves – Deregulation – Privatization – Economic power

Fecha de recepción: mayo de 2013

Fecha de aceptación: mayo de 2013

Introducción

El avance de las políticas neoliberales en América latina en la década de 1990 significó un cambio estructural, con diversas intensidades, en la dinámica socioeconómica de los diversos países de la región. A diferencia de lo ocurrido en México -donde a pesar de las fuertes transformaciones económicas el Estado sostuvo a Pemex que conserva, con excepciones puntuales en gas natural, el monopolio de la actividad-, en el Brasil -que vendió parte del capital social de Petrobras pero el Estado mantuvo el control político de la compañía- y en Venezuela -que a pesar de las reformas neoliberales el Estado conservó fuerte posición dominante en el sector hidrocarburífero-, en la Argentina las transformaciones alcanzaron mayor profundidad en tanto que significaron la total eliminación de la intervención del Estado en su calidad de regulador de la actividad (a través de la supresión de las instituciones que organizaban el sector) y la privatización total de la petrolera estatal, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF).

Según sus impulsores, la eliminación de los “obstáculos” y la generación de un “mercado de competencia”, propiciarían el arribo de inversiones de riesgo y una explotación más “eficiente” de los recursos, lo que redundaría en un incremento en las reservas y la producción de hidrocarburos por décadas. Sin embargo, a veinte años de las reformas, el sector presenta fuertes deficiencias en su funcionamiento, por lo que resulta pertinente realizar un análisis de las posibles causas que llevaron a esta actividad al estado de “declive” descripto.

Dada la marcada incidencia que poseen los hidrocarburos en la matriz energética nacional (90%), la persistente caída en la extracción de petróleo (desde 1998) y gas natural (2004) y la “extinción” de alrededor del 30% y 55%, respectivamente, de las reservas desde finales de la década de 1990 hasta 2010, generan diferentes escollos en la dinámica económica. En este marco, la convergencia de los procesos de expansión de la economía y contracción de la producción de hidrocarburos propició que en 2011 la balanza comercial energética alcanzara un déficit levemente inferior a los 3.000 millones de dólares, como resultado de la creciente necesidad de importar combustibles para satisfacer las demandas internas.

En este contexto, existen diversas interpretaciones respecto de las causas del deficiente funcionamiento de la actividad. Una serie de autores (Vaca Coca, 2002; Vicente, 2002; García, 2003; Fanelli, 2011) sostienen que esto se debió al cambio de políticas que se sucedieron luego de la crisis de 2001¹. Sin embargo, es posible cuestionar esta interpre-

¹ Entre el 1° de abril de 1991 y el 6 de enero de 2002 rigió en la Argentina la ley de

tación a partir de diversas evidencias empíricas. En este sentido, desde la economía política, el presente artículo tiene por objetivo presentar una visión alternativa basada sobre que la crítica situación actual es producto de las propias políticas implementadas en los noventa y no se deben al cambio de “reglas de juego” de la última década. Para ello, se analizará, en primer lugar, las transformaciones sectoriales propiciadas en los inicios del gobierno de Menem y, en segundo, las principales consecuencias generadas en la dinámica de los actores, en particular, y de la actividad, en general.

Las reformas de la arquitectura del mercado hidrocarburífero durante la convertibilidad

El funcionamiento del mercado de hidrocarburos desde la creación de YPF (1922) hasta el inicio del proceso de fragmentación de la empresa y desregulación del mercado (1989) consistía en una dinámica dirigida por la petrolera estatal la cual, en conjunto con una serie de instituciones y amparada en un cúmulo de normas acorde, regulaba la actividad. Hacia 1988 YPF S.E. extraía de forma directa el 65,2% del petróleo local, y de modo indirecto (por medio de contratistas) el 32,6%, por lo que disponía del 97,8% del crudo explotado en el país y tenía bajo su dominio el 99% de las reservas domésticas. En esta línea, el petróleo obtenido, de dominio de YPF S.E., era distribuido por la “mesa de crudos” a las diversas refinerías existentes, a partir de las cuotas establecidas en función de los criterios fijados por ésta. Esta arquitectura del mercado de hidrocarburos característica del modelo de regulación pública, comenzó a ser fuertemente cuestionada por parte de los actores que se desenvolvían en dicho mercado, en el marco de una transformación de la economía en general y la dinámica del sector petrolero (Kozulj y Bravo, 1993; Barrera, 2012b y 2012c).

Convertibilidad (23.928), que establecía que la base monetaria de la economía debía ser igual a la cantidad de dólares que existieran en el país. A pocos meses de implementarse este régimen, se produjo una rápida estabilización de los precios, pero conllevando notorias disparidades en la dinámica de los precios y rentabilidades relativas de la economía, con un claro sesgo “anti-industrial”, que coadyuvó a la crisis en 2001 y dio inicio al denominado proceso de “posconvertibilidad”. En esta etapa se propició una mayor intervención estatal y, en el sector hidrocarburífero, se fijaron algunas medidas (pesificación de las tarifas del gas natural y derechos de exportación) para evitar trasladar los efectos de la devaluación a los usuarios. Para ciertos sectores, desacoplar los precios locales de los externos, generó desincentivos y la posterior caída de reservas del país.

Con la asunción al Poder Ejecutivo de Carlos Menem (1989-1999), se estableció un proceso de transformación integral de la estructura económica a través de las leyes de Reforma del Estado (23.696) y Emergencia Económica (23.697), que habilitaron la posterior modificación del sector hidrocarburífero por medio de tres decretos. El primero de ellos fue el 1.055/89 y expresaba la intención del gobierno de emprender un profundo proceso de desregulación de la actividad, a partir de “reemplazar en forma creciente la intervención del Estado en la fijación de los precios, márgenes de bonificaciones, cuotas, cupos, etc, por los mecanismos de asignación del mercado y el libre juego de la oferta y la demanda” (decreto 1.055). Según entendía el gobierno, este proceso de eliminación de la intervención del Estado devendría en un “crecimiento de la producción de hidrocarburos, incremento de las reservas del país y equitativa participación en la distribución de la renta petrolera”. Así, el Poder Ejecutivo dispuso la concesión de las “áreas de interés secundario” y los nuevos concesionarios pudieron obtener la libre disponibilidad de los recursos extraídos y la libertad de comercio tanto en el mercado interno como externo con tarifas compatibles con los precios internacionales.

A los pocos meses se sancionó el decreto 1.212/89, el cual tuvo como objetivo central continuar la desregulación y apertura, con la finalidad de implementar “mecanismos de mercado” en la conformación de los precios e incentivar la competencia para obtener incrementos tanto en las reservas de hidrocarburos como en su extracción. Finalmente, el decreto 1.589/89 habilitó a los nuevos concesionarios a retener hasta el 70% de las divisas provenientes del comercio establecido ya sea por la exportación o por la venta en el mercado interno de sus productos.

De las descripciones realizadas puede observarse un proceso de, por un lado, acelerada supresión de la intervención del Estado en el mercado y, por el otro, paulatina pero persistente fragmentación o reestructuración de YPF.

La última etapa del proceso de transformación global de la compañía fue su privatización a partir de la sanción de la ley 24.145 en 1992. Esta norma habilitó el proceso de venta en las bolsas de Buenos Aires y Nueva York del capital social de la firma a partir de 1993, que culminó en 1999 con la compra del 97,46% de las acciones de YPF por parte del grupo español Repsol S.A.²

² Para profundizar el análisis del proceso de fragmentación de YPF y la posterior privatización se recomienda: Kozulj y Bravo (1993), Barrera (2012a), Serrani (2012), Sabbatella (2011) y Barrera, Sabbatella y Serrani (2012).

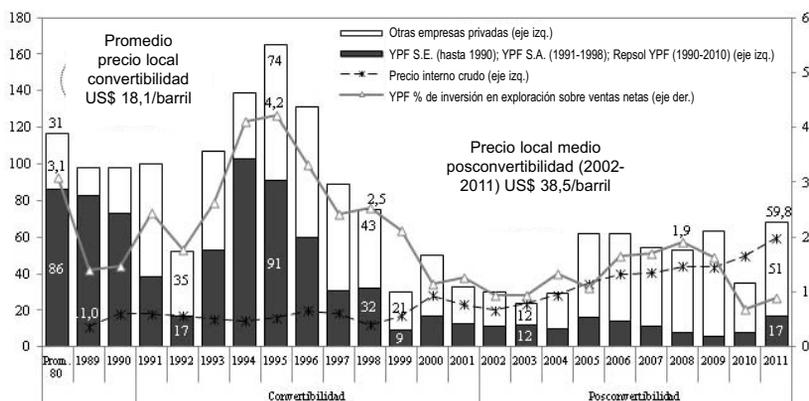
La consecuencia de la reestructuración del mercado y de la privatización de YPF S.A.: la subexploración hidrocarburífera

Los supuestos *explícitos* sobre lo que se basó la transformación del mercado y la enajenación de la petrolera estatal giraban en torno de que la eliminación del Estado como agente regulador y el traspaso de esta capacidad al mercado con el consecuente incremento de la competencia en el sector, redundaría en una mejora en los principales indicadores (fundamentalmente en los flujos de extracción y los *stocks* de reservas de hidrocarburos). Estas premisas se apoyaban sobre que la alineación de los precios domésticos con los internacionales generaría los incentivos necesarios para que el sector invirtiera en la búsqueda de nuevas reservas y en la extracción de hidrocarburos. Sin embargo, el abandono del carácter estratégico de dichos recursos y las transformaciones señaladas no tuvieron el impacto declarado en la dinámica del sector. Como sostiene Azpiazu (1999), estas premisas se basaban sobre principios teóricos que poco se ajustaban a la dinámica de la estructura económica concreta, dada la fuerte concentración del sector.

En el marco del avance de los postulados neoliberales y la liberalización del mercado, en los primeros años del gobierno de Menem, hubo un importante ajuste de los precios internos del crudo comercializado. En este sentido, mientras que la cotización del barril de petróleo WTI entre 1989 y 1991 aumentó de 21,5 dólares (9,7%), el doméstico creció de 11,0 a 17,9 dólares (62,7%), lo que significó un fuerte alineamiento con los estándares internacionales. A pesar de la mayor rentabilidad como consecuencia de mejores precios, la respuesta del sector y, principalmente de YPF, no fue la pregonada.

Acorde con el clima de época, la dinámica del sector se centró sobre la reducción de las principales inversiones de riesgo en procura de satisfacer los requisitos de rentabilidad de los inversionistas. En esta línea, luego de transferida la mayoría del paquete accionario de YPF al sector privado en 1993, los directores comenzaron a centrar los esfuerzos en incrementar los beneficios de la firma para posteriormente distribuirlos a los accionistas, en tanto que el *leitmotiv* de la compañía había dejado de ser la búsqueda de nuevas reservas: “Podemos mirar hacia atrás, orgullosos de nuestros logros, pero sabemos que nuestros mayores desafíos están en el futuro. Seguiremos trabajando para asegurar el éxito de YPF y más ganancias para nuestros accionistas” (YPF, 1996: 6).

Gráfico 1. Evolución de los pozos de exploración terminados de petróleo y gas natural en la Argentina y de la inversión en exploración sobre ventas de YPF, media 1980 y 1989-2010 (en cantidad, dólares por barril y porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la Secretaría de Energía, al IAPG y balances de YPF.

La estrategia desplegada por YPF S.A. se centró sobre la reducción de las inversiones de riesgo³. No obstante, no fue el único actor que operó de esa forma. Como se advierte en el **gráfico 1**, luego del inicio de las reformas en 1989, durante los primeros dos años la cantidad de pozos de exploración terminados permaneció estable (aunque en una menor proporción los realizados por la hasta entonces empresa estatal), alcanzando el nivel más bajo en 1992, con 52 pozos en total.

Este año fue crítico en tanto que se discutió la sanción de la ley de Privatización de YPF S.A., que generó fuerte incertidumbre en el sector. Nótese que si bien entre los años señalados la cantidad de pozos de exploración terminados se mantuvo relativamente constante (en torno de los cien), el número es inferior al promedio de la década de 1980 (117 pozos realizados -principalmente- por la petrolera estatal).

Finalizado el proceso parlamentario a favor de la enajenación del capital social de YPF S.A. y alentado, por un lado, por la consolidación del

³ Tal como lo expresaban en sus balances: "La sociedad continúa poniendo particular énfasis en el programa de administración por objetivos y en el análisis del retorno sobre el capital empleado a través de un estricto plan de optimización y reducción de costos con el fin de mejorar la rentabilidad. En las operaciones de Exploración y Producción, YPF continúa centrándose sobre proyectos de mediano y bajo riesgo, incorporando nuevas técnicas de perforación y producción, tanto en la Argentina como en el exterior" (YPF, 1998: 13).

proceso de concesión de las 124 áreas de la exempresa estatal y la desregulación del mercado, y, por el otro, por la entrada en vigencia del Plan Argentina de exploración entre 1991 y 1993, en el trienio posterior se observa un repunte de las inversiones en exploración. Así, entre 1993 y 1996 se aprecia un crecimiento en la cantidad de pozos realizados hasta alcanzar el nivel máximo en 1995 (165). Tal como se observa en el **gráfico 1**, si bien YPF S.A. retomó los valores previos, se alcanzó los 165 pozos exploratorios por un fuerte aumento de las otras empresas que operaban en el país, las cuales realizaron 74 perforaciones.

De este modo, luego del “fervor” inicial, desde 1997 se inició un proceso de reversión de esta tendencia motivada, en gran medida, por la marcada caída de los niveles de exploración de la expetrolera estatal, aunque también fue acompañado por el resto de las empresas. Así, de 91 pozos realizados en 1995 por YPF S.A., al año siguiente el número fue marcadamente inferior (60) hasta alcanzar el nivel mínimo de la década en 1999, con apenas nueve pozos exploratorios. Por su parte, las demás empresas aplicaron la misma lógica que terminó afectando negativamente las inversiones del sector. En consecuencia, en 1999 este subgrupo de compañías ejecutaron apenas 21 pozos exploratorios, lo que significó que, sumado a los de la “nueva” Repsol-YPF S.A., el mercado en su conjunto perforara únicamente treinta pozos, un cuarto de los que en promedio se realizaban en la década de 1980.

Esta dinámica defectuosa en lo relativo a las inversiones en exploración se potenció durante la posconvertibilidad (2002 en adelante). Luego de un leve crecimiento entre 2003 y 2006 en lo concerniente a la cantidad total de pozos perforados, desde este último año se observa una tendencia descendente, fundamentalmente por la baja *performance* de Repsol-YPF S.A. De esta manera, en conjunto el sector ejecutó un promedio anual de 48 pozos, mientras que la expetrolera estatal apenas realizó diez perforaciones por año, con un mínimo de seis en 2009. Esto sucedió aun con precios del barril de petróleo que, en dólares, durante la posconvertibilidad fueron más del doble que entre 1990 y 2001, en tanto que, en promedio, subieron de 18,1 dólares a 38,5 dólares.

En definitiva, se advierte que, en un mercado como el argentino, en el que la petrolera estatal era la “dinamizadora” del sector, el repliegue de sus inversiones generó la contracción de la actividad en su conjunto, dado que el capital privado no asumió dicha iniciativa. Conforme esto, si se analiza por períodos, se aprecia que mientras en la década de 1980 el promedio de pozos destinados a la búsqueda de nuevas reser-

vas era de 117 por año, entre 1989 y 2001, ese guarismo descendió a 90, y en el último interregno (2002-2011) fue de 48⁴.

La dinámica de las perforaciones realizadas por la expetrolera estatal resulta consistente con las inversiones destinadas a la exploración. Al cruzar las erogaciones en exploración con las ventas netas de la firma, se corrobora contablemente lo que se expresa en sus memorias: la política sistemática encaminada a reducir las inversiones de mayor riesgo. Así, los datos plasmados en el **gráfico 1** permiten sostener que luego de la privatización (con excepción de los años 1994 a 1996), el *ratio* inversión en exploración sobre ventas netas, estuvo siempre por debajo del promedio de la década de 1980 (3,1%, en una etapa de bajas inversiones por la crisis en la que se encontraba la firma y el país). En este sentido, mientras que entre 1989 y 2001, en promedio, se invirtió el 2,7% de lo facturado (con un mínimo en 2000 del 1,2%), durante la posconvertibilidad y bajo la conducción de la española Repsol S.A., el guarismo se redujo notablemente, hasta alcanzar el mínimo histórico de 0,7% de las ventas, con un promedio en torno del 1,3 por ciento.

De esta manera, es dable sostener que las escasas perforaciones realizadas en la última década, pero que se iniciaron a mediados de los noventa, responden a una estrategia del sector sustentada sobre la reducción de costos y, por ende, de inversiones en pozos destinados a la búsqueda de reservas, en tanto que es el segmento con mayor riesgo en la cadena productiva. De este modo, luego de alcanzar el cenit en 1995, la cantidad de pozos comenzó a mermar fuertemente hasta arribar al mínimo de la década en 1999.

Otro elemento que se encuentra en esta línea es el análisis del denominado éxito exploratorio, que se expresa en la cantidad de pozos de exploración terminados que resultaron finalmente productivos, es decir, en qué porcentaje de éstos se encontraron hidrocarburos. Dicha información permite observar un marcado incremento en la "eficiencia" del sector durante las décadas de 1990 en la Argentina respecto de períodos previos. En efecto, sobre la base de las estadísticas de la Secretaría de Energía, mientras que en la década de 1970 y 1980, entre el 27% y 30%, respectivamente, de los pozos terminados de exploración eran exitosos, en el decenio de 1990 este valor se incrementó fuertemente al 48% y en la siguiente tuvo su mayor crecimiento al arribar al

⁴ Esta periodización responde a tres procesos políticos. El primero, a la vigencia del mercado regulado y el predominio de YPF estatal. El segundo, al inicio de las políticas neoliberales en el marco de la convertibilidad y la YPF privada. El tercero, en el proceso desarrollado bajo la posconvertibilidad y el cambio de régimen económico, que persistió con la desregulación sectorial y la dinámica fijada en 1989.

74%. Esto implica que de cada cuatro pozos exploratorios que realizan las compañías, tres resultan productivos, cuando en las décadas previas en uno se encontraba hidrocarburos.

Si bien el auge tecnológico a partir de la aparición de la sísmica 3D permite reducir la incertidumbre en el segmento y realizar perforaciones con mayor probabilidad de encontrar hidrocarburos, según Cruz (2005), jefe de grupo de evaluación de riesgo y reservas de Pluspetrol S.A., recién en 1995 se relevó una magnitud significativa de kilómetros, lo que podría haber impactado en el incremento del éxito exploratorio. Este dato no es menor si se considera que en 1992, con la utilización de la sísmica 2D, el éxito exploratorio había alcanzado el 69%, muy por encima del período previo.

En realidad, la información disponible y la literatura existente (YPF, 1998; Kozulj, 2002; Guadagni, 2012) permiten sostener que, en el marco de una política de reducción de costos en general, y aquellos vinculados al riesgo, en particular, desde la década de 1990 -pero principalmente desde el último decenio- las empresas además de reducir los pozos asociados a la exploración (**gráfico 1**), se centraron sobre áreas maduras y de bajo o mediano riesgo minero ubicadas en zonas aledañas a los yacimientos en explotación y sobre los cuales se posee abundante información geológica. En efecto, según información del Instituto Argentino del Petróleo y el Gas (IAPG), al considerar las áreas en las que ejecutaron los pozos de exploración se advierte que, entre 1994 y 2001, el 97,8% se realizó en las cinco cuencas productivas que desarrolló YPF S.E. -principalmente, en las Neuquina y San Jorge (78%)-, valor que ascendió al 100% en el período 2002-2008 -88,4% concentrados en las dos cuencas mencionadas-. Indudablemente, esto les permitió incrementar el porcentaje de “éxito exploratorio”. Como sostiene Alieto Guadagni, ex secretario de Energía durante la última dictadura y en el gobierno provisional de Eduardo Duhalde: “Lo que ocurre es que ahora gran parte de lo que se califica como exploración, consiste en la prospección de áreas ya conocidas” (Guadagni, 2012: 8)⁵.

A pesar de ello, en recientes publicaciones realizadas por exsecretarios de Energía de la Nación (Apud y otros, 2009 y 2011), la explicación respecto de la insuficiente dinámica del sector apunta a las políticas públicas aplicadas durante la última década que “desestimularon” la

⁵ Esta información es coherente con la política asumida por YPF S.A. desde su privatización, y potenciada por Repsol S.A. cuando tomó el control: “Las inversiones de capital (incluyendo exploración) sobre base consolidada presupuestadas para 1996, ascienden a \$1.861 millones, en comparación con \$ 2.440 millones invertidos en 1995. Las inversiones en exploración y producción se centralizarán sobre los yacimientos con reservas comprobadas (YPF, 1996: 44).

inversión de riesgo. En este sentido, sostienen que la razón principal que explica el descenso en los niveles de reservas y explotación responde a la caída de los pozos de exploración acontecidos durante el último decenio, producto de políticas de desincentivo: “La caída de la producción no es casual; nuestra opinión es que tiene causas en la baja de la actividad exploratoria que se ha producido en la última década y que la actual administración no ha logrado ni diagnosticar ni revertir. Nunca la Argentina ha explorado tan poco como durante las presidencias de Néstor y Cristina Kirchner” (Apud y otros, 2011: 3). Para validar sus afirmaciones presentan estimaciones sobre los promedios por década de los pozos de exploración terminados. Según sus datos entre 1980 y 1989 (con una actividad regulada por YPF y respaldada por un marco normativo afín) en la Argentina el número de pozos anual era, en promedio, de 103, mientras que entre 1990-1999 el guarismo alcanzaba los 99, para finalizar en el último decenio (2000-2009) con apenas 48.

Si bien en términos generales la información es correcta, el modo de presentarla les posibilita validar algo que, en rigor, no es exactamente así. El análisis realizado con antelación permite afirmar, por un lado, que si bien es cierto que durante los años transcurridos en el último decenio la cantidad de pozos de exploración terminados fue inferior a la de los períodos previos, los descensos en los niveles de inversión comenzaron en 1997, por lo que no parece que se debiera únicamente a las modificaciones en las “reglas del juego” del período en que gobernaron Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015)⁶, sino a un problema de índole estructural del sector. Como se analizó para el caso de YPF, esta caída responde a menores erogaciones en lo relativo a montos de inversión en exploración con la finalidad de aumentar la rentabilidad, en un contexto de precios superiores.

Por el otro, esta situación pone de manifiesto que la desregulación y el proclamado incremento de la competencia, no redundaron, como se sostenía, en un considerable aumento de la inversión de riesgo sino en su reducción, dado que se centraron en áreas comprobadas. Este dato es de sustancial relevancia en tanto que las cinco cuencas tradicionalmente productivas -descubiertas por la petrolera estatal- poseen menor

⁶ Producto del incremento del precio del dólar en un casi 300% en 2002 y la crisis económica en la que estaba inserto el país, el gobierno de Eduardo Duhalde implementó los derechos de exportación a los hidrocarburos para contener los precios internos y recaudar ingresos para distribuirlos a los sectores postergados. Esta política siguió con los gobiernos posteriores y se ampliaron las alícuotas de estos derechos hasta hacerlos móviles en función del precio internacional, lo que redundó en el rechazo por parte del sector privado ya que se desacoplaron los precios domésticos de los externos.

riesgo minero pero tienen un potencial más limitado, lo que atenta contra descubrimientos de grandes yacimientos hidrocarburíferos con alta productividad (Guliano, 2004).

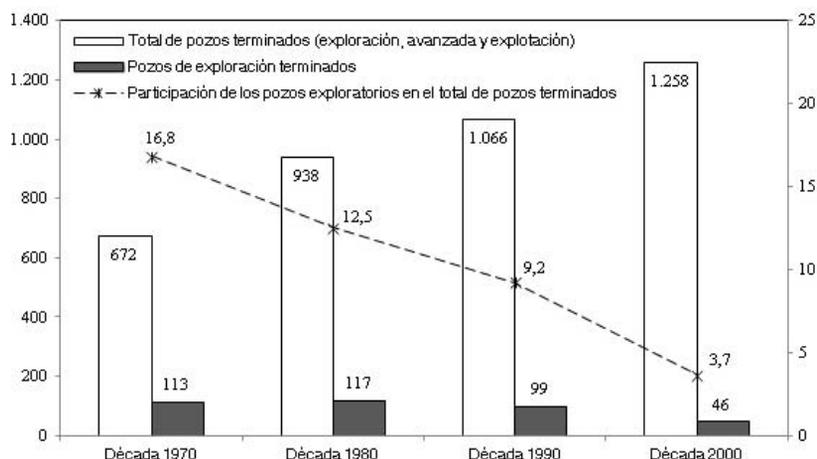
En síntesis, conforme lo señalado, la actual crítica situación del sector no parece responder a factores coyunturales sino que sería consecuencia de un problema de índole estructural. La arquitectura legal construida en la década de 1990, que le permitió operar a las firmas sin restricción ni obligaciones de ningún tipo, y la ausencia de una empresa testigo estatal, generaron un proceso de sobreexplotación de los yacimientos (en función de ampliar los saldos exportables) y subexploración de la superficie sedimentada con el objetivo de maximizar las utilidades en el corto plazo (Kozulj, 2002 y Barrera, 2012a). Durante la posconvertibilidad, como estrategia de presión para obtener mayores beneficios (vía aumento de precios), las compañías potenciaron la estrategia de subexploración para reducir los costos y acrecentar las ganancias, facilitado por la ausencia de normativas que regulen el mercado. De esta manera, pese al cambio en el esquema económico que significó la salida de la convertibilidad, con la consecuente recuperación del proceso de reindustrialización, en el sector hidrocarburífero hasta 2011 siguió vigente una serie de normas que inhibían -y en algunos casos anulaban- el rol del Estado en el sector⁷.

En efecto, el **gráfico 2** permite observar, desde otra perspectiva, este elemento señalado. Así, la información presentada refleja, como promedios de cada década, la cantidad total de pozos terminados (exploración, desarrollo y explotación), el número de pozos de exploración y el porcentaje de estos últimos respecto del conjunto.

Lo que se pretende presentar, de alguna manera, es la composición de las inversiones realizadas y el riesgo asumido. *Prima facie*, se puede concluir que entre las décadas de 1970 y 2000, la participación de las inversiones de riesgo sobre el total descendió continuamente. Sin embargo, es posible remarcar dos tendencias divergentes. Si bien entre los decenios de 1970 y 1980 la participación cayó del 16,8% al 12,5%, esto se debió a un mayor incremento de los pozos totales respecto de los de exploración. Producto de esto, mientras que los primeros aumentaron un 39,5%, los segundos crecieron un 3,7%. El alza del total de perforaciones terminadas respondió, principalmente, a la mayor partici-

⁷ Este proceso de subexploración y sobreexplotación desplegado con el objetivo de maximizar el valor presente de las reservas -que coadyuvó en una creciente dependencia externa de los combustibles- provocado principal, pero no únicamente, por Repsol-YPF S.A., fue uno de los factores que desencadenó la expropiación del 51% de las acciones del grupo español el 4 de marzo de 2012. Al respecto se puede consultar: Barrera (2012a) y Sabbatella (2012).

Gráfico 2. Evolución del total de los pozos terminados, de los terminados de exploración y la relación entre ambos, promedio décadas 1970, 1980, 1990 y 2000 (en cantidad y porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la Secretaría de Energía y al IAPG.

pación del capital privado en calidad de contratista, producto de la apertura generada por la última dictadura (1976-1983), que tendió a centrarse sobre la extracción, relegando la actividad de riesgo a la petrolera estatal.

Contrariamente, en el período que se desarrolló con posterioridad a las reformas de mercado y la privatización de YPF, se observa un quiebre en la tendencia de las inversiones. Efectivamente, a la par que se destinaban más recursos a las actividades de desarrollo y explotación, situación que permitió que entre el decenio de 1980 y el siguiente aumentara un 13,6% el número de pozos totales terminados, las inversiones en exploración descendieron un 16,1%. Si se comparan los primeros diez años del nuevo siglo con los últimos del pasado, las inversiones de riesgo volvieron a descender, en este caso un 53,3% mientras que el conjunto de pozos terminados se incrementó nuevamente (34,1%). En consecuencia, estas tendencias contrapuestas impactaron en un mayor descenso de la participación de los pozos de exploración en el total, en tanto que finalizaron en apenas el 3,7% en la última década.

Acorde con las características de país con hidrocarburos -y no hidrocarbúfero, como pueden ser México y Venezuela dentro de la región-, las inversiones en explotación deberían corresponderse, en primer

lugar, con las necesidades domésticas de consumo de petróleo y gas natural, y no con la demanda internacional de este recurso tal como sucedió desde 1990. En segundo, las inversiones en extracción deberían vincularse con las de exploración, de modo que no se incrementen los recursos económicos destinados a la extracción *vis-à-vis* descienden los relativos a la búsqueda de hidrocarburos. La sobreexplotación de los yacimientos en articulación con la subexploración del territorio, si bien le permite a las firmas maximizar utilidades en el corto plazo, genera problemas en términos de la reposición de las reservas necesarias para que la actividad sea perdurable en el tiempo.

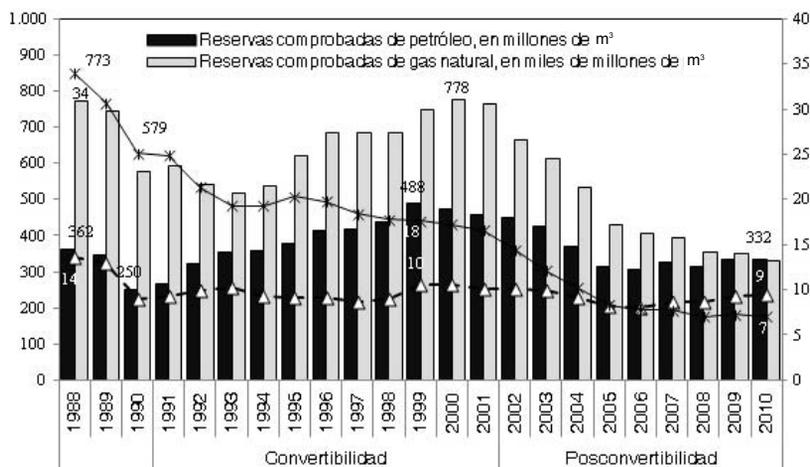
En definitiva, lo que permiten observar los distintos datos presentados es que la desregulación del mercado, contrariamente a lo que se sostenía desde el discurso político que habilitó las reformas en la década de 1990, no generó un proceso virtuoso de mayor inversión de riesgo con el consecuente incremento sostenido y persistente de la producción. En la práctica, la transferencia de la capacidad regulatoria estatal al mercado le permitió a un acotado número de firmas, implementar una estrategia que consistió en invertir fuertemente en la extracción de los yacimientos, logrando su sobreexplotación -cuyo horizonte era el mercado externo-, a la par que reducía el riesgo minero subexplorando la superficie del país, con el objetivo de maximizar la rentabilidad a través de la rápida “monetización” de las reservas. Esta estrategia que fue beneficiosa para el sector privado, redundó en una marcada caída de los niveles de explotación luego de la maduración de los yacimientos y un fuerte aumento de las importaciones de combustibles desde 2003, que provocó en 2011 un déficit significativo en la balanza comercial energética.

Análisis de la variación de los stocks de reservas hidrocarburíferas

Los análisis realizados con antelación permiten comprender con mayor facilidad el porqué de la evolución declinante de las reservas hidrocarburíferas de Argentina. *Prima facie*, se puede observar en el **gráfico 3** que la variación de los recursos certificados de petróleo y de gas natural es muy similar. Tal como se aprecia, es posible marcar dos períodos con semejante ciclo. En 1990 producto de la revaluación de reservas realizada por la consultora Gaffney, Cline & Associates⁸, se produjo una

⁸ El Poder Ejecutivo para evaluar las reservas de hidrocarburos, en un contexto en el que no existía desconfianza respecto del nivel de recursos certificados (Vicente, 1990: 4.412), contrató los servicios de la consultora estadounidense Gaffney, Cline & Associates. Sobre la base del sistema diseñado para la concesión de las áreas, la valuación fijaba el importe que debía abonar el capital privado para acceder a la con-

Gráfico 3. Evolución de las reservas comprobadas de petróleo y gas natural y horizonte de reservas de ambos hidrocarburos, 1988-2010 (en millones de m³, miles de millones m³ y años)



Fuente: Elaboración propia sobre Secretaría de Energía y el IAPG.

marcada reducción del 28,7% en petróleo y 27,9% en gas natural, que en los años inmediatos se revirtió. Así, en términos generales las reservas hidrocarburíferas crecieron hasta 1999 (crudo) y 2000 (gas natural). Luego de alcanzar el nivel máximo se inició una etapa de marcada caída que, en el caso del petróleo, logró estabilizarse recién en 2006, algo que todavía no sucedió con el gas natural que continúa un persistente descenso (**gráfico 3**). De este modo, al tomar 1999 como base de comparación, emerge como elemento que los recursos certificados descendieron hasta 2010 en torno del 31,6% y 55,6% en petróleo y gas natural, respectivamente.

Si se desagrega la información por empresa, considerando las primeras 6 que significan alrededor del 75% de los recursos certificados de

cesión. Resultan ilustrativas declaraciones realizadas años después por personas vinculadas al sector. De este modo, Eduardo Dávila, director Nacional de Recursos de la Subsecretaría de Combustibles, sostuvo: "En 1992 hemos tenido un pequeño aumento de reservas de petróleo, que proviene en particular del recálculo de reservas ya comprobadas" (Dávila, 1994: 42). Por su parte, un representante directo del sector privado, Dante Patritti, ingeniero y Gerente de Áreas Internacionales y Nuevos Negocios de Astra, afirmó: "Entre los años ochenta y nueve y noventa se hace una auditoría de reserva de todos los yacimientos del país, y se detecta que algunos yacimientos que tenían reservas asignadas no iban a ser económicamente explotables en la situación en que se encontraba el mercado en ese momento. Esa modificación, que fue brusca, redujo significativamente las reservas" (Patritti, 1994: 11).

Cuadro 1. Evolución de las reservas de petróleo operadas por las principales empresas del sector, 1999 y 2010 (en millones de m³ y %)

	1999	%	2010	%	Evolución 1999- 2011
Repsol-YPF S.A.*	123	25,2	64	19,1	-48,2
Pecom/Petrobras	70	14,4	11	3,2	-84,6
Pan American Energy	56	11,5	150	44,9	167,3
Astra Capsa	54	11,0	-	-	-
Chevron San Jorge S.A.	43	8,7	14	4,1	-67,8
Tecpetrol S.A.	32	6,4	9	2,7	-71,2
Resto	111	22,7	87	26,0	-21,8
Total país	488	100,0	334	100,0	-31,6

*En 2001 Repsol-YPF S.A. absorbió a Astra. Si se sumara la producción de Astra y Repsol-YPF S.A. para 1999, la caída sería del 64,0%, no ya del 48,2%.

Fuente: Elaboración propia sobre la Secretaría de Energía.

petróleo y el 85% en gas natural (lo que de por sí señala el alto grado de concentración de las reservas), sobre la base de los datos de la Secretaría de Energía se puede apreciar que la marcada caída se explica por un problema estructural que afecta al conjunto de las compañías del sector. En consecuencia, tal como queda de manifiesto en las evidencias proporcionadas por el **cuadro 1**, con excepción de Pan American Energy que casi triplicó sus recursos certificados, las restantes compañías redujeron muy marcadamente sus *stocks*. Así, las primeras dos con una mayor caída fueron Petrobras con una extinción del 84,6% de sus reservas y Tecpetrol S.A., con un declive del 71,2%, seguidas por Chevron (-67,8%) y Repsol-YPF S.A. (-48,2%). El resto de las compañías que no se ubican entre las seleccionadas, también tuvieron fuertes caídas en sus reservas operadas, en torno del 21,8 por ciento. Indudablemente, esta deficitaria *performance* del sector en su conjunto resulta preocupante en tanto que reduce fuertemente el horizonte de reservas y la sustentabilidad de la actividad, con el consecuente impacto en el conjunto de la economía.

Por su parte, al analizar el sector gasífero, la dinámica es aún peor dado que las caídas son considerablemente superiores (en un contexto en el que la matriz de consumo de energía del país depende en un 50% del gas natural y 40% de petróleo). En efecto, las primeras seis con mayores reducciones de reservas son Tecpetrol S.A. (-87,0%), Pluspetrol (-78,1%), Petrobras (-69,1%), Repsol-YPF (-66,1%) y Pan American (-17,8%). Asimismo, el resto de las compañías que no se encuentran en el panel diagramado redujeron sus recursos un 56,1%,

Cuadro 2. Evolución de las reservas de gas natural operadas por las principales empresas del sector, 1999 y 2010 (en miles de millones de m³ y %)

	1999	%	2010	%	Evolución 1999- 2010
Repsol-YPF S.A.	191	25,6	64	19,3	-66,5
Total Austral	158	21,1	117	35,3	-25,8
Pluspetrol	88	11,7	19	5,8	-78,1
Tecpetrol S.A.	73	9,7	9	2,8	-87,0
Pecom Energía/Petrobras	69	9,3	21	6,5	-69,1
Pan American Energy	69	9,2	56	17,0	-17,8
Resto	101	13,5	44	13,4	-56,1
Total país	748	100,0	332	100,0	-55,6

Fuente: Elaboración propia sobre la Secretaría de Energía.

lo que impactó en un descenso del 55,6% considerando el agregado nacional.

Al igual que lo señalado respecto del declive de la extracción, existen diversas hipótesis que pretenden explicar el origen de la contracción originada hacia finales de la convertibilidad que cobró mayor impulso en la posconvertibilidad. Según sostiene Fanelli:

“Las medidas que llevaron al incremento de las importaciones de energía y la caída de las exportaciones fueron el resultado de dos hechos. Las políticas de redistribución implementadas a través de los subsidios al consumo y la falta de seguridad jurídica por la ausencia de un marco normativo transparente y estable, que desanimó la inversión en el sector y llevó, en definitiva, a un creciente desbalance comercial energético y de la relación entre producción y reservas comprobadas” (Fanelli, 2011: 56).

Desde la perspectiva de este autor, el cambio en las “reglas de juego” con posterioridad a 2002 y la distorsión del mercado a través de la implementación de subsidios cruzados y derechos de exportación fueron los elementos centrales que generaron el “desbalance” y la consecuente caída de la extracción y las reservas hidrocarburíferas⁹. Dentro del sector, existieron diversos cuestionamientos respecto de las medidas aplicadas en 2002¹⁰, en tanto que, según afirmaban, generarían

⁹ En esta línea también se ubica Navajas quien afirma que “la función de reacción de la política pública en los años 2000 -cuando ya se vislumbraba claramente este problema- actuó, por una serie de circunstancias, en sentido contrario a lo que las circunstancias exigían, en particular eliminando o distorsionando las señales de precios que se necesitaban” (Navajas, 2011: 88).

¹⁰ Se alude a la “pesificación” de los precios de gas natural y la implementación de los derechos de exportación para el petróleo (originariamente del 20%).

mayores perjuicios (Vicente, 2002; García, 2003; entre otros). Una de las declaraciones que sintetiza dicha postura fue la del presidente de Pionner Natural Resources Argentina S.A., Güimar Vaca Coca, quien expresó: “Quizá no se comprenda que la industria petrolera es más útil y puede ayudar más al país siendo libre que restringida con retenciones, precios y limitaciones que impiden su accionar pleno” (Vaca Coca, 2002: 58).

Sin embargo, la información disponible permite advertir que el inicio de la declinación de las reservas es previo a la devaluación y las políticas posteriormente aplicadas, por lo que el origen del problema no parece ser el indicado por los interlocutores mencionados. En realidad, el descenso no responde a cuestiones coyunturales sino a factores estructurales de la dinámica adoptada por el sector luego de la desregulación del mercado y la enajenación de la petrolera estatal.

El marcado aumento de las reservas de petróleo (95,6%), entre 1990 y 1999 y de gas natural (34,3%) entre la fecha inicial y 2000, se corresponde, en menor medida, con el inicial incremento de los pozos de exploración que aumentaron hasta 1995 (**gráfico 1**). Efectivamente, el crecimiento está asociado, fundamentalmente, por un lado, con el “blanqueo” de reservas que habían sido reducidas con la revaluación realizada con la consultora Gaffney, Cline & Associates¹¹ y, por el otro, al mejoramiento en el gerenciamiento de los reservorios y el acrecentamiento del “factor de recuperación” de las reservas debido a la emergencia de mejores tecnologías. De esta manera, el mejoramiento de las técnicas y la tecnología permitió acceder, dentro de yacimientos que se encontraban en producción, a recursos que hasta entonces no podían extraerse, lo que permitió acrecentar la magnitud de las reservas¹². Dado que la Argentina tenía un factor de recuperación del 19%, cuando la media internacional se encontraba en el 30% (Galacho, 1992), es dable sostener que gran parte de estos aumentos se debieron a este

¹¹ Al respecto, vale recordar lo señalado en la cita 9. Asimismo, si se toma como año de comparación 1989, año previo a la auditoría externa, se advierte que el crecimiento desarrollado durante el período no fue tan importante. Entre 1989 y los años de mayores *stocks* de reservas, la expansión fue del 41,7% en petróleo (1999) y 4,5% en gas natural (2000), considerablemente inferiores a los expresados, elemento que permite advertir un incremento más modesto.

¹² Como sostiene Mirta Galacho: “El Gerenciamiento de Reservorios tiene como objetivo incrementar las reservas por incremento del factor de recuperación de los recursos. El aumento de los coeficientes de recuperación implicará (...) aplicar nuevas tecnologías de explotación. Sin embargo en muchos casos sólo con aplicar más eficientemente las mismas tecnologías, se aumentarán sustancialmente esos factores. (...) Cada incremento del 1% en el factor de recuperación incorporará aproximadamente 55 millones de m³ de petróleo” (Galacho, 1992: 22).

elemento. Si bien estos factores permitieron un inicial incremento de los *stocks* de reservas, el posterior descenso desde 1997 en los niveles de inversión de riesgo, redundó en una consecuente caída de los recursos certificados que implicó, entre 1999 y 2010, una merma del 31,6% y 55,6% en petróleo y gas natural, respectivamente. Como se señaló, a diferencia de lo que se pregonaba, el sector privado no dinamizó la actividad en función de garantizar una explotación racional en términos intergeneracionales.

La reducción del riesgo por parte de las empresas se puede apreciar de diversas formas. Por una parte, ateniéndose a la decisión desarrollada por la principal firma del mercado, la expetrolera estatal, que desde 1994 figura en sus balances la necesidad de reducir el riesgo para aumentar su rentabilidad. Por la otra, desde un plano más agregado, las inversiones en áreas de escaso riesgo minero se expresa incluso en la decisión asumida por las firmas de realizar la casi totalidad de pozos de exploración en las cinco cuencas tradicionales y maduras.

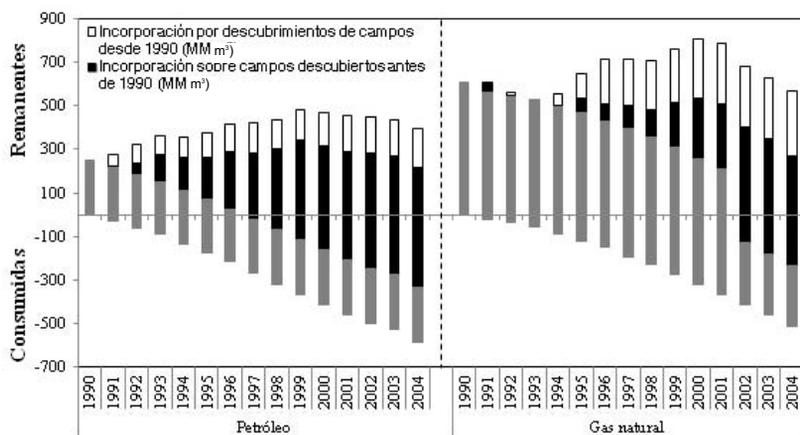
Asimismo, también se aprecia al analizar la cantidad de reservas incorporadas entre 1990 y 2004 en campos descubiertos antes de 1990 y luego de ese año. La evidencia disponible permite afirmar que el crecimiento de reservas en la Argentina en el período 1990-2001, para el caso del petróleo, responde en un 75,6% a recursos certificados en campos descubiertos antes de 1990, esto es, las áreas de “bajo riesgo” desarrollados por YPF S.E.; mientras que las descubiertas luego de esa fecha aportaron el 24,4% restante (**gráfico 4**).

Por otro lado, respecto de las reservas incorporadas de gas natural, los datos disponibles expresan que la contribución al crecimiento responde en un 63,0% a las áreas descubiertas antes de 1990, mientras que el 37,0% a las desarrolladas luego de esa fecha. No obstante, es necesario aclarar que durante el período, el 73,4% de las reservas de gas natural existentes (sin restringir el estudio únicamente a las incorporadas) respondieron a zonas descubiertas antes de 1990 (ya sea porque eran recursos certificados heredados de YPF S.E. o porque se incorporaron en áreas descubiertas antes de 1990) y las nuevas de áreas desarrolladas luego de 1990, significaron el 26,6% (**gráfico 4**).

Esta información permite explicar por qué en un contexto de fuerte expansión de la explotación de ambos recursos y marcada caída de la inversión de riesgo desde mediados de la década, las reservas pudieron expandirse. Tal como sostiene el geólogo Carlos Cruz (2005), jefe del grupo de evaluación de riesgo y reservas de Pluspetrol S.A., al analizar la evolución de las reservas hasta 2004:

“Considero que el incremento notable de reservas que se dio en los '90, en general, se debió a la aplicación de nuevos desarrollos tecnológicos, mejora

Gráfico 4. Evolución de las reservas de petróleo y gas natural en función de las incorporaciones en campos descubiertos antes y después de 1990, 1990-2004 (en millones de m³)



Fuente: Elaboración propia sobre Cruz (2005).

del factor de recuperación y optimización en el manejo de reservorios. (...) Esto se puede ver claramente en estas curvas de evolución de reservas de los últimos quince años, donde la adición de reservas por descubrimientos de nuevos campos no impacta de la misma manera que la incorporación sobre campos ya descubiertos. Fue la utilización de tecnología y la mejora en el factor de recuperación lo que atemperó y destacó, atemperó, la caída de reservas” (Cruz, 2005: 14)

Sobre la base de la información estadística analizada es dable sostener que esta tendencia se profundizó luego de 2004, año en el que finaliza el estudio de Cruz, debido a la mayor contracción de las inversiones. De este modo, la articulación de la información de los pozos de exploración con esta última declaración, permite reafirmar que el inicial incremento de reservas hasta finales de la década de 1990 no se debió a fuertes inversiones de riesgo como se sostenía que sucedería sino, principalmente, a aportes de nueva tecnología y reordenamiento del “gerenciamiento” de los campos -además del “blanqueo” de reservas-. Esta falta de incorporación de “nuevo” petróleo y gas natural -dado que se explora en las cuencas históricas de YPF S.E.- y el fuerte incremento de la extracción, generaron el actual agotamiento o “maduración” de los yacimientos, con la consecuente caída de la productividad y niveles de extracción (Barrera, 2012a). En esta línea, desde otro marco teórico, Scheimberg, expresó: “En términos de los resultados alcanzados en los noventa el cambio en la organización ha probado ser eficiente en relación con la maximización de la renta petrolera de corto plazo pero ha

dado muestras de una insuficiente actividad exploratoria asociada con la sustentabilidad de largo plazo” (Scheimberg, 2005: 7).

Conforme con esto, se puede advertir que la estrategia aplicada por el oligopolio petrolero consistió en la sobreexplotación de los yacimientos junto con su subexploración, con el objetivo de maximizar el lucro privado con la finalidad de generar fuertes saldos exportables. En este sentido, no parece que la libertad de mercado con precios plenos de la década de 1990 haya favorecido una explotación racional del recurso, pensado desde una perspectiva intergeneracional. Todo lo contrario, la falta de regulaciones y la ausencia de obligaciones para reinvertir en el sector redundaron en la actual caída de reserva con el consecuente compromiso hacia el futuro. De allí que, de un horizonte de reservas en 1988 de 34 años en gas natural y 14 en petróleo, en la actualidad los guarismos son de 7 y 9, respectivamente.

Si se asume que es un escenario contrafáctico, basándose sobre la experiencia del decenio de 1990, al cual las empresas operaron con total libertad de mercado (con captación plena de precios) y no aumentaron las inversiones de riesgo (sino que las disminuyeron), nada hace suponer que otorgarle mayores beneficios en la actualidad redunde en incrementos de inversión -principalmente de riesgo- en el mercado doméstico y no en la ampliación de los márgenes de ganancia. De hecho, en 2006 se sancionó la ley 26.154 que establecía un régimen de promoción para aquellos que realizaran inversiones en exploración, a partir de lo cual recibían beneficios impositivos (devolución anticipada de IVA, amortización acelerada del impuesto a las ganancias, reducción de la base de imposición de la ganancia mínima presunta y eliminación de derechos de importación para bienes de capital o partes que no se producen localmente). No obstante, sobre la base de la evidencia empírica disponible, se puede apreciar que tuvo escaso o nulo impacto después de casi seis años de implementada. En lo sustancial, dado que las principales empresas del sector son transnacionales y operan en mercados globalizados, no es dable afirmar que la eliminación de las incipientes regulaciones de precios se traduzca en que los mayores beneficios obtenidos se reinviertan localmente, en vez de que sean destinados a mercados con menores costos de explotación.

Reflexiones finales

Sobre la base del recorrido realizado es dable sostener que la estructura legal conformada a partir de los decretos 1.055/89, 1.212/89 y 1.589/89, que le confirió un predominio irrestricto al mercado por sobre el Estado, lejos de generar un incremento de las inversiones de riesgo,

con el consecuente alza del nivel de reservas, propició la transferencia de la capacidad regulatoria del sector público a un acotado número de actores del sector privado, que operaron bajo la lógica de sobreexplotación y subexploración de los yacimientos. De este modo, la libre disponibilidad del recurso extraído fomentó una rápida explotación que fue volcada al mercado externo. Si bien originariamente existió un aumento del nivel de reservas, éste se debió al “blanqueo” de reservas pre-existentes y a las mayores inversiones (de escaso riesgo) destinadas a aumentar el factor de recuperación. Así, la estrategia desplegada se sustentó sobre la mayor inversión en pozos de explotación y desarrollo respecto de aquellos destinados a la exploración, con el agravante de que cuando invirtieron en la búsqueda de reservas, lo hicieron en áreas de escaso riesgo y con limitado potencial. Por su parte, las estadísticas permiten observar que las inversiones en pozos exploratorios comenzaron a descender de forma casi ininterrumpida desde 1997 a la par que se incrementaba el éxito exploratorio, lo que propició la consecuente caída de las reservas.

El quiebre que significó el cambio de régimen de acumulación en 2002 con la crisis de la convertibilidad no implicó una transformación en el comportamiento de los actores, sino una profundización de la tendencia a la subexploración, con el objetivo de maximizar la rentabilidad a través de la rápida “monetización” de las reservas, habilitado por contextos normativos que por acción u omisión avalaban estos procesos. Se advierte, teniendo en cuenta el análisis realizado, que las principales firmas asumieron una dinámica de funcionamiento asociada con estrategias de corto plazo para alcanzar rápidos retornos de la inversión, lo que redundó en que el capital “productivo” asumiera una lógica de acumulación “financiera”¹³ (Arceo, 2011).

Esta estrategia, que fue beneficiosa para el sector privado, redundó en una maduración de los yacimientos, descenso en los niveles de productividad, declive de la producción y, consecuentemente, aumento de las importaciones de combustibles para satisfacer la creciente demanda interna. Este fuerte aumento de las compras externas provocó, luego de 21 años, que en 2011 emergiera un déficit significativo en la balan-

¹³ Al respecto, resulta interesante la perspectiva desarrollada por Fernández, consultor privado: “La razón fundamental por la que las empresas de este sector muestran un particular interés en el crecimiento es su rentabilidad (...). Entonces, podemos extraer como conclusión que la decisión de las empresas de dar prioridad a la **búsqueda de nuevos mercados por encima del desarrollo de más reservas parece ser la más adecuada**; y por ello la respuesta a la problemática del crecimiento se ha volcado inexorablemente a la **expansión de los mercados y a la transformación de activos en flujos de fondos** a través de la búsqueda de proyectos que sirvan a ese fin” (Fernández, 1999: 40-41).

za comercial energética (Barrera, 2012a). La estructura oligopólica del mercado, conformada luego de las reformas, implicó que esa mayor “eficiencia” en la “maximización de la renta petrolera” fuera apropiada por un puñado de actores en detrimento de la economía argentina.

De esta manera, los problemas de caída de reservas hidrocarburíferas del país no parecen corresponderse con una situación coyuntural asociada con el “cambio de reglas” a partir de la implementación de derechos de exportación desde la salida de la convertibilidad y la modificación de precios. De hecho, como se presentó, de 2002 a 2011 las empresas obtuvieron precios que, en promedio, fueron más del doble de los vigentes en la década de 1990. En este sentido, el descenso parecería responder a problemas estructurales vinculados a la ausencia de una regulación que logre que las empresas reinviertan parte de sus utilidades en ampliar las inversiones de riesgo. Así, la reciente sanción de la ley 26.741 de expropiación del 51% del capital social de YPF S.A., al declarar de interés público nacional “el objetivo de lograr el autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos”, presenta un nuevo escenario proclive a una nueva regulación sectorial. Conforme con esto, el decreto reglamentario 1.277/12 derogó los principales artículos desregulatorios establecidos en los decretos 1.055/89; 1.212/89 y 1.589/89. Asimismo, crea el Plan Nacional de inversiones hidrocarburíferas que será elaborado por una comisión generada a tal efecto que tendrá entre sus objetivos asegurar y promover inversiones tendientes a que se incrementen las capacidades productivas en los distintos segmentos del sector. En esta línea, la nueva regulación debería tener como objetivo modificar el comportamiento de los actores y lograr que expandan sus planes de inversión de riesgo, ámbito en el que el capital privado no demostró interés.

Bibliografía

- Apud, E. y otros (2009). “Propuesta de una política de Estado para el sector energético argentino”, Buenos Aires, 11 de marzo.
- Apud, E. y otros (2011). “Sector energético argentino: Balance de la gestión de gobierno 2003-2010”, Documento elaborado por los exsecretarios de Energía, Buenos Aires.
- Arceo, E. (2011). *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones de la economía mundial*. Buenos Aires: Cara o Ceca.
- Azpiazu, D. (1999). “La problemática (des-re)regulatoria en el ‘shock’ neoliberal de los años noventa”. *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo*, FLACSO/Grupo. Buenos Aires: Editorial Norma.

- Barrera, M. (2012a). "Las consecuencias de la desregulación del mercado de hidrocarburos en Argentina y la privatización de YPF". *Cuadernos del Cendes*. 80, 101-129.
- Barrera, M. (2012b). "El legado de la última dictadura en el mercado hidrocarburífero: la antesala de las reformas de los noventa". **Realidad Económica**. 267, 19-43.
- Barrera, M. (2012c). "Y.P.F.: Estudio de las causas del quebranto y privatización" en *Ensayos de Economía*. 40, 13-37.
- Barrera, M. (2012d). "El proceso de fragmentación de YPF: rupturas y continuidades entre el gobierno de facto y el de Carlos Menem". **Realidad Económica**. 267, 44-67.
- Barrera, M.; Sabbatella, I. y Serrani, E. (2012). *Historia de una privatización. Cómo y por qué se perdió YPF*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Cruz, C. (2005). "El gran desafío de ampliar las fronteras de la exploración". *Revista Petrotecnia*. 46, 8-26.
- Dávila, E. (1994). "A la búsqueda de nuevas reservas". *Petrotecnia*. 1, 38-50.
- Fanelli, J. (2011). "Recursos naturales: ¿Bendición o maldición? Sobre la experiencia argentina en los 2000". *Boletín de Techint*. 336, 49-62.
- Fernández, E. (1999). "Alternativas para movilizar las reservas hacia los mercados". *Petrotecnia*. 1, 39-43.
- Galacho, M. (1992). "El gerenciamiento de reservorios y el incremento de las reservas de petróleo". *Actualidad Energética*. 41, 22-25.
- García, R. (2003). "La importancia de las reglas previsibles" en *Petrotecnia*. 44, 24-25.
- Guadagni, A. (2012). "Presente y futuro del gas en la Argentina. Econometría S.A.". Revista Economic research and forecasts. Argentina Macroeconomic Outlook, 1-17.
- Gulisano, C. (2004). "La exploración onshore en la Argentina: historia reciente, presente y futuro". *Petrotecnia*. 45, 20-30.
- Kozulj, R. (2002). "Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles". *División de Recursos naturales e infraestructura. CEPAL*, 46.
- Kozulj, R. y Bravo, V. (1993). *La política de desregulación argentina: antecedentes e impactos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Paritri, D. (1994). "La industria de los hidrocarburos en Argentina en los últimos 25 años: Las reservas de petróleo y gas". *Petrotecnia*. 5, 6-34.
- Sabbatella, I. (2011). *La ecología política de la privatización de YPF: mercantilización de los hidrocarburos y valoraciones alternativas (1989-2001)*. Tesis de Maestría no publicada, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

- Sabbatella, I. (2012). "La política petrolera de la posconvertibilidad: de la herencia neoliberal a la expropiación de YPF". *Argumentos. Revista de crítica social*. 14, 149-180.
- Scheimberg, S. (2007). "Experiencia reciente y desafíos para la generación de renta petrolera 'aguas arriba' en la Argentina" en *Documento de proyecto. CEPAL*.
- Serrani, E. (2012). *Estado, empresarios y acumulación privilegiada de capital. Análisis de la industria petrolera argentina (1988-2008)*. Tesis de Doctorado no publicada, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Vaca Coca, G. (2002). "Las empresas frente a la crisis". *Petrotecnia*. 43, 54-69.
- Vicente, O. (2002). "El gas, la electricidad y las empresas". *Petrotecnia*. 43, 8-20.
- YPF. Memoria y Balance General, varios años. Buenos Aires.

Comercio internacional

Las relaciones comerciales de la Argentina en el nuevo escenario global: el caso del comercio bilateral con la República Popular China

Yusef Hageg*

El sistema económico mundial ha venido sufriendo ciertas modificaciones desde el decenio de 1970, situación que se ha exacerbado en la primera década del siglo XXI. Estas modificaciones giran en torno de un proceso de reestructuración del capitalismo, donde el componente tecnológico innovador, la concentración del capital y la fragmentación de los procesos productivos resultan factores clave para el crecimiento del sistema.

En este contexto, el incremento general de la economía global de los últimos años se explica, fundamentalmente, por el crecimiento económico y poblacional de los países emergentes, con la República Popular China como líder. A su vez, estos países han actuado como estabilizadores de la economía global frente al decrecimiento de EUA y de la Unión Europea.

En el caso particular de la Argentina, sus tradicionales ventajas comparativas naturales, en un contexto de fuerte aumento de la demanda de alimentos y energía, le han permitido crecer y mantener un superávit comercial desde 2002 hasta nuestros días. En este sentido, la llamada ortodoxia económica ve con muy buenos ojos los vínculos comerciales con China y demás demandantes de *commodities*, bregando por la profundización del perfil productivo agrario de nuestro país.

El presente escrito pretende analizar de forma crítica las relaciones sino-argentinas de los últimos años con el objetivo de comprender los alcances y las limitaciones que conlleva este vínculo bilateral en el contexto geopolítico actual.

Palabras clave: Argentina - China - Comercio internacional - *Commodities* - Relaciones sino-argentinas

* Licenciado en Sociología (UBA). Maestrando en Investigación en Ciencias Sociales (UBA).

Argentinian commercial relationships in the new global scenario: the case of bilateral trade with the Popular Republic of China

The global economic system has gone through certain modifications since 1970, trend that has exacerbated in the first decade of the 21st century.

These modifications revolve around a capitalism restructuring process, where the innovative technological component, the concentration of capital and the fragmentation of the productive process are key factors for the system growth.

In this context, the general growth of global economy in recent years can be explained, essentially, by the population and economical growth of emerging countries, with the Popular Republic of China on top. At the same time, these countries have acted as economical stabilizers for the global economy in contrast to EUA and European Union degrowth.

In the particular case of Argentina, its traditional natural comparative advantages, in a context of a strong increase in the demand of food and energy, have let them grow and keep a commercial surplus from 2002 to the present.

In this regard, the so-called economical orthodoxy looks favorably upon the commercial bonds with China and other countries which demand commodities, grappling for the deepening of our agrarian productive profile.

The present work tries to critically analyze the sino-argentinian relationships over the last years with the aim of understanding the scope and limitations of this bilateral bond in the current geopolitical context.

Keywords: Argentina – China – International Commerce – commodities – sino-argentinian relationships

I- Los cambios en la geopolítica global: la crisis de los países centrales y el crecimiento de los emergentes

La economía mundial ha comenzado a reconfigurarse desde mediados del decenio de 1970, dejando atrás la llamada “*época dorada del capitalismo*” (Hobsbawm, 1995). Es decir, se ha venido consolidando un proceso de reestructuración del capitalismo, donde el componente tecnológico, la concentración del capital y la fragmentación de los procesos productivos resultan factores clave para el crecimiento del sistema económico mundial.

Desde entonces, se ha regimentado un sistema de acumulación basado, principalmente, sobre el capital ficticio y la deuda. En rigor, el capitalismo industrial en su forma fordista fue dejando su lugar protagónico a la valorización a través de la especulación financiera.

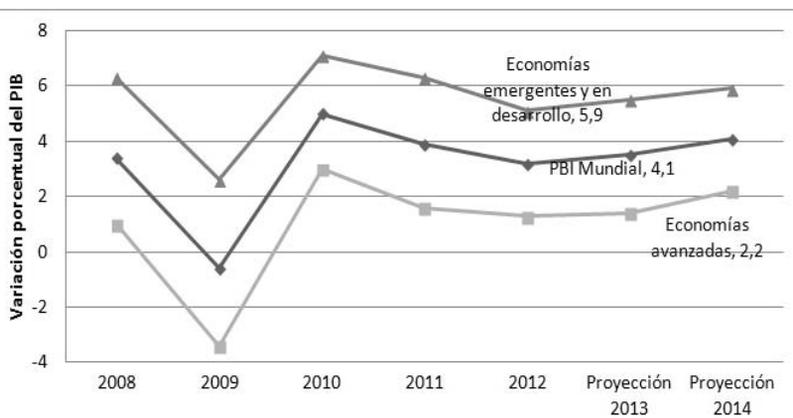
Asimismo, se ha asistido a una constante innovación tecnológica que ha puesto el conocimiento en el centro del crecimiento del capital (Vercellone, 2011). Así, gracias a las facilidades emanadas de las innovaciones en el transporte y las comunicaciones, muchas empresas oriundas de los países desarrollados se trasladaron a países periféricos como estrategia para abaratar los costos de producción.

Los últimos informes del Fondo Monetario Internacional estiman que para el año 2013 el PIB mundial crecerá un 3,5%; las economías de los mercados emergentes tendrán un rol esencial para paliar el débil crecimiento o el decrecimiento de los países desarrollados (FMI, 2013). Como se observa en el **gráfico 1**, en tanto se prevé un crecimiento en torno del 1,4% en las economías avanzadas, los pronósticos para las economías emergentes y en desarrollo rondan el 5,5%, donde el crecimiento de la economía china juega un papel fundamental.

Asimismo, en el **gráfico 1** se puede apreciar que las formas que adquieren las curvas que expresan la variación porcentual del PIB para el período 2008-estimación 2014 son similares en el promedio de las economías avanzadas y de las economías emergentes. La diferencia sustancial radica en que, en el caso de las economías avanzadas la curva oscila entre el -3,4% (2009) y el 2,2% (estimación 2014), en tanto que, en el caso de las economías emergentes y en desarrollo se trata de cifras considerablemente más elevadas: 2,6% (2009) y 7,1% (2010).

Si bien el impacto del estallido de la crisis de 2008 generó un descenso generalizado del PIB en 2009, su pico más bajo para el caso de las economías emergentes fue casi similar al alcanzado por las economías avanzadas en el año 2010 (el más relevante del período observado).

Gráfico 1. Variación porcentual del PIB Mundial, de las economías avanzadas y de las economías emergentes/en desarrollo, según año (2008- estimación 2014)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de FMI

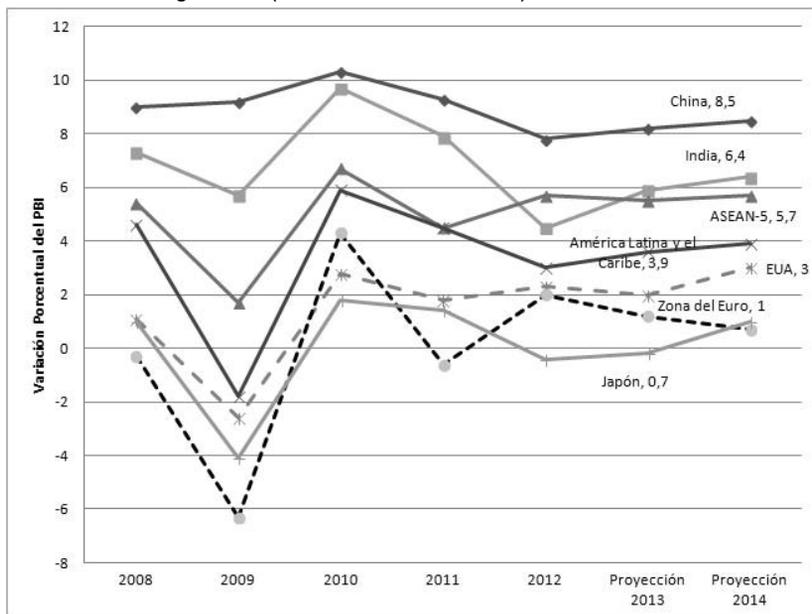
Más específicamente, para el presente año, se espera que EUA crezca un 2%, en tanto que el Japón lo hará un 1,2% y la zona del euro en su conjunto decrecerá un 0,2% para comenzar a recuperarse recién en 2014 (FMI, 2013). La contracara del magro desarrollo de las economías avanzadas está conformada por el importante crecimiento -aunque menor que en años anteriores- de China (8,2%), India (5,9%), la ASEAN-5¹ (5,5%) y, en menor medida, la región de América latina y el Caribe (3,6%).

En el **gráfico 2**, se pueden apreciar en detalle las curvas de variación del PIB de cada una de estas economías para el período 2008- estimación 2014. En tal sentido, se observa una tendencia mundial al decrecimiento abrupto del PIB en el año 2009 (a excepción de China) y una recuperación hacia el 2010 para luego decaer nuevamente en los años 2011 y 2012 con una estimación de leve crecimiento para los años 2013 y 2014.

En el caso de las economías desarrolladas, la zona del euro aparece como la región económica más golpeada por la crisis y la de más leve recuperación de su PIB. Por su parte, la curva correspondiente a la economía estadounidense ha presentado menores variaciones de su PIB, más allá de su magro crecimiento en los tres últimos años. En el caso del Japón, tercera economía mundial, el decrecimiento de 2009 fue el

¹ La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático-5 está compuesta por Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam.

Gráfico 2. Variación porcentual del PIB de los principales países y regiones económicas según año (2008- estimación 2014)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de FMI

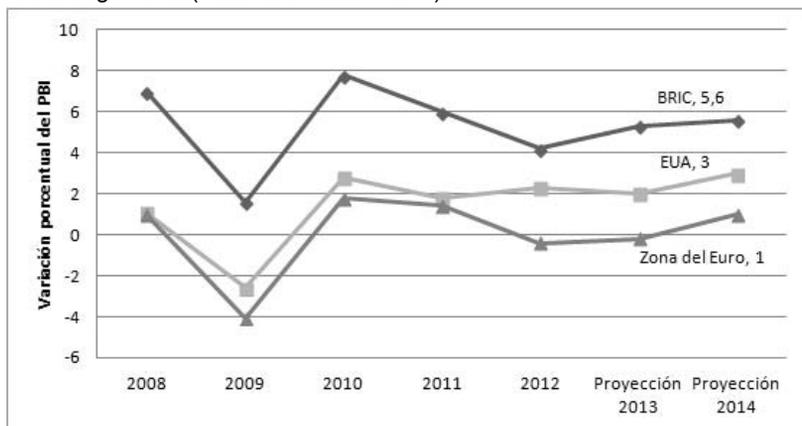
más notorio de todas las regiones económicas consideradas (-6,3%) y su recuperación ha sido importante en 2010 (4,3%) aunque sus perspectivas para los próximos años no son alentadoras (1,2% en 2013 y 0,2 en 2014).

En contraste, si bien se han visto afectadas por el impacto del decrecimiento global del año 2009, las economías emergentes han podido afrontar mejor las adversidades de la crisis capitalista manteniendo importantes niveles en su PIB.

En este sentido, la economía de la República Popular China muestra una curva mucho más estable que otras economías, lo que indica un crecimiento constante y sostenido más allá de algún leve descenso. Así, su PIB entre los años 2008 y 2012 se ha establecido en un promedio del 9% anual, estimándose un crecimiento similar para los años próximos. En el caso de la economía india, su PIB ha crecido en torno del 7% anual, con una proyección un poco menos optimista para los próximos dos años (5,9% en 2013 y 6,4 para 2014).

Otro eslabón importante en la cadena del crecimiento de las economías emergentes lo constituyen las economías del sudeste asiático

Gráfico 3. Variación porcentual del PIB en los países BRIC, EUA y la Zona Euro según año (2008-estimación 2014)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de FMI

llamadas ASEAN-5. Su PIB si se vio bastante resentido en 2009 por la crisis aunque nunca ha dejado de crecer. Su promedio para el período 2008-2012 ha sido del 4,7%, con un pronóstico bastante similar al de la economía india para el bienio que se avecina.

Finalmente, el **gráfico 2** nos muestra la tendencia de las economías de América latina y el Caribe. En este sentido, se puede observar que la región ha sido afectada considerablemente por la crisis a lo largo de 2009 (-1,8%) y, desde entonces, ha mantenido un promedio de crecimiento en torno del 4,5%, con una proyección similar -aunque levemente inferior- para los siguientes años.

En definitiva, tal como se aprecia en el **gráfico 2**, los países emergentes -con China como líder- son los que explican, en buena medida, el crecimiento de la economía global. Es por ello que, en estos últimos años, se ha comenzado a hablar de la importancia económica y política de los llamados BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y del G20.

Según estimaciones de la OCDE, hacia 2030 un 60% del Producto Bruto Mundial estará representado por las economías emergentes. Asimismo, Goldman Sachs anunciaba en 2003 que, hacia el año 2043, el PIB chino superaría al estadounidense y que los países del G8 serían reemplazados por los BRIC (Goldman Sachs, 2003).

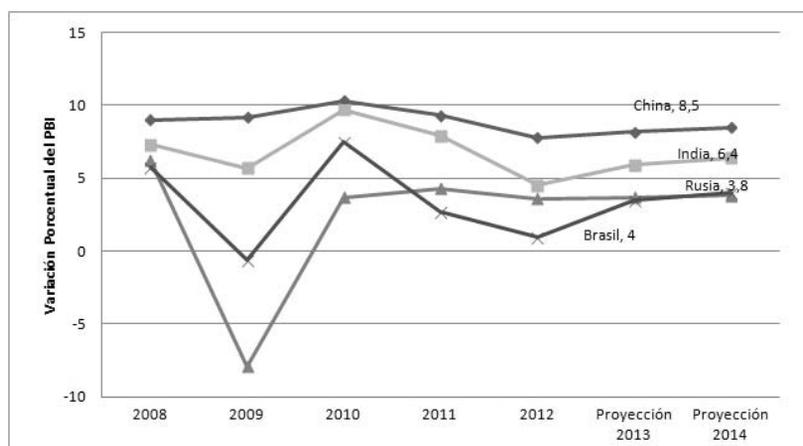
En concordancia, en el **gráfico 3** se puede percibir la evolución del PIB de los países BRIC en conjunto respecto de EUA y de los países de la zona del euro. En este sentido, es destacable el hecho de que el conjunto de los países BRIC ha logrado mantenerse en un promedio de cre-

cimiento de su PIB en torno del 5,3%, similar al pronóstico estimado para el bienio próximo. Por su parte, el desempeño de la economía de EUA y de la zona euro -ya analizado previamente- ha distado mucho de la curva presentada por los BRIC.

Dentro del conjunto BRIC, existieron países más afectados por la crisis y otros que traccionaron hacia adelante a los “rezagados del grupo”. En tal sentido, el **gráfico 4** nos permite comprender que las economías de China y de India fueron las menos afectadas por el impacto de la crisis del capital manteniendo importantes niveles de crecimiento de su PIB, en tanto que las economías del Brasil y de Rusia (particularmente esta última) sufrieron más fuertemente las consecuencias del decrecimiento de la economía global. Así, mientras la economía china nunca descendió por debajo del 7,8% del crecimiento de su PIB y la economía india nunca lo hizo por debajo del 4,5%, la economía rusa ha recibido un muy fuerte impacto de la crisis en el año 2009, cuando su economía alcanzó un decrecimiento muy importante (-7,9%). En cuanto al Brasil, el impacto fue considerablemente menor (-0,6% en 2009), aunque su proyección de crecimiento para los años 2013 y 2014 es muy similar a la de Rusia, promediando los 3,7 por ciento.

En este marco, se podría inferir que las consecuencias de la crisis de 2008 se han sentido más fuertemente en Rusia y en el Brasil, debido a que buena parte de sus exportaciones son materias primas o derivadas de éstas.

Gráfico 4. Variación porcentual del PIB de los países BRIC según año (2008-estimación 2014)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de FMI

En síntesis, si bien no puede hablarse aún de un cambio en la hegemonía estadounidense debido a su potencial económico y militar, no es menor el fuerte crecimiento económico de Asia y -en menor medida- de América latina, lo que puede reconfigurar cabalmente la geopolítica mundial en los próximos años.

El otro factor clave para comprender las recientes modificaciones en la economía mundial es el del crecimiento demográfico de los países en desarrollo. Según estimaciones de la ONU (2006), se espera que entre 2010 y 2040, la población mundial aumente en 2.000 millones de personas, concentrándose fuertemente en Asia, África y América latina. La particularidad de este proceso es que, ligado con el crecimiento de estas economías emergentes, se estima que las clases medias urbanas crezcan exponencialmente durante el mismo período debido a un fuerte proceso de urbanización de la población rural. En concreto, este crecimiento poblacional de las zonas urbanas y de las clases medias significará una demanda sostenida y creciente de alimentos.

Por ello, la Argentina ha orientado en los últimos años su política exterior hacia mercados poco tradicionales. La cuestión pasa por ver si realmente este “viento de cola” tan ligado con la producción primaria con poco valor agregado es sinónimo de un crecimiento estructural en pos de un desarrollo industrial nacional o si tan sólo es una vuelta a ese “granero del mundo” tan anhelado por los sectores liberales de nuestro país.

II. El crecimiento de China y su influencia en América latina

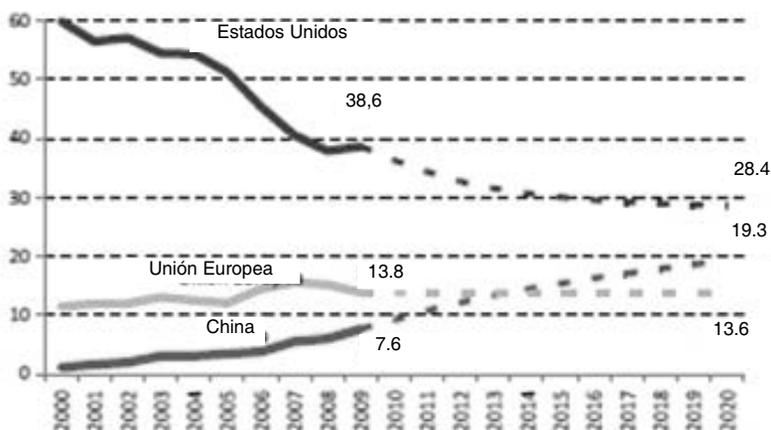
Los cambios presentados en el punto anterior tienen un fuerte impacto sobre América latina ya que dichas economías emergentes con fuerte crecimiento demográfico son muy demandantes de materias primas, ya sean alimentos, hidrocarburos o minerales. En consecuencia, el aumento de la demanda ha significado un incremento sin precedentes en el precio de los *commodities*.

En tal sentido, pueden identificarse dos grupos de países latinoamericanos en lo que refiere al impacto del crecimiento chino (y demás emergentes) sobre la región según se indica a continuación.

Los países dedicados a la producción de manufacturas con mano de obra intensiva poco calificada (industria textil, del calzado, etc.) y aquellos dedicados, esencialmente, a la extracción y exportación de materias primas (alimentos, hidrocarburos y minerales).

Dentro del primer grupo encontramos países como México y pequeños países de América Central -como Honduras o República Dominicana-

Gráfico 5. Participación de los principales destinos en el total de transacciones desde América latina y el Caribe según año (2000-estimación 2020)
Exportaciones



Fuente: CEPAL (2010)

que se han visto muy afectados por la competencia que representa China y otros países asiáticos en la producción de manufacturas de mano de obra intensiva. La presencia de China en el mercado mundial ha obligado a los empresarios a abaratar costos de forma contundente, repercutiendo -inexorablemente- en el salario real de los trabajadores.

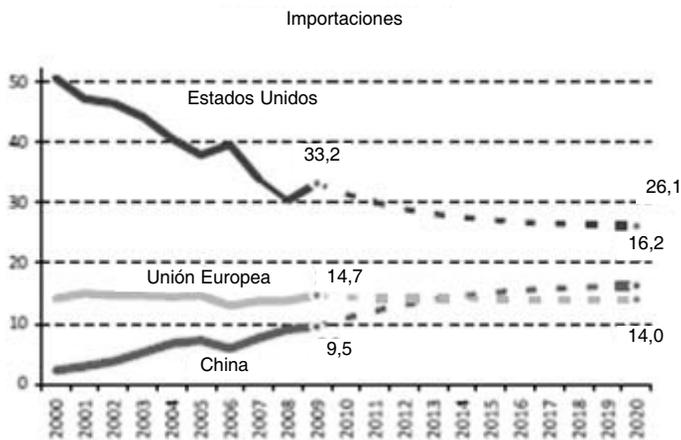
Por otra parte, los países del segundo grupo (mayormente concentrados en América del Sur) se han visto muy beneficiados por el crecimiento económico y poblacional de Asia en general y de China en particular. La constante demanda de *commodities* ha hecho crecer notoriamente a muchos países latinos, saneando sus economías y pudiendo sobrellevar mejor los efectos de la crisis de 2008.

En este sentido, no es menor el hecho de que, en la actualidad, “China constituye el primer destino de las exportaciones de Brasil, Chile y Cuba y el segundo de Argentina, Costa Rica y Perú” (Molina Díaz, 2012: 4).

En concordancia, como se puede apreciar en el **gráfico 5**, China se ha convertido en el tercer socio comercial de la región y -según CEPAL- se estima que en lo sucesivo se transforme en el segundo, desplazando a la Unión Europea y evidenciando una fuerte caída de la hegemonía de EUA que, si bien continuará liderando las relaciones con América latina, continuará en la fase descendente iniciada hace algunos años.

Este panorama favorable para los países de la región latinoamericana dedicados, principalmente, a la extracción de bienes primarios, ha sido muy bien recibido por los funcionarios y por los empresarios de los sec-

Gráfico 6. Participación de los principales destinos en el total de transacciones hacia América latina y el Caribe según año (2000-estimación 2020)



Fuente: CEPAL (2010)

tores favorecidos, alentando las relaciones con la República Popular China, sobre todo desde 2008 a la actualidad.

En tal sentido, se ha percibido un incremento de la Inversión Extranjera Directa (IED) proveniente de China. Debe observarse que estos flujos de capitales inversores chinos se orientaron, casi exclusivamente, al sector de los hidrocarburos, la minería, el transporte y el agro. Del mismo modo, se percibe un marcado interés en invertir capitales en la infraestructura necesaria para garantizar el comercio de estas materias primas (CEPAL, 2010).

En definitiva, el nuevo protagonismo chino, sumado al importante crecimiento poblacional de los países emergentes, implica un “viento de cola” basado -casi exclusivamente- sobre la comercialización de productos primarios, carentes de valor agregado y ligados con las tradicionales ventajas comparativas naturales, según las cuales se estableció la llamada división internacional del trabajo en el siglo XIX.

La otra cara de las relaciones de China con América latina está constituida por la importancia que tiene la región como importador de productos manufacturados. Esto es, China como “fábrica del mundo” sobre la base de una mano de obra muy barata encuentra en Latinoamérica un mercado permeable a sus productos debido a la poca diversificación industrial de la zona. En tal sentido, el **gráfico 6** muestra una tendencia ascendente de las importaciones desde China en detrimento de las

importaciones desde la Unión Europea y desde EUA, más allá de que mantenga su liderazgo sobre la región.

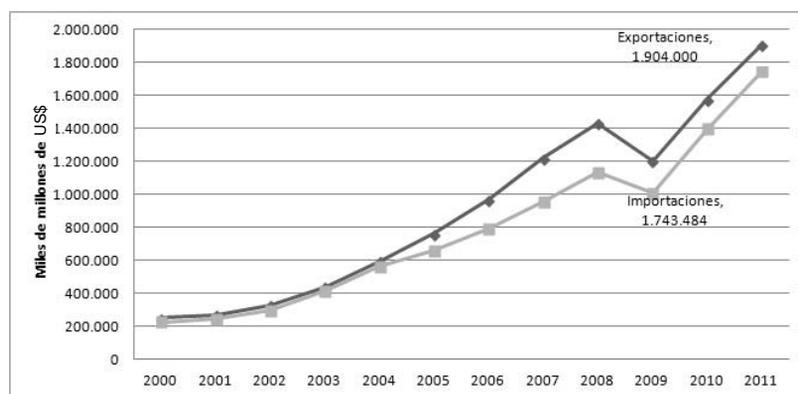
III. La economía de la República Popular China

Desde fines del decenio de 1970, luego de la muerte del líder revolucionario Mao Tse Tung, la República Popular China ha comenzado a modificar sus estrategias respecto de sus políticas de desarrollo económico. En consecuencia, se produjo una gradual liberalización de los precios junto con la concesión de una mayor autonomía para las empresas. Asimismo, se fomentó el crecimiento de los mercados bursátiles, con una apertura del comercio exterior y la inversión (CAC, 2011).

En la actualidad la República Popular China *“se ha consolidado como la primera exportadora y la segunda importadora de bienes del mundo, la segunda economía del globo, la principal acreedora de EUA y el cuarto país emisor de Inversión Extranjera Directa”* (Slipak, 2012: 2).

En tal sentido, el **gráfico 7** nos permite observar la evolución de las exportaciones y de las importaciones entre los años 2000 y 2011. A primera vista, se puede sostener que el crecimiento de ambos factores ha sido constante a excepción del año 2009 en el cual se observa un leve decrecimiento, tanto en lo que refiere a las exportaciones como en lo referente a las importaciones. Otro dato destacable es que la economía de China ha mantenido un superávit comercial a lo largo de todo el período analizado, agrandando la brecha superavitaria con el correr de

Gráfico 7. Evolución de las exportaciones e importaciones chinas según año (2000-2011)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OMC y FMI

los años.

En lo referente a la sectorización de su economía, se puede afirmar que el sector de producción primaria tiene una gran relevancia para China, particularmente en lo referente al empleo. Sin embargo, su peso en el PIB ha venido disminuyendo constantemente significando tan solo el 11% de su total.

El sector secundario ha sido y es el principal protagonista del crecimiento chino desde fines del decenio de 1970. Dentro de este sector, la principal mutación se ha dado en lo referente a su composición. Es decir, aquellas industrias livianas con alta intensidad en la mano de obra han ido incorporando tecnología compleja sin dejar de ser un sector fundamental para su crecimiento económico.

No obstante, China no se ha restringido a ser “la fábrica del mundo” sino que busca -y casi siempre logra- ser productor y exportador de manufacturas con alto contenido científico-tecnológico (Shenkar, 2008). En rigor, la economía china combina la súper explotación de una mano de obra barata² con la inversión en investigaciones científicas en áreas estratégicas.

Es menester resaltar -como se sugirió anteriormente- que el crecimiento chino ha sido una consecuencia de un nuevo modelo de organización de la producción en el nivel global. Esto es, la “globalización de la producción” como una etapa en el desarrollo del capital en la cual los bajos costos de transporte y el desarrollo de las TICS han permitido a las empresas la estructuración de la producción en centros geográficos distantes entre sí.

Esta situación repercute negativamente sobre los trabajadores de aquellos países dedicados a la producción de mercancías con mano de obra intensiva. Más aún, podría pensarse que, en la medida en que China suba en la escala tecnológica y educativa, se generará una situación similar respecto de otros sectores basados sobre el conocimiento y la tecnología (Shenkar, 2008).

² En la actualidad, los salarios mínimos en China oscilan entre 870 yuanes (US\$ 140) y 1500 yuanes (US\$ 240), dependiendo de la región. En lo que refiere a la jornada laboral, resulta dificultoso establecer una cantidad de horas promedio ya que, si bien la legislación establece un promedio de 40 horas semanales a las que se pueden añadir 9 horas suplementarias por semana, la realidad indica otra cosa. Esto es, frente a los bajos salarios pagados por las fábricas chinas, los trabajadores se ven obligados a realizar horas extras alcanzando jornadas laborales de 16 o 18 horas. Estas condiciones de sobreexplotación han generado numerosos suicidios y denuncias hacia las multinacionales que producen allí. Del gobierno chino no han emanado políticas públicas tendientes a controlar estos excesos y las tibias manifestaciones sociales han sido reprimidas sistemáticamente.

IV. La economía argentina en la posconvertibilidad

El año 2002 marca un hito en la historia económica reciente de nuestro país. La eliminación de la ley de Convertibilidad, promulgada en 1991, que fijaba una paridad cambiaria entre el peso argentino y el dólar estadounidense, provocó un significativo quiebre económico, político y social.

La devaluación del peso respecto del dólar, sumado a las buenas condiciones internacionales y al creciente aumento de los precios de los *commodities* -por el “empuje” de la demanda de los emergentes en general y de China en particular-, han permitido un crecimiento sin igual en la historia de nuestra nación.

Si bien se partía de un piso muy bajo, se podría afirmar que la política económica del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), continuada por los sucesivos gobiernos de su esposa, fomentaba el crecimiento económico elevado (tasas de alrededor del 9% anual), a través del aumento del consumo interno.

Sin embargo, la mencionada demanda creciente de materias primas por parte de China y otros emergentes han significado una reprimarización de la estructura productiva argentina. En tal sentido, los flujos de IED que ha recibido nuestro país se han abocado, esencialmente, a la explotación de recursos naturales (Manzanelli y Schorr, 2011).

En concreto, las características más relevantes del modelo impulsado por los tres gobiernos kirchneristas (2003-2007; 2007-2011 y 2011-actualidad) giran en torno de tres postulados: una mayor integración nacional, un fuerte rechazo a las políticas económicas de tradición neoliberal y una recuperación de la tradición peronista en lo referente al industrialismo, al nacionalismo y al rol del estado como regulador de la tensión capital-trabajo.

Sin embargo, muchas de estas características no logran superar lo discursivo ya que cuestiones centrales como las que refieren a la concentración y extranjerización del capital, a la dependencia tecnológica y al protagonismo de los productos primarios en el comercio exterior, no han sido superadas por dicho modelo económico (Schorr, 2012).

V. Las relaciones comerciales entre la Argentina y China

A lo largo del primer decenio del siglo XXI, el comercio exterior argentino ha mostrado un crecimiento muy dinámico, en sintonía con el crecimiento del volumen comercial global y regional. Fundamentalmente, dicho crecimiento se produjo gracias a la fuerte demanda de productos

primarios y manufacturas agrícolas por parte de los países emergentes.

La contracara de este superávit es el déficit comercial de manufacturas industriales. En este sentido, el incremento del déficit comercial con el Brasil y con China se presenta como la amenaza al equilibrio generado por el saldo a favor de la Argentina respecto de otros países latinoamericanos (CEI, 2011).

La República Popular China es -en la actualidad- el segundo socio comercial de nuestra nación, habiendo desplazado a destinos tradicionales como EUA y ciertas naciones de la Unión Europea. En concreto, el comercio bilateral entre la Argentina y China ha crecido durante los últimos veinte años a una tasa promedio anual de 21 por ciento.

Específicamente, las exportaciones desde nuestro país hacia China explicaron el 45% del crecimiento, en tanto que las importaciones desde China hacia la Argentina fueron responsables del 55% del aumento en el comercio bilateral (CAC, 2011).

Según datos de la Cámara Argentina de Comercio, las exportaciones argentinas hacia China se concentran, principalmente, en productos primarios o en manufacturas con poco valor agregado, basadas también sobre recursos naturales. En rigor, la soja y sus derivados (porotos, harina, aceite) explican más del 70% de las exportaciones hacia el gigante asiático. También son importantes las exportaciones de otros productos primarios como los combustibles y lubricantes (alrededor del 11% de participación), así como también los aceites animales y las grasas (cerca del 6% de participación).

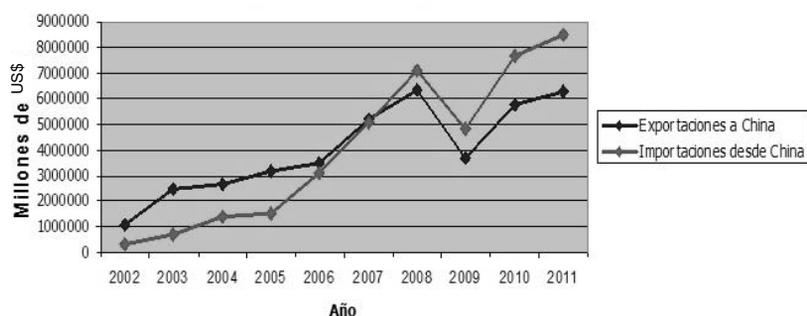
En oposición, las importaciones oriundas de China se focalizan en manufacturas con alto valor agregado de gran diversidad entre las que podemos mencionar insumos para maquinarias, circuitos electrónicos, maquinarias automáticas para procesamiento de datos, partes para electrodomésticos, placas madre, motocicletas, entre otras.

Como bien se puede apreciar en el **gráfico 8**, las relaciones comerciales con China han crecido sostenidamente desde 2002, con excepción del año 2009, en el cual se percibe una leve baja respecto del año anterior, como consecuencia del impacto de la crisis internacional. Es destacable que, luego de 2007, las relaciones bilaterales comienzan a ser superavitarias en favor de China, situación que probablemente persista durante largos años, de profundizarse las relaciones con este país.

El otro punto importante a analizar refiere a la IED china en la Argentina. En tal sentido, se observa que el mayor afluente de capitales chinos se orienta al sector de hidrocarburos, como así también al sector minero, al financiero y, en menor medida, al sector agrario.

Asimismo, el Primer Ministro de China -Wen Jiabao- visitó nuestro país

Gráfico 8. Relaciones comerciales con China (exportaciones e importaciones), según año (2002-2011)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL

y fue partícipe de un conjunto de acuerdos, entre los que se destacan: la constitución de empresas binacionales dedicadas a las ramas agroalimentarias, la rehabilitación del ferrocarril Belgrano Cargas, la cooperación agrícola en investigaciones científicas referidas a semillas transgénicas y nuevas variedades vegetales, entre otros.

En conclusión, estos acuerdos se abocan a la actividad primaria extractiva y a otras áreas muy relacionadas con este sector productivo, como pueden ser los avances en biotecnología o las inversiones para mejorar el transporte de cargas en zonas dedicadas a la producción agrícola.

Reflexiones finales

El presente trabajo pretende ser una aproximación a las relaciones comerciales argentinas en el nuevo contexto geopolítico global. Esto es, partiendo de la hipótesis de que el mundo está reconfigurándose en detrimento de las tradicionales potencias económicas mundiales, se buscó demostrar que la contracara de la crisis de los países centrales es el crecimiento de las economías emergentes, con China a la cabeza del desarrollo.

En tal sentido, se percibe un gran optimismo en cuanto a las relaciones bilaterales por parte de las autoridades argentinas así como también por parte de importantes grupos empresarios del país, particularmente de aquellos ligados con las actividades agrícolas.

Ahora bien, sin dejarse encandilar por este “viento de cola” que implica el aumento exponencial de la demanda externa de muchos bienes primarios por parte de los emergentes y, en consecuencia, del precio de

los *commodities*, se puede sostener que existe un peligro real para la Argentina de volver a la lógica liberal del siglo XIX, según la cual nuestro país debía insertarse en el mundo gracias a sus ventajas comparativas naturales.

No resulta sorprendente entonces que entidades ligadas con el campo y a ese orden liberal-conservador (Botana, 2005) vean en China al futuro aliado de nuestra economía. Sí podría resultar sorprendente la falta de perspectiva en tal sentido de los funcionarios ligados al gobierno ya que su discurso industrializador no coincide con muchas de sus políticas a favor de la reprimarización de nuestra economía.

En oposición, la tesis que aquí se busca sostener parte de la idea antagónica. Es decir, sin desmerecer ese “viento de cola”, se considera que nuestra economía está atravesando por un momento geopolítico clave que permitirá, en cierta forma, reconfigurar los roles asumidos por los distintos países periféricos, desde la división internacional del trabajo del siglo XIX. En este contexto, seguir reproduciendo la lógica liberal agropecuaria resulta obsoleta y poco conveniente.

En contraste, se entiende que nuestro país puede salir de su economía estructuralmente desequilibrada (Diamand, 1973) en tanto se genere una inserción real y productiva centrada sobre el conocimiento y la innovación tecnológica.

Por ello, la integración regional aparece como uno de los pilares para la superación de nuestras limitaciones históricas. Es decir, la integración regional, no ya como el buen vínculo entre presidentes de corte progresista que buscan “independizarse” de EUA y el FMI, sino como la condición *sine qua non* para hacer de la investigación científica y la innovación tecnológica una ventaja competitiva.

El optimismo de este escrito se centra mucho más sobre esto último que en el aumento de los precios de los *commodities*, tal como alientan un gran número de científicos sociales de tradición liberal. Este optimismo no resulta ilógico, considerando que un gran número de países considerados como subdesarrollados o emergentes han logrado insertarse en el comercio internacional, apostando fuerte al conocimiento incorporado en determinadas manufacturas³.

En esta línea, resulta primordial la creación de un banco latinoamericano de crédito con fuerte presencia en la región, una creciente inversión en educación pública en todos los niveles y el fomento de determinados sectores productivos de alto contenido científico técnico. La

³ Se podría pensar, solo por mencionar algunas, en naciones como Irlanda, Israel, India, Malasia, Singapur y Filipinas.

industria del *software*, sin ser la única, aparece como una alternativa real para la inserción competitiva de nuestra región.

En conclusión, debe comprenderse que lo que aquí se expresa no implica dejar de comerciar con China o no aprovechar las buenas condiciones históricas para el agro. En verdad, se trata de dar un salto cualitativo para despegarse de esa estructura productiva desequilibrada que se traduce en crecimientos, recesiones y crisis sistemáticas.

Bibliografía

- Arceo, Enrique (2011): *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial*, Cara o Ceca, Buenos Aires.
- Berretoni, Daniel y Polonsky, Mariángeles (2011): *Evolución del comercio exterior argentino en la última década: origen, destino y composición*, Revista del CEI, Número 19, Buenos Aires, pp. 81-99.
- Bolinaga, Luciano (2012): *El papel del BRIC en el nuevo esquema de gobernanza mundial*, Ponencia presentada en las V Jornadas de Economía Crítica, "La crisis global como crisis del pensamiento económico", FCE, UBA, Buenos Aires.
- Botana, Natalio (2005): *El orden conservador*, Buenos Aires, Hipamérica.
- CEPAL (2010): *La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2008): *Las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y el Asia-Pacífico. El vínculo con China*, Segunda Cumbre Empresarial China-América Latina, Harbin, China, 20 y 21 de octubre.
- Diamond, Marcelo (1973): *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Buenos Aires, Paidós.
- FMI (2013, 2012, 2011, 2010): *Perspectivas de la economía mundial. Proyecciones Centrales*, Publicación anual Online, Washington.
- Goldman Sachs (2003): *Dreaming with BRICS: the path to 2050*, Global Economics Paper, 99, Nueva York.
- Hobsbawm, Eric (1995): *Historia del siglo XX: 1914-1991*, Barcelona, Editorial Crítica
- Jaramillo, Patricio, et. al (2009): *China, Precios de Commodities y Desempeño de América Latina: Algunos Hechos Estilizados*, Cuadernos de Economía 46, pp. 67-105, Santiago de Chile.
- Laffaye, Sebastián (2009): *Evolución reciente de la economía mundial*, Revista del CEI, 16, Buenos Aires, pp. 39-50
- Levín, Pablo (1997): *El capital tecnológico*, Buenos Aires, Editorial Catálogos.
- Manzanelli, Pablo y Schorr, Martín (2011): *La extranjerización en la posconvertibilidad y sus impactos sobre el poder económico local: un balance preliminar*

nar, en Revista Industrializar Argentina 14, Buenos Aires, pp. 9-18.

Molina Díaz, Elda (2012): *Las relaciones económicas América Latina-China en la postcrisis*, publicado por el Observatorio de la Política China, Versión Online.

Molteni, Gabriel, et. al (2011): *Informe económico: China*, Observatorio de Comercio Exterior de la Cámara Argentina de Comercio, Buenos Aires.

OMC (2010): *Informe sobre el comercio mundial 2010*, Organización Mundial del Comercio. Ginebra

ONU (2006): *Previsiones demográficas mundiales*, Nueva York.

Rapoport, Mario, et. al (2003): *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Ediciones Macchi.

Rosales, Osvaldo (2009): *La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional*, Revista CEPAL 97.

Schorr, Martín (2012): *Industria y neodesarrollismo en la posconvertibilidad*, Voces en el Fénix 16, pp. 14-25, Buenos Aires.

Shenkar, Oded (2008) *El siglo de China*, Norma, Bogotá.

Slipak, Ariel (2012): *La emergencia de China como potencia: desafíos para el desarrollo que enfrenta la Argentina*, Ponencia presentada en el V Congreso Anual de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina, Buenos Aires.

Vercellone, Carlo (2011) *El capitalismo cognitivo*, Prometeo, Buenos Aires.

Páginas Web consultadas:

www.imf.org

www.cepal.org.ar

www.indec.mecon.gob.ar

www.mecon.gob.ar

www.bcra.gob.ar

www.pagina12.com.ar

www.cronista.com

www.politica-china.org

www.wto.org

www.comtrade.un.org

Estado y sociedad

El rol del Estado en la distribución de los costos del colapso de la convertibilidad: la intervención en el mercado financiero durante la crisis de 2001/2002

*Cecilia Allami**

La crisis económica, política y social que signó el fin del régimen de convertibilidad fue uno de los procesos más traumáticos que atravesó la sociedad argentina a lo largo de su historia. Un punto central para comprender los alcances de esta crisis y el nuevo período histórico que abrió es el análisis de la intervención del Estado en el sistema financiero y su papel en términos de la distribución de costos entre los distintos actores sociales. Para ello, analizaremos los cambios normativos que fueron impulsados por el Estado con el objetivo de resolver el problema de las obligaciones pactadas en moneda extranjera y de los depósitos “acorralados” en pesos y realizaremos una estimación del impacto del esquema de medidas implementado sobre los principales actores sociales. La conclusión general que se desprende del presente trabajo es que la intervención del Estado argentino en el sistema financiero local benefició al capital concentrado (grandes empresas endeudadas y sector financiero), en detrimento de los pequeños ahorristas y de la sociedad en su conjunto, que se vio perjudicada por el incremento del endeudamiento público. Desde nuestra perspectiva, el Estado intervino en la resolución del conflicto asociado con la salida de la convertibilidad favoreciendo la recuperación de la rentabilidad empresarial y, por lo tanto, las condiciones generales para la acumulación de capital en la Argentina.

Palabras clave: Crisis - Sistema financiero - Convertibilidad - Estado

* Investigadora-docente del Área de Economía Política del Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). callami@ungs.edu.ar

The state's role in the distribution of the costs of the collapse of the convertibility regime: its intervention in Argentina's financial markets during the crisis of 2001-2002

The collapse of the Convertibility regime resulted in one of the most traumatic processes in Argentinian history. Indeed, the 2001/2002 economic, political and social crisis was a turning point that opened up a new historical phase in the country. In order to contribute to the understanding of the depth and scope of the crisis and the main characteristics of the early stages of the 'post- Convertibility' period, this paper analyses the intervention of the State in the financial markets and its role in the distribution of the costs of the crisis among different social actors. In the first place, we depict the regulatory reforms introduced by the Government, which were aimed at overcoming the problem of foreign currency denominated debt and peso-denominated bank accounts. Secondly, we estimate the impact of the reforms on the main social actors. We conclude that the State's intervention in the financial system benefited indebted large businesses and the financial sector, to the detriment of small savers and the society as a whole (due to the increase of public debt). In this regard, the State made possible the recovery of profit margins and –hence- the general conditions for capital accumulation in Argentina.

Key words: : Crisis - Financial system - Convertibility regime - State

Fecha de recepción: septiembre de 2012

Fecha de aceptación: mayo de 2013

1. Introducción¹

“El corralito era clave para evitar que colapsara el sistema financiero y se perdieran todos los ahorros de la gente. El corralito era una medida que en realidad en la práctica funciona de manera natural en todos los países del mundo. La gente estaba muy asustada y retiraba dinero en efectivo, dólares o pesos, y ningún sistema bancario aguanta una corrida de esa naturaleza. Entonces cuando hay corridas contra los depósitos bancarios hay que poner algún tipo de restricción (...) en realidad el corralito era para proteger a los ahorristas”.

Domingo Cavallo, *FortunaWeb*, 01/04/2011.

“Para salir de esta crisis hay una corresponsabilidad y una coparticipación del Estado y de los bancos (...) Este es un punto capital porque hay algunos bancos, no todos, que tienen la visión de que todo el peso del ajuste debe ser transferido al Estado. Esto sería económicamente imposible, fiscalmente desastroso, y social y políticamente injusto: trasladar el ajuste sobre el Estado, cuando en realidad toda la sociedad argentina está sintiendo el efecto de una fenomenal crisis. En todo caso, cada cual tiene que hacer su aporte”.

Roberto Lavagna, *Clarín*, 19/05/2002.

“No acepten los bonos inmundos que el Gobierno ofrece a cambio del dinero acorralado”.

Eugenio “Nito” Artaza, *Télam*, 02/10/2002.

Las transformaciones en el contexto internacional y en la reorientación de las políticas económicas nacionales desde la década del setenta generaron profundos cambios estructurales en la economía argentina. El sentido de estos cambios se profundizó en la década del noventa, durante la cual la propia dinámica económica agudizó los desequilibrios estructurales que culminaron en la crisis de diciembre de 2001 y el fin de la convertibilidad monetaria. La crisis económica, política y social que signó el fin del régimen de convertibilidad fue uno de los procesos más traumáticos que atravesó la sociedad argentina a lo largo de su his-

¹ Este trabajo presenta las conclusiones de mi tesis de Maestría en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Se agradece especialmente el compromiso y dedicación de mi director de tesis, Alan Cibils, y de mi codirectora, Karina Forcinito, quienes me orientaron, acompañaron y alentaron a lo largo de todo el proceso de investigación. Asimismo, se agradecen los valiosos comentarios y sugerencias realizados por Augusto Costa, Estela del Pino Suárez, Martín Schorr y Pablo Nemiña. Una versión resumida de este trabajo fue presentado en las V Jornadas de Economía Crítica y en las I Jornadas Interdisciplinarias de Jóvenes Investigadores en Ciencias Sociales del IDAES.

toria. A poco más de 10 años de su desencadenamiento, todavía quedan en el inconsciente colectivo las hondas marcas de las desesperadas medidas que se sucedieron con el único fin de sostener un modelo económico que daba muestras inocultables de su inconsistencia e insostenibilidad.

Desde entonces, las ciencias sociales se abocaron a estudiar sus diversas dimensiones, sus causas, sus consecuencias sobre la estructura política, económica y social y los elementos de continuidad y/o ruptura entre los períodos pre y post 2001. Si bien esas numerosas líneas de investigación arrojaron luz sobre diversos interrogantes, entendemos que un punto central para comprender los alcances de esta crisis y el nuevo período histórico que abrió es el análisis de la intervención del Estado en el sistema financiero y su papel en términos de la distribución de costos entre los distintos actores sociales.

Desde la perspectiva teórica adoptada en este trabajo, el Estado, como garante de las condiciones de acumulación y reproducción del capital, interviene sobre los procesos sociales con el objetivo de influir sobre su curso, asumiendo posiciones que potencialmente pueden alterar las relaciones de fuerza entre los actores (Oszlak y O'Donnell, 1995:114). El enfoque que proponemos para analizar el caso argentino considera el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de una cuestión socialmente problematizada y, particularmente, las modalidades particulares de intervención del Estado en el contexto de una política pública en particular, y las consecuencias generales de esta intervención². En este marco, entendemos que la *pesificación asimétrica* y las regulaciones vinculadas -enmarcadas en la devaluación del peso- fueron políticas fundamentales en términos de la distribución de los costos de la crisis derivados de la caída de la convertibilidad entre distintos actores sociales. Consideramos que esta experiencia constituye un caso de estudio relevante para comprender el rol del Estado en la sociedad capitalista, y particularmente el caso argentino.

La conclusión general que se desprende del presente trabajo es que la intervención del Estado argentino en el sistema financiero local benefició al capital concentrado (grandes empresas endeudadas y sector financiero), en detrimento de los pequeños ahorristas y de la sociedad en su conjunto, que se vio perjudicada por el incremento del endeudamiento público. Es decir, el Estado intervino en la resolución del conflicto asociado a la salida de la convertibilidad favoreciendo la recuperación de la rentabilidad empresarial y, por lo tanto, las condiciones generales para la acumulación de capital en la Argentina.

² Véase O'Donnell (1993, 1996, 2010), Oszlak y O'Donnell (1995) y Thwaites Rey (1999).

Este trabajo está estructurado en cuatro secciones. En la presente sección incluimos la introducción y el contenido del trabajo. En la segunda sección desarrollaremos los principales cambios normativos que fueron impulsados con el objetivo de resolver el problema de las obligaciones pactadas en moneda extranjera y de los depósitos “acorralados” en pesos, contextualizando el marco en el que fueron implementados. En la tercera sección analizaremos el impacto que tuvo el esquema de medidas sobre los actores que consideraremos relevantes para el análisis: los deudores –particularmente las grandes empresas-, los ahorristas y el sistema financiero agregado. Además, estimaremos el impacto que tuvo la intervención estatal sobre la deuda pública. Por último, realizaremos algunas reflexiones finales.

2. La crisis de 2001 y la intervención del Estado en el sistema financiero

2.1 La intervención del Estado en el sistema financiero: la resolución del problema de las obligaciones pactadas en dólares vía pesificación asimétrica

La crisis desencadenada en diciembre de 2001 tuvo como antecedente una corrida cambiaria y una creciente fuga de depósitos iniciada en el mes de marzo; su desenlace fue la instauración, a partir de diciembre, de un conjunto de restricciones respecto de la disposición y circulación de fondos en el sistema financiero local, conocido como el “corralito”. Mediante el decreto 1.570/2001 se establecieron restricciones “transitorias” sobre el retiro de dinero en efectivo de las cuentas bancarias y se prohibieron las transferencias al exterior. El régimen de convertibilidad se tornó insostenible, y con él, la sustentabilidad del sistema financiero altamente dolarizado. Así, en este nuevo escenario emergió como problema central la resolución de la situación de los depósitos y los préstamos denominados en moneda extranjera del sistema financiero, debido a que los dólares en poder de las entidades financieras no eran suficientes para satisfacer la demanda de dólares de los ahorristas. Este problema se convirtió en un asunto central de la agenda de política pública e hizo necesaria la intervención del Estado para su resolución. A continuación desarrollaremos los principales cambios normativos que fueron impulsados con el objetivo de resolver el problema de las obligaciones pactadas en moneda extranjera y de los depósitos “acorralados” en pesos, contextualizando el marco en el que fueron aplicados³.

³ Dada la gran cantidad de normas sancionadas en el período objeto de estudio, esta síntesis no pretenderá ser exhaustiva, sino que pondrá especial énfasis en aquellas que son relevantes a los fines del presente trabajo.

El BCRA había dispuesto un feriado bancario cuando renunció De la Rúa, que se prolongó hasta el 11 de enero de 2002. El 6 de enero, el Congreso Nacional sancionó la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (Ley 25.561), que declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. Esta ley fue la base normativa de la nueva etapa que se abría con el fin de la convertibilidad, debido a que serviría de base para el abandono de la regla cambiaria, el reordenamiento del mercado cambiario y para reglamentar la reestructuración de las obligaciones afectadas por el nuevo régimen cambiario. Las principales disposiciones de esta ley fueron las siguientes: en primer lugar, se eliminó la relación cambiaria establecida por la Ley de Convertibilidad y se facultó al Poder Ejecutivo para establecer la nueva relación de cambio entre el peso y las divisas extranjeras (Art. 2). Además, el BCRA podría intervenir en el mercado cambiario (Art. 3). En segundo lugar, se determinó la pesificación, a la relación de cambio un peso=un dólar, de determinadas deudas con el sistema financiero menores a US\$ 100.000. Las deudas comprendidas eran las siguientes: a) Créditos hipotecarios destinados a la adquisición de vivienda o a la construcción, refacción y/o ampliación de vivienda; b) Créditos personales; c) Créditos prendarios para la adquisición de automotores; y d) Créditos de personas físicas o jurídicas que cumplan con los requisitos de micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME) (Art. 6). Se le otorgó al Poder Ejecutivo la facultad de reestructurar los plazos de los depósitos a la fecha de entrada en vigencia del decreto 1.570/2001 (“corralito”) (Art. 6). Además, se estableció que el Poder Ejecutivo podría determinar medidas compensatorias que evitaran desequilibrios en las entidades financieras por las medidas de reestructuración, que incluían la posibilidad de emisión de títulos del Gobierno Nacional en moneda extranjera garantizados (Art. 5). El decreto establecía también que, con el objetivo de constituir esa garantía, se crearía un derecho a la exportación de hidrocarburos por cinco años y que podrían afectarse otros recursos incluidos préstamos internacionales (Art. 6). Por último, la ley determinaba la suspensión de la ley de Intangibilidad de los Depósitos (Ley 25.466), que estipulaba que el Estado no podría alterar las condiciones pactadas entre los depositantes y las entidades financieras respecto de los depósitos, tanto en moneda nacional como extranjera (Art. 15). Sin embargo, esta ley ya había sido derogada en la práctica a partir de la aplicación del “corralito” (decreto 1.570/2001).

Esta ley fue reglamentada por el decreto 71/2002, de fecha 9 de enero, que declaraba el establecimiento de un mercado oficial y un mercado libre de cambios: en el primero, el tipo de cambio establecido fue de \$1,40 por cada dólar estadounidense (Art. 1), mientras que las operaciones de cambio de divisas extranjeras que no se realizaran a través

del mercado oficial serían libremente pactadas (Art. 2). Además, se estipuló que el BCRA reglamentaría la reestructuración de las deudas con el sector financiero (Art. 4.1). Por último, respecto de las deudas con el sistema financiero no contempladas en el artículo 6 de la ley 25.561 (es decir, las mayores a US\$ 100.000, o las menores a este monto no incluidas en el Art 6), se estableció que serían recalculadas reduciendo la tasa de interés y extendiendo el plazo de cancelación del crédito (Art. 4.2). Es decir, no se definió qué pasaría con los depósitos denominados en dólares del sistema financiero.

Hasta que se dieron a conocer las nuevas medidas económicas se mantuvo el feriado bancario y cambiario: los mercados oficial y libre de cambios se instrumentaron a partir del 11 de enero. Este régimen cambiario fue posteriormente modificado y finalmente dado de baja el 8 de febrero mediante el decreto 260/2002, que reemplazó al sistema dual por un régimen de mercado único y libre de cambios (Boletín Monetario y Financiero del BCRA, 2002)⁴.

2.1.1. El “corralón”

La constante salida de los depósitos del sistema bancario y el consecuente riesgo que esto generaba sobre la sustentabilidad del sistema, fue el motivo que alegó el gobierno de Duhalde para tomar nuevas medidas destinadas a incrementar las restricciones de disponibilidad y movimiento de los recursos del sistema. La suspensión de la Ley de Intangibilidad de los Depósitos (ley 25.466) mediante la ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (ley 25.561) fue el puntapié inicial para esta confiscación de los depósitos “de hecho”. El 9 de enero, la resolución 6/2002 del Ministerio de Economía, conocida como el “corralón”, aprobó el primer cronograma de vencimientos reprogramados de los plazos fijos en pesos y todos los depósitos en dólares del sistema bancario. Los titulares de cuentas corrientes y cajas de ahorro en moneda extranjera tuvieron la opción de convertir hasta cierto monto⁵ de sus saldos a pesos a una relación de cambio de \$1,40 por dólar, dejando el remanente reprogramado a ser pagado en cuotas, en moneda original, según el cronograma fijado. Los plazos fijos en pesos y en dólares también fueron reprogramados (Resolución 06/2002, Anexo). El cronograma de reprogramación establecido determinaba mayores plazos y cantidad de cuotas cuanto mayor fuera el monto del depósito, comenzando la devolución más tarde si se trataba de depósitos en moneda extranjera. También se fijó una tasa máxima de interés

⁴ En adelante, BMyF-BCRA

⁵ Esta opción se permitió para montos de hasta US\$ 10.000 en el caso de las cuentas corrientes y hasta US\$ 3.000 en el caso de las cajas de ahorro

del 7% nominal anual para los depósitos reprogramados en pesos y del 2% para los que originalmente estaban denominados en moneda extranjera (resolución 06/2002, Anexo) (ABA, Memoria Anual 2002). Cabe destacar que este cronograma fue modificado repetidas veces⁶ hasta llegar a su versión definitiva luego de la *pesificación asimétrica* (BMyF-BCRA, 2002).

2.1.2. *El sinuoso camino hacia la pesificación asimétrica*

La ley 25.561 y el decreto 71/2002 habían dejado pendiente el tratamiento de las deudas mayores a US\$ 100.000 con el sistema financiero y de un porcentaje de las deudas menores a ese monto no contempladas en el decreto. El 14 de enero, mediante la Comunicación “A” 3433 del BCRA, se estableció que las deudas no pesificadas por la ley 25.561 deberían cancelarse al dólar libre. Sin embargo, el 15 de enero el gobierno presionó al presidente del BCRA, Roque Maccarone, a dar marcha atrás con dicha resolución y disponer como criterio de cancelación de las deudas no pesificadas la cotización oficial de la divisa (\$1,40 por dólar) (Cobe, 2009:68). La Comunicación “A” 3435 del BCRA ratificó esta decisión que, sin embargo, tampoco sería finalmente aplicada. Sin embargo, el nuevo anuncio fue el punto de partida para la ampliación de la pesificación de todas las deudas. El titular del BCRA renunció y Mario Blejer asumió la presidencia de esta institución.

Pese a la implementación del “corralón”, el incremento de la cantidad de amparos presentados por ahorristas denunciando la retención de sus depósitos en el sistema financiero y las consecuentes medidas cautelares dictadas por los jueces a favor de los depositantes generó un importante drenaje de fondos del sistema⁷. En este marco, los bancos presentaron recursos ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación con el objetivo de que se aplicara la Ley de Emergencia, y se dejaran en suspenso los fallos a favor de los ahorristas (Cobe, 2009:73). El 1° de febrero, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mediante el conocido “fallo Smith”, resolvió que las normas instauradas por el corralito y la pesificación eran inconstitucionales y que el demandante, Carlos Smith, podría retirar íntegramente la suma que había depositado en el Banco Galicia. Este fallo despertó fuertes reacciones en el gobierno y en la banca, y sentó jurisprudencia a favor de los ahorristas.

⁶ Resoluciones 09/2002, 10/2002, 18/2002, 23/2002 y 46/2002 del Ministerio de Economía.

⁷ La información disponible sobre los montos de las salidas de depósitos del sistema por los amparos se inicia a partir de abril de 2002, fecha en la cual se acumulan los pagos efectivos de los meses anteriores. A ese mes, la salida de depósitos del sistema financiero en concepto de ejecución de medidas cautelares dictadas por los tribunales locales era de aproximadamente \$2.500 millones (BMyF-BCRA, 2002).

2.1.3. La pesificación asimétrica

Una norma fundamental en el proceso de resolución de la crisis bancaria fue sancionada el 3 de febrero: ese día se anunció la *pesificación asimétrica*, llamada así por la diferencia de criterios de conversión de depósitos y créditos de dólares a pesos. Específicamente, el decreto 214/2002 -y su reglamentario, el decreto 320/2002- determinó que los depósitos en dólares del sistema financiero fueran convertidos en pesos a razón de \$1,40 por cada dólar (Art. 2), mientras que las deudas⁸ en dólares fueran convertidas en pesos a razón de \$1 por cada dólar (Art. 3). Al mismo tiempo, tanto a los depósitos como a las deudas referidas se les aplicaría un Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER)⁹, que sería publicado por el BCRA y una tasa de interés mínima para los depósitos y máxima para los préstamos (Art. 4). El CER era un factor de ajuste que reflejaría la variación de los precios al consumidor y su objetivo sería evitar la pérdida del poder adquisitivo de las obligaciones derivada del incremento de precios. Asimismo, se contemplaba la instrumentación de un canje de depósitos por bonos del Estado denominados en dólares, que recién comenzaría a resolverse a mediados de junio (Art. 9).

Para compensar a las entidades financieras por la diferencia de cambio establecida para el tratamiento de deudas y depósitos, se disponía la emisión de un bono con cargo al Tesoro Nacional (Art. 7). Sin embargo, no se definieron los mecanismos específicos de la compensación en ese momento¹⁰.

⁸ Quedaban excluidas de la pesificación a la tasa de cambio establecida por el decreto 214/2002 las financiaciones vinculadas al comercio exterior, los saldos de tarjetas de créditos correspondientes a consumos realizados fuera del país, los depósitos realizados por instituciones financieras del exterior, los contratos de futuros y opciones, las obligaciones para las que resultase aplicable la ley extranjera, el rescate de cuotas partes de fondos comunes de inversión en la proporción del patrimonio invertido en activos susceptibles a ser liquidados en moneda extranjera en el exterior, entre otras (Art. 1). Posteriormente, los decretos 704/02, 992/02 y 1267/02 determinaron otras modificaciones vinculadas (BMyF-BCRA, 2002).

⁹ La ley 25.713 (sancionada el 28 de noviembre de 2002 y promulgada parcialmente el 8 de enero de 2003) estableció la metodología de cálculo del indicador diario del Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), "para las obligaciones que en origen hubieran sido expresadas en dólares estadounidenses u otra moneda extranjera, transformadas en pesos, a partir de la sanción de la ley 25.561 o bien posteriormente" y sus excepciones. El CER se compondría por la tasa de variación diaria obtenido de la evolución mensual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, cuya metodología se establecía en el Anexo 1 de la ley (Art 1). La aplicación del CER sería efectuada a partir del 3 de febrero de 2002 (Art. 1).

¹⁰ Una vez regulada la *pesificación asimétrica* mediante el decreto 214/2002, la resolución 46/2002 del Ministerio de Economía, de fecha 6 de febrero, estableció un nuevo

2.1.4. *El tratamiento de la deuda pública y las negociaciones hacia el primer canje optativo*

Unos días después, el decreto 471/2002, de fecha 8 de marzo, determinó el tratamiento que se le daría a la deuda pública en moneda extranjera que no había entrado en *default* en enero: se estableció que las obligaciones del sector público nacional, provincial y municipal denominadas en moneda extranjera serían convertidas a pesos a una tasa de \$1,40 por cada dólar, serían ajustados por el CER y devengarían una tasa de interés del 2% anual (sector público nacional) y 4% (sector público provincial y municipal) (Art. 1, 2 y 5). Por su parte, los Préstamos Garantizados¹¹, devengarían una tasa de entre 3% y 5,5% anual, dependiendo del plazo (Art. 3).

El equipo de Remes Lenicov elaboró un plan de canje compulsivo de los depósitos por bonos estatales que fue conocido como “Plan Bonex” o “Plan Bono”. El Congreso no trató el plan -incluido el bloque del PJ-, particularmente por su carácter compulsivo. Este hecho desencadenó la renuncia de Remes Lenicov a su cargo el 23 de abril; su sucesor fue Roberto Lavagna. Dada la proliferación de medidas cautelares ejecutadas durante estos meses, el 25 de abril el Congreso aprobó la ley 25.587, también conocida como “Ley Antigoteo” o “Ley Tapón”, que tenía como objetivo detener el drenaje de fondos producido por las medidas cautelares¹².

Al mismo tiempo, las presiones para eliminar o atenuar el impacto del Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) sobre los créditos crecieron a medida que se incrementaba la inflación. El CER fue crea-

cronograma de reprogramación de los depósitos que reemplazaba el establecido por la resolución 06/2002, con el objetivo de acortar los plazos para la restitución de los ahorros a los particulares. Este nuevo esquema avanzaba hacia una reducción progresiva de las restricciones a los retiros de efectivo. A lo largo del mes de febrero se aprobarían transitoriamente nuevas desafectaciones, entre ellas, para la adquisición de inmuebles o vehículos automotores 0 Km., máquinas agrícolas, viales e industriales. Otras excepciones a la reprogramación serían aprobadas en los meses de marzo y abril (BMyF-BCRA, 2002).

¹¹ Aprobados por el decreto 1646/2001 y la resolución 851/2001.

¹² La ley estipulaba que, mientras perdurase la emergencia pública, en los mencionados procesos judiciales sólo se admitirían medidas cautelares “cuando existiere el peligro de que si se mantuviere o alterare, en su caso, la situación de hecho o derecho la modificación pudiese interferir en la sentencia o convirtiere su ejecución en imposible o ineficaz”, siendo las mismas tramitables exclusivamente ante la Justicia Federal. Básicamente, la ley establecía que los jueces no podrían ordenar la devolución de los ahorros a los bancos. Quedaban exceptuados de lo dispuesto aquellos casos en los que se probara que existían razones suficientes que pusieran en riesgo la vida, la salud, o la integridad física de las personas, o cuando la reclamante fuera una persona física de 75 o más años de edad (Art. 1).

do bajo la suposición de que su impacto sería bajo, ya que se proyectaba una inflación del 15% para todo el año, descendiente a partir de 2003. Las expectativas inflacionarias por la devaluación del peso aumentaron el temor de algunos deudores por el impacto que podría tener la inflación en las cuotas de los préstamos ajustadas por este coeficiente. Como consecuencia, a través de los decretos 762/02, de fecha 06 de mayo y su reglamentario el decreto 1242/02, de fecha 12 de junio, se decidió exceptuar del ajuste por CER¹³ a determinados préstamos efectuados a personas físicas -préstamos en moneda extranjera que tengan como garantía hipotecaria una vivienda única, familiar y de ocupación permanente hasta la suma de US\$ 250.000, préstamos personales con o sin garantía hipotecaria por hasta US\$ 12.000 y préstamos personales con garantía prendaria por hasta US\$ 30.000-, los que pasarían a ser ajustados a partir del 1ro de octubre por el Coeficiente de Variación de Salarios (CVS) elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (decreto 762/2002, Art. 1, 2 y 3). La metodología para el cálculo del CVS fue establecida en el Anexo del decreto 1.242/2002¹⁴.

2.1.5. El “Canje I”

Una vez dado de baja el proyecto de canje compulsivo de los depósitos reprogramados por bonos, el proyecto de un canje optativo fue cobrando cada vez más relevancia, a medida que se incrementaban los recursos de amparo por los depósitos atrapados en el “corralito” y “corralón” y se agudizaban las presiones para resolver este problema. La definición final del canje fue compleja, sufriendo varias modificaciones hasta la propuesta final presentada a través del decreto 905/2002 -de fecha 31 de mayo-, que implicó la derogación de la propuesta original a partir de los decretos 494/2002 y 620/2002. Mediante este decreto se estableció entonces un plan de canje voluntario de depósitos del “corralito” y “corralón” y la reglamentación de la compensación a otorgar a las entidades financieras por la *pesificación asimétrica*. Esta fue

¹³ Se argumentó que considerando “que la aplicación de un índice de actualización basado en variables que no se ajustan al ingreso familiar genera incertidumbre y afecta la capacidad de cobro de los créditos por parte de las entidades financieras” se resolvía exceptuarlos de la aplicación de este coeficiente (decreto 762/2002).

¹⁴ EL CVS se calcularía en base al Índice de Salarios elaborado por el INDEC, que estima las variaciones de los salarios del sector público y privado en cada mes a partir de la comparación de meses sucesivos. Asimismo, se estableció que a partir de octubre la tasa de interés a aplicar a estos préstamos sería la tasa nominal anual convenida en el contrato de origen vigente al 2 de febrero de 2002, o el promedio de las tasas para cada clase vigentes en el sistema financiero durante el año 2001 que publicase el BCRA, si esta última fuera menor que la primera (decreto 1.242/2002, Art. 9).

la primera de tres ofertas de canje voluntario de depósitos privados por bonos. El procedimiento sería el siguiente: los bancos entregarían a los ahorristas un Certificado de Depósito Reprogramado (CEDRO). Con este certificado el ahorrista tenía las siguientes opciones: conservarlo hasta su vencimiento, negociarlo en la Bolsa, comprar acciones nuevas y obligaciones negociables y, por último, canjearlo por los bonos del Estado en pesos o dólares. Es decir, los ahorristas podían optar por un bono público o mantener el depósito pesificado y reprogramado. El decreto 905/2002 estipulaba la emisión de tres tipos de Bonos del Estado Nacional (BODEN)¹⁵: BODEN 2012, BODEN 2007 y BODEN 2005¹⁶. Los BODEN podrían utilizarse para la adquisición de inmuebles del Estado Nacional, construcción de nuevos inmuebles, adquisición de automotores nuevos -incluidos viales, agropecuarios e industriales-, para constituir fideicomisos financieros destinados a financiar proyectos de inversión, y por último, para el pago de impuestos nacionales adeudados a junio de 2001, con algunas excepciones (Art. 21). Además, estos BODEN serían negociables y se solicitaría su cotización en el mercado abierto electrónico y en bolsas y mercados de valores del país (Art. 10, 11 y 12)¹⁷. El plazo de opción estipulado fue de 30 días hábiles

¹⁵ Los titulares de cuentas corrientes, cajas de ahorros y otros depósitos a la vista tendrían la opción de adquirir BODEN 2012 y BODEN 2007, en tanto que las personas físicas también podían licitar la adquisición de BODEN 2005 (Art. 24). Los titulares de Certificados de Depósito Reprogramado (CEDROS) correspondientes a depósitos realizados originalmente en dólares podían optar por bonos denominados en pesos o en dólares, mientras que los CEDROS correspondientes a depósitos realizados originalmente en pesos únicamente podrían comprar bonos denominados en pesos (BODEN 2007).

¹⁶ Los BODEN 2012 estaban denominados en dólares. Devengarían un interés LIBOR, los que serían pagaderos semestralmente. El capital se amortizaría anualmente. El precio de suscripción sería de \$140 por cada US\$100 de valor nominal (Art. 2 y 10). Los BODEN 2007 estaban denominados en pesos, con una tasa de interés del 2% anual pagaderos semestralmente y ajustados por el CER. El capital se amortizaría semestralmente (Art. 3 y 11). Por último, los BODEN 2005 estaban denominados en dólares. Devengarían semestralmente la tasa LIBOR y se amortizarían en 3 cuotas anuales. El precio de suscripción sería de \$140 por cada US\$100 de valor nominal. Estos bonos podrían ser obtenidos con depósitos reprogramados de personas de 75 años o más de edad, personas que hubieran recibido los fondos como indemnizaciones y por aquellas personas que se encontraran en una situación en la que estuviera en riesgo su vida, salud o integridad física (Art. 4 y 12). También podrían ser adquiridos por los titulares de depósitos originalmente constituidos en moneda extranjera con un saldo reprogramado no superior a \$10.000 (Art. 5).

¹⁷ Posteriormente, las resoluciones 81/2002 (de fecha 11 de junio de 2002) y 92/2002 (de fecha 14 de junio de 2002) especificarían algunas otras condiciones de este canje. En agosto, la resolución 303/2002 reglamentó el uso de BODEN para la compra de inmuebles fiscales, vehículos y maquinarias.

desde la publicación del decreto en el Boletín Oficial (Art. 6)¹⁸.

Otro aspecto contemplado en el decreto era la reglamentación de la compensación a las entidades financieras por los efectos de la *pesificación asimétrica*. Esta compensación, contemplada en la Comunicación “A” 3650 del BCRA, se efectivizaría utilizando los BODEN 2007 y 2012. El esquema estipulado contemplaba resarcir de manera “total, única y definitiva” a tales entidades mediante un “bono compensación” para contrarrestar los efectos directos de la *pesificación asimétrica* de activos y pasivos y un “bono cobertura” que tendría en cuenta la posición neta negativa en moneda extranjera resultante luego de la conversión a pesos instrumentada (BMyF-BCRA, 2002). Para el cálculo de la compensación, el BCRA tomaría como referencia el balance de la entidad financiera al 31 de diciembre de 2001 (decreto 905/2002, Art. 28 y 29). Al patrimonio neto resultante se le aplicaría, respecto de la posición neta de moneda extranjera, el tipo de cambio de \$1,40 por cada dólar (o su equivalente en otras monedas extranjeras). El monto a compensar mediante BODEN 2007 sería el que resulte de la diferencia entre este patrimonio y el patrimonio neto que resulte del balance al 31 de diciembre de 2001, luego de haber convertido a pesos US\$1=\$1 (para el caso de los pasivos) y US\$1=\$1,40 (para el caso de los activos) (Art. 29). Además, por hasta el importe de la posición neta negativa en moneda extranjera al 31 de diciembre, las entidades tendrían el derecho a solicitar el canje de BODEN 2007 (en pesos) por BODEN 2012 (en dólares), a razón de \$1,40 por cada dólar. El decreto autorizaba al gobierno nacional a la emisión adicional de BODEN 2012 -en dólares- destinados a su suscripción por parte de las entidades financieras -siempre hasta el importe de la posición neta negativa en moneda extranjera de la entidad financiera y después de aplicada la totalidad de sus tenencias de bonos en pesos recibidos en compensación- (Art. 29, inciso f). Por este último concepto, los bancos debían entregar como garantía préstamos garantizados del Estado Nacional de igual o menor vida promedio que el bono en dólares que se entregue como compensación (Art. 29, inciso g). Las condiciones definitivas fueron reglamentadas por la Comunicación “A” 3805 del BCRA; en esta comunicación se especificaron los rubros del balance de las entidades financieras a considerar para el cálculo de la compensación.

¹⁸ Para entregar los títulos a los ahorristas, las entidades financieras debían suscribirlos en pesos a su valor técnico (\$1,40 por dólar). El BCRA otorgó a las entidades adelantos en pesos (con capital ajustable por CER) con una estructura similar a la de los títulos a suscribir (decreto 905/2002, Art. 14 y 16). Para recibir estos adelantos las entidades debían garantizarlos por al menos un 100% con activos propios (títulos del Estado Nacional y préstamos al Sector Público, cartera de créditos de mejor calidad, o acciones), contabilizados y seleccionados según normas del BCRA (decreto 905/2002, Art. 15) (BMyF-BCRA, 2002).

2.1.6. El “Canje II”

El 10 de septiembre se realizó un nuevo anuncio de canje voluntario de bonos: el “Canje II”, que fue instrumentados a través del decreto 1.836/2002 -de fecha 16 de septiembre-. Respecto del canje anterior, este ampliaba las opciones no sólo a Bonos del Gobierno Nacional (BODEN 2013 y 2006), sino también a Letras en pesos emitidas por las mismas entidades bancarias, con una opción de conversión a moneda original emitida por el Estado Nacional¹⁹ (BMyF-BCRA, 2002). A este último canje también podrían acceder quienes hubiesen optado por los bonos ofrecidos en el canje anterior (Canje I). El decreto 1.836/2002 determinaba que los titulares de Certificados de Depósitos Reprogramados (CEDROS) originalmente constituidos en moneda extranjera tendrían la opción de cambiar sus depósitos por BODEN 2013 o Letra a Plazo Fijo en pesos emitida por cada entidad financiera, conjuntamente con una “Opción de Conversión a Moneda de Origen” (OCMO). Por último, se estipuló que para el otorgamiento de los adelantos necesarios para adquirir los bonos se aplicaría el régimen de garantías establecido en el Canje I (decreto 905, Art. 15), es decir, que para recibir estos adelantos las entidades debían garantizarlos por al menos un 100% con activos propios (títulos del Estado Nacional y préstamos al Sector Público, cartera de créditos de mejor calidad, o acciones), contabilizados y seleccionados según normas del BCRA (Art. 12).

2.1.7. La apertura del “corralito”

Hacia fines de 2002, uno de los cambios normativos de mayor relevancia fue la liberación de los depósitos a la vista. Según el Boletín Monetario y Financiero del BCRA (2002), esta modificación buscaba consolidar el proceso de recuperación de la confianza de los ahorristas y la reactivación económica. La resolución 668/2002 -de fecha 25 de noviembre- determinó la apertura definitiva del “corralito”: a partir del 2

¹⁹ Los BODEN 2013 estaban denominados en dólares, al precio de \$1,40 más CER (Art. 4.a). Estos bonos serían amortizados anualmente, devengando intereses según la tasa LIBOR -con un tope de 3% anual-, los que serán pagaderos semestralmente (Art. 7). Las Letra a Plazo Fijo en pesos emitida por cada entidad financiera, conjuntamente con una “Opción de Conversión a Moneda de Origen” (OCMO) emitida por el Estado Nacional (Art. 4.b). Esta última cubría la diferencia entre ese valor (\$1,40 ajustado por CER21) y el monto del pago considerado en dólares. Estas Letras se amortizarían en cuotas anuales y devengarían intereses a una tasa del 2% anual, pagaderos semestralmente (Art 7). Además, los titulares de depósitos reprogramados comprendidos en el artículo 4º del decreto 905/02 -personas físicas mayores de 75 años o en situación de riesgo de vida- podrían optar por BODEN 2006 emitidos en dólares, al precio de \$1,40 ajustado por CER (Art. 17).

de diciembre todas las cuentas a la vista pasaron a ser de libre disponibilidad²⁰.

2.1.8. El “Canje III”

La tercera oferta de canje se llevó a cabo mediante el decreto 739/2003 -de fecha 28 de marzo de 2003- y consistió en la liberalización total de los fondos reprogramados en el “corralón”. Este decreto determinó que los titulares de depósitos originalmente constituidos en moneda extranjera que fueron pesificados y reprogramados serían liberados en base al siguiente esquema: 1) Los CEDROS menores a \$42.000 -ajustados por el CER- podrían cancelarse. El importe sería transferido a cuentas a la vista de libre disponibilidad (Art. 1); 2) Los CEDROS entre \$42.000 y \$100.000 se transformarían en un depósito a 90 días que rendiría una tasa de interés del 2% anual, ajustado por el CER (Art. 2) y 3) Los CEDROS mayores a \$100.000 se transformarían en un nuevo depósito a 120 días de plazo en las mismas condiciones que para el tramo anterior (Art. 3). Adicionalmente, a los tenedores se les entregarían BODEN 2013 en dólares por la diferencia entre el valor de sus CEDROS ajustado por CER y su valuación según el tipo de cambio, es decir, se entregaron bonos públicos por la diferencia entre el valor del depósito en su moneda original (dólares) y el valor del depósito pesificado liberado (\$1,40 más CER), “estando a cargo del Estado Nacional la acreditación del mismo” (Art. 1, 2 y 3).

2.1.9. Las compensaciones al sistema financiero por la “indexación asimétrica”

Como se señaló anteriormente, el decreto 905/2002 dispuso el modo de compensar a las entidades financieras por los desequilibrios derivados de la *pesificación asimétrica*. Sin embargo, a partir de la sanción de la ley 25.713 y el ajuste por el Coeficiente de Variación de Salarios (CVS) surgía una nueva “asimetría”: la aplicación del Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) sobre algunos de los activos de las entidades financieras, y la aplicación del Coeficiente de Variación de Salarios (CVS) sobre algunos de sus pasivos. Esta “indexación asimétrica” obligó a considerar la introducción de un mecanismo de compensación para las pérdidas producidas por el tratamiento diferenciado que se aplicó para el ajuste de activos y pasivos. En noviembre de 2003, el Congreso sancionó la ley 25.796 -que fue promulgada parcialmente el 8 de enero de 2003- habilitando una compensación a las entidades por

²⁰ Unos días antes, la resolución 559/2002 y la Comunicación “A” 3791 del BCRA habían ampliado los márgenes de extracción de efectivo.

este concepto hasta un máximo de 2.800 millones de pesos (Art. 2). Con ese objetivo se facultaba la emisión de BODEN 2013, cuyas condiciones de emisión se detallaban en el Artículo 3 de la ley²¹. Para compensar a cada entidad, se tomaría como referencia el balance de la entidad al 3 de febrero de 2002²². Sin embargo, recién en enero de 2004 se reglamentaron las leyes 25.713 y 25.796 mediante el decreto 117/2004 –de fecha 23 de enero-, que estableció las excepciones a la aplicación de ajustes por CER y la compensación por la “indexación asimétrica”.

Estos son los cambios normativos más relevantes que se sucedieron con el objetivo de solucionar un asunto central de la agenda de política pública que emergió en diciembre de 2001: el problema de la situación de los depósitos y préstamos denominados en dólares del sistema financiero. A partir de 2004, el esquema implementado no sufrió modificaciones significativas.

2.2. Una breve interpretación del esquema regulatorio

Los mecanismos de intervención para la resolución de la crisis bancaria derivaron en un complejo esquema de regulaciones que fue descrito en la sección anterior. La Ley de Emergencia Económica (ley 25.561) constituyó la primera etapa de la resolución de la problemática de los depósitos y créditos denominados en dólares; durante este primer período se determinó la pesificación a la relación $\$1=US\1 de las deudas con el sistema financiero menores a US\$100.000 –correspondientes a préstamos hipotecarios, personales, prendarios y destinados a Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYME)-, que correspondían, en términos generales, a pequeños y medianos deudores. Esta última relación de cambio fue establecida con el espíritu de “proteger” a estos deudores. Sin embargo, no se definió que pasaría con las deudas mayores a US\$ 100.000, ni qué pasaría con los depósitos.

²¹ También modificó un artículo de la ley 25.713, estableciendo el período de vigencia del CVS hasta el 31 de marzo de 2004 (Art. 1).

²² “El monto a compensar surgirá de la cartera de préstamos que quedan comprendidos en el decreto 762/02 y la ley 25.713, por vida promedio y entidad financiera, neto de provisiones según la normativa aplicable del Banco Central de la República Argentina, y de un factor de recuperabilidad que se establece en el cinco por ciento (5%) de dicha cartera. El monto a compensar será el que resulte de considerar, respecto de la base mencionada por la entidad financiera, la diferencia entre la evolución del Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) más la tasa del dos por ciento (2%) y el Coeficiente de Variación de Salarios (CVS), si fuera aplicable al período correspondiente, más la tasa aplicable según la normativa vigente” (Art. 4). Si esa diferencia era positiva, el Estado debería colocar el bono en las entidades financieras por un valor igual a esa diferencia. El período de cálculo sería mensual.

Además, se estableció que las entidades financieras serían compensadas por los eventuales desequilibrios generados por esta medida, en base a un impuesto a la exportación de hidrocarburos y otros recursos, que finalmente nunca se aplicó. De esta forma, el Estado ratificó que asumiría al menos una porción destacada de los costos de la resolución de la crisis (Cobe, 2009:58). Una vez sancionada esta ley y sus reglamentarias, comenzaron a generarse intensas presiones desde diversos sectores, para influenciar la definición de las cuestiones pendientes. La fuerte puja entre los sectores más poderosos de la economía por transferir los costos de la crisis ocupó el primer plano de la escena política en los meses siguientes (Peralta Ramos, 2007:374).

Por un lado, la demanda general del sector industrial, encabezado por el denominado "Grupo Productivo", era que las deudas no sean canceladas al tipo de cambio del mercado libre, debido a que las empresas altamente endeudadas en dólares con el sistema financiero local podrían tener grandes dificultades para afrontar estos compromisos. Además de la pesificación de las deudas, solicitaban la instauración de un seguro de cambio que les permitiera hacer frente a las deudas contraídas en dólares (Kulfas y Schorr, 2003:52). Este grupo de empresas incluía a las empresas privatizadas y a grandes empresas exportadoras, quienes buscaban minimizar el impacto de la devaluación sobre su rentabilidad futura.

Por otro lado, una vez anunciada la devaluación y las potenciales compensaciones al sistema financiero, los mecanismos y el monto de esta compensación no fue definido, por lo que, en los meses siguientes, los bancos ejercerían presiones de todo tipo sobre el gobierno para asegurarse una compensación que minimice o anule sus pérdidas. Esta presión se ejerció principalmente desde la Asociación de Bancos Argentinos (ABA), la Asociación de Bancos Públicos y Privados (ABAPPRA) y la Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (ADEBA), si bien existieron diferencias al interior de estas asociaciones²³. En particular, los bancos privados -tanto nacionales como extranjeros- ejercieron fuertes presiones para restringir el conjunto de deudores comprendidos en la pesificación y reclamaron que se garantizaran mecanismos viables y efectivos para la compensación por las pérdidas derivadas de la pesificación.

Un mes después, la segunda etapa de la pesificación amplió, mediante el decreto 214/2002, los sujetos comprendidos en la misma: la pesificación de las deudas no sólo alcanzaría a los pequeños y medianos deudores -como pretendía la Ley de Emergencia Económica- sino que también se pesificarían las deudas superiores a los US\$100.000, como

²³ Véase Noriega (2010).

pretendía el “Grupo Productivo” y las grandes empresas industriales (Peralta Ramos, 2007:394). Así, no se estableció ningún parámetro para diferenciar el tratamiento de la deuda por tipo de empresa o por su situación particular, considerando con el mismo criterio a, por ejemplo, una pequeña empresa que producía para el mercado interno y a una gran empresa exportadora. A su vez, el decreto 214/2002 estipuló que el descalce originado por la *pesificación asimétrica* sería compensado mediante la emisión de Bonos del Estado Nacional, es decir, mediante emisión de deuda pública. Este mecanismo de pesificación, sumado a la compensación a las entidades financieras, permitió restablecer las condiciones de acumulación de las grandes empresas y del sector financiero, a costa de una transferencia de riqueza desde los ahorristas y el Estado hacia los deudores, como veremos en la próxima sección.

3. La distribución de los costos de la resolución de la crisis financiera: el impacto de las regulaciones sobre los deudores, los ahorristas, el sistema financiero y la deuda pública

Los mecanismos de intervención del Estado en el mercado financiero durante la crisis desencadenada en diciembre de 2001 implicaron un particular patrón de distribución de costos entre los distintos actores involucrados. La expansión del segmento dolarizado del sistema, estimulado por el régimen macroeconómico y los cambios institucionales y normativos, estimuló la ficción de que los dólares depositados tenían un correlato en moneda “real”. Sin embargo, los bancos, mediante la creación secundaria de dinero, “creaban” dólares que no tenían contrapartida física. Por este motivo, la resolución de las obligaciones pactadas en dólares del sistema financiero implicó la destrucción de activos “ficticios”. Paralelamente, el complejo entramado de regulaciones impulsado determinó una transferencia de costos en distintas direcciones y con distinta intensidad.

En virtud de la complejidad del esquema de regulaciones, la heterogeneidad de las situaciones particulares y la falta de estadísticas oficiales, no es posible realizar una cuantificación de los montos de las transferencias. Sin embargo, es factible contar con una aproximación de la distribución de los costos. A tal fin, realizaremos un ejercicio de estimación de la variación del valor de los *stocks* monetarios de los principales actores medida en dólares, considerando el período diciembre 2001-junio 2003. Este último mes fue considerado como punto de comparación debido a que a partir de esa fecha quedó liberada la mayor parte de los depósitos originalmente constituidos en dólares atrapados en el

“corralón”, al tiempo que ya habían sido liberados los depósitos del “corralito”²⁴.

A continuación realizaremos una estimación de la distribución de los costos y de quiénes fueron los actores más beneficiados y perjudicados con el esquema de medidas implementado. A los fines del objetivo del presente trabajo, los actores que consideraremos relevantes para el análisis son los deudores –particularmente las grandes empresas-, los ahorristas y el sistema financiero agregado. Además, estimaremos el impacto que tuvo la intervención estatal sobre la deuda pública, como indicador de los costos sociales del proceso.

3.1. Las personas físicas y las empresas endeudadas con el sistema financiero local

El principal efecto de la *pesificación asimétrica* en el contexto de la devaluación del peso fue la licuación de las deudas con el sistema financiero local. En esta sección analizaremos el impacto de la licuación de estas deudas y cuáles fueron los principales beneficiados con la pesificación de sus obligaciones.

Para comprender cómo se licuó la deuda medida en dólares, realizaremos un ejercicio hipotético donde consideraremos cuatro categorías “típicas” de deudores: dos personas físicas y dos empresas, con deudas denominadas en pesos y dólares respectivamente y calcularemos la variación de la deuda medida en dólares desde el 31 de diciembre de 2001 al 30 de junio de 2003²⁵.

²⁴ Los depósitos atrapados en el “corralito” habían sido liberados a partir del 2 de diciembre de 2002 (resolución 668/2002), mientras que los depósitos atrapados en el “corralón” se liberaron en marzo de 2003 (depósitos menores a \$42.000), junio de 2003 (depósitos entre \$42.000 y \$100.000) y julio de 2003 (depósitos de más de \$100.000).

²⁵ Los parámetros considerados al 30 de junio de 2003 fueron: tipo de cambio peso/dólar: 2,8, valor del CER: 1,44 y valor del CVS: 1,097 (Ministerio de Economía e INDEC). Recordemos que el decreto 214/2002 estableció la pesificación de las deudas con el sistema financiero a la relación de cambio \$1=US\$1, ajustándose por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) y mediante el decreto 762/2002 se decidió exceptuar del ajuste por el CER a determinados préstamos efectuados a personas físicas, los que pasarían a ser actualizados a partir del 1ro de octubre de 2002 por el Coeficiente de Variación Salarial (CVS). Las tasas de interés a aplicar serían las acordadas. Para realizar la estimación, se consideró como tasa promedio “acordada” a la tasa promedio del año 2001 de un crédito hipotecario de entre 5 y 10 años de plazo a tasa fija y repactable, en pesos y dólares respectivamente, debido a que a diciembre de 2001 el mayor porcentaje de créditos otorgados correspondía a créditos hipotecarios (Véase el Boletín Estadístico del BCRA).

Cuadro 1. Variación de deuda medida en dólares (diciembre 2001-junio 2003)

	Monto original deuda	Moneda	Ajuste CER-CVS	Valor del ajuste CER-CVS	Tasa de interés	Tasa de interés efectiva	Valor deuda a jun 2003 en dólares	Variación medida en dólares
Persona física 1	100.000	Pesos	no	-	acordada	15,4%	44.917	-55%
Persona física 2	100.000	Dólares	CVS	1,097	acordada*	12,1%	47.019	-53%
Empresa 1	100.000	Pesos	no	-	acordada	15,4%	44.917	-55%
Empresa 2	100.000	Dólares	CER	1,44	acordada	12,1%	61.721	-38%

* Si la tasa acordada fuera mayor que la tasa promedio para cada tipo de préstamo vigente en el sistema financiero durante el año 2001, se consideraría esta última (decreto 1242/2002).

Fuente: elaboración propia sobre información legislativa (INFOLEG), INDEC y BCRA.

Tal como se desprende del **cuadro 1**, la variación de la deuda medida en dólares fue negativa, con reducciones de 55% en el caso de los deudores con deudas denominadas en pesos. La variación de la deuda de una empresa cuya deuda estaba denominada en dólares fue del 38%, mientras que para la persona física la reducción fue del 53 por ciento.

¿Quiénes fueron los principales beneficiados por la licuación de las deudas a partir de la pesificación a la tasa \$1=US\$ 1? Como primera aproximación, analizaremos la concentración de los créditos del sistema financiero a partir de los datos de distribución de los créditos por tramos a diciembre de 2001. Esta información se presenta en el **cuadro 2**. Los créditos se presentan denominados en pesos, debido a que no existe información oficial sobre distribución de la deuda con el sistema financiero por tramos desagregada en pesos y en moneda extranjera.

Tal como se desprende del **cuadro 2**, el 18% de los deudores del sistema financiero (1.025.512 deudores) tenían una deuda que representaba el 0,2% de la deuda total, mientras el 0,001% de los deudores (70 deudores) tenían una deuda superior a \$100 millones, que representaba el 30% del monto total de la deuda total. En consecuencia, más de un cuarto de la deuda total se encontraba vinculada con solo 70 deudores, que concentraron la mayor parte de la transferencia de riqueza asociada con el proceso. Además, como se desprende del mismo cua-

Cuadro 2. Créditos otorgados por el sistema financiero: distribución por tramos. Diciembre de 2001

Tramos (en miles de pesos)	Personas físicas		Personas jurídicas*		Total			
	Cantidad deudores	Total deuda en miles de pesos	Cantidad deudores	Total deuda en miles de pesos	En cantidad		En %	
					Cantidad deudores	Total deuda en miles de pesos	Deudores	Total deuda en miles de pesos
Hasta 0,3	1.010.974	198.662	14.538	2.085	1.025.512	200.747	18%	0,2%
+ 0,3 a 0,5	514.639	230.718	2.524	1.128	517.163	231.847	9%	0,2%
+ 0,5 a 1,0	886.224	690.483	4.246	3.358	890.470	693.842	16%	1%
+ 1,0 a 2,5	1.123.197	1.871.225	7.632	13.335	1.130.829	1.884.560	20%	2%
+ 2,5 a 5	678.260	2.445.177	8.323	31.214	686.583	2.476.390	12%	3%
+ 5 a 10	502.853	3.573.754	10.800	79.381	513.653	3.653.135	9%	4%
+ 10 a 25	413.600	6.603.461	16.054	264.497	429.654	6.867.958	8%	7%
+ 25 a 50	220.676	7.658.698	12.736	460.187	233.412	8.118.885	4%	8%
+ 50 a 100	84.538	5.679.506	11.528	824.325	96.066	6.503.832	2%	7%
+ 100 a 200	23.512	3.139.671	9.585	1.358.323	33.097	4.497.995	1%	5%
+ 200 a 500	6.317	1.778.969	7.906	2.472.576	14.223	4.251.545	0,3%	4%
+ 500 a 1.000	751	494.711	3.268	2.287.335	4.019	2.782.046	0,1%	3%
+ 1.000 a 2.500	178	255.651	2.238	3.496.660	2.416	3.752.311	0,04%	4%
+ 2.500 a 5.000	31	105.351	909	3.122.020	940	3.227.370	0,02%	3%
+ 5.000 a 10.000	6	36.463	505	3.522.472	511	3.558.936	0,01%	4%
+ 10.000 a 25.000	1	10.982	330	5.239.293	331	5.250.275	0,01%	5%
+ 25.000 a 50.000	0	0	112	3.816.263	112	3.816.263	0,002%	4%
+ 50.000 a 100.000	0	0	88	6.220.143	88	6.220.143	0,002%	6%
100.000	0	0	70	29.590.225	70	29.590.225	0,001%	30%
Total	5.465.757	34.773.482	113.392	62.804.820	5.579.149	97.578.302	100%	100%

*Incluye deuda del Sector Privado No Financiero (SPNF), Sector Público y del Sector Financiero.

Fuente: elaboración propia sobre datos del Informe de Entidades Financieras (BCRA)

dro, la mayor parte de la deuda se encontraba vinculada con personas jurídicas²⁶. ¿Cuáles eran las grandes empresas más endeudadas con el sistema financiero? El BCRA emitió un informe con los cien principales deudores del Sector Privado No Financiero (SPNF) con el sistema financiero local al 31 de diciembre de 2001 -previo a la devaluación- y los montos de las deudas. En el **cuadro 5** se presenta la deuda en pesos de las veinte empresas más endeudadas con el sistema financiero.

Tal como se desprende del **cuadro 3**, la *pesificación asimétrica* benefició a un número importante de grandes empresas -tanto nacionales como extranjeras-, que licuaron un porcentaje relevante de sus deudas con el sistema financiero local. Tomando las quince empresas más endeudadas con el sistema financiero -cuyas deudas representaban el 4,7% de la deuda total-, observamos tres empresas privatizadas de servicios (Telecom, Correo Argentino, Aguas Argentinas), tres vinculadas con la privatización y concesión de servicios viales (Camino de Las Sierras SA, Concesionaria Vial Argentino Española SA, Grupo Concesionario del Oeste SA), tres vinculadas con la obtención de renta petrolera y exportadores (Pecom, YPF, Compañía General de Combustible SA), una empresa automotriz beneficiaria del régimen especial del sector (SOCMA), una empresa que opera en un mercado con alto grado de concentración (Loma Negra, productora de cemento), un conglomerado financiero público (Grupo Bapro) y un grupo económico nacional con fuerte inserción internacional (Arcor). Muchas de estas empresas recibían ingresos en dólares por ser exportadoras; por este motivo fueron innecesariamente beneficiadas con la pesificación de sus deudas y por la devaluación. Adicionalmente, muchas de estas empresas estaban endeudadas en dólares con el exterior; sin embargo, la mayoría logró renegociar sus deudas y lograr importantes quitas de capital²⁷.

En conclusión, observamos que la *pesificación asimétrica*, que no incluyó ningún criterio para diferenciar el tratamiento de la deuda por tipo de deudor o por su situación particular, implicó una fuerte licuación de las deudas con el sistema financiero local que benefició principalmente a un grupo de grandes empresas y grupos económicos vinculados con actividades extractivas, servicios, actividades beneficiadas con regímenes de promoción especiales y subsidios, entre otras. Se trataba

²⁶ Consideramos que las personas físicas son individuos endeudados, mientras que las personas jurídicas son empresas endeudadas. Sin embargo, un porcentaje del crédito otorgado a personas físicas podría estar destinado a una pequeña empresa, debido a que muchas PYMES no califican como sujeto de crédito pero sus propietarios califican como sujetos de crédito para solicitar préstamos personales.

²⁷ Véase Basualdo et.al. (2005), Basualdo et.al. (2007) y BCRA (2004).

Cuadro 3. Principales deudores del sector privado no financiero con el sistema financiero argentino al 31 de diciembre de 2001.

	Deudor	Deuda total en miles de pesos	Deuda como % del total	Cantidad de entidades acreedoras
1	PECOM Energia SA	314.005	0,47%	19
2	YPF SA	306.117	0,45%	16
3	Grupo Bapro SA	288.171	0,43%	2
4	Caminos De Las Sierras SA	264.093	0,39%	2
5	Loma Negra Cia Industrial Argentina SA	222.876	0,33%	19
6	Concesionaria Vial Argentino Española Coviare SA	220.984	0,33%	9
7	Telecom Argentina Stet France Telecom SA	218.356	0,32%	21
8	Jose Cartellone Const Civiles SA	215.536	0,32%	12
9	Correo Argentino SA	195.539	0,29%	12
10	Compañía General De Combustibles SA	188.279	0,28%	12
11	SOCMA Americana SA	173.215	0,26%	6
12	Telecom Personal SA	160.625	0,24%	17
13	Arcor S A I C	150.049	0,22%	17
14	Grupo Concesionario Del Oeste SA	136.744	0,20%	5
15	Aguas Argentinas SA	128.264	0,19%	14
16	Volkswagen Argentina SA	127.296	0,19%	8
17	Transportadora De Gas Del Norte SA	124.759	0,18%	9
18	Capex SA	122.357	0,18%	17
19	Coto Centro Integral De Comercialización SA	118.773	0,18%	18
20	Disco SA	115.843	0,17%	23
Total de financiamiento primeros 20 deudores		3.791.882	6%	
Total de financiamiento primeros 100 deudores		9.381.905	14%	
Total financiamiento sector privado no financiero		67.487.666	100%	

Fuente: elaboración propia sobre datos del Informe de Entidades Financieras del BCRA.

de empresas que habían sido muy favorecidas por las reformas de política económica implementadas a partir de la década de los setenta. Además, benefició a un grupo minoritario de personas físicas.

3.2. Los ahorristas

A partir de la implementación de las restricciones a la disponibilidad y movimiento de los fondos del sistema financiero nacional mediante el esquema de regulaciones analizado en el apartado anterior, se produjeron diversas manifestaciones, conocidas como “cacerolazos”, para protestar contra estas medidas. La prolongación de la definición y las continuas marchas y retrocesos de las medidas implementadas generaron incertidumbre y malestar en amplios sectores de la población y contribuyeron a deslegitimar el accionar estatal generando una crisis de hegemonía que cuestionaba al sistema político en su conjunto.

¿Cuál fue el impacto de estas medidas sobre los ahorristas, es decir, cuál fue la variación de su *stock* monetario medido en dólares? Recordemos las distintas opciones que tenían los ahorristas a partir del “Canje I”. Por ejemplo, si tenían un plazo fijo reprogramado²⁸ podrían:

- Mantener el plazo fijo reprogramado (CEDRO) y 1) **Cobrarlo en cuotas mensuales**;
- Vender el CEDRO en el mercado;
- Cancelar deudas en el banco o
- 4) Comprar acciones y obligaciones negociables.

b)

- 1) **Mantener el BODEN**;
- 2) **Vender el BODEN en el mercado**;
- 3) **Construir o comprar inmuebles**;
- 4) Comprar acciones;
- 5) Cancelar deudas bancarias;
- 6) Pagar impuestos;
- 7) Comprar bienes del Estado Nacional y automotores (viales, agropecuarios, industriales) u
- 8) Participar en fideicomisos para financiar proyectos de inversión.

Para realizar el análisis, consideraremos diez categorías “tipo” de ahorristas, tomando las opciones más representativas dentro del conjunto de opciones de la lista anterior²⁹. Las opciones subrayadas son, entonces, las que consideraremos para calcular la variación del resultado *stock* monetario medido en dólares. No consideraremos el resto de las desafectaciones debido a las dificultades que presenta el cálculo de la variación del valor del *stock* monetario. Recordemos que las compras

²⁸ En caso de que hubiera tenido el depósito “acorrallado” en una cuenta a la vista, podría usar el dinero con las restricciones vigentes, es decir, realizando retiros en efectivo hasta el límite permitido, usando cheques o tarjetas de débito.

²⁹ Si bien no existen estadísticas oficiales sobre cuáles son las opciones más elegidas por los ahorristas, existen algunas estimaciones que nos pueden brindar una aproximación a la representatividad de cada opción. Según Schwarzer y Finkelstein (2003), a abril de 2003, la aceptación de los bonos del Canje I representaba el 16% del total de los montos atrapados en el “corralón”, mientras que la compra de inmuebles y vehículos representaba el 12%, los amparos el 11%, los CEDROS el 33% y el pago de remuneraciones del personal y la cancelación de créditos con el Estado el 28% del total. El Ministerio de Economía informó que durante el “Canje I” se canjearon por BODEN aproximadamente el 25% de los depósitos reprogramados (*Clarín* 19/07/2002). El “Canje II” tuvo una menor aceptación (ABA, Memoria Anual 2002).

de Bonos del Estado Nacional (BODEN) se podrían realizar mediante los diversos canjes implementados. Únicamente podían optar por el “Canje II” y “Canje III” los ahorristas con depósitos originalmente constituidos en dólares³⁰.

¿Cuál era la situación de los ahorristas al 30 de junio de 2003, es decir, cuando quedaron liberados la mayor parte de los depósitos originalmente constituidos en dólares atrapados en el “corralón” y ya habían sido librados los depósitos del “corralito”? ¿Cuál fue la variación del *stock* monetario medido en dólares?

Depósitos pesificados y reprogramados (CEDROS): En el caso de un ahorrista con un depósito originalmente constituido en pesos que optó por mantener el depósito pesificado y reprogramado, a junio de 2003 el valor del mismo era de casi US\$ 40.000; su valor en dólares se redujo en un 60%. En el caso de un ahorrista con un depósito originalmente constituido en dólares, el valor a junio de 2003 era de aproximadamente US\$ 74.000, por lo que su valor se había reducido un 24 por ciento.

Canjes I, II y III: En el caso de los ahorristas que optaron por los canjes, las variaciones oscilaron entre pérdidas del 47% y ganancias del 3 por ciento.

Venta de BODEN: En el caso de un ahorrista que optó por vender los BODEN en el mercado, su valor en dólares se incrementó un 68% (BODEN 2012) o cayó un 53% (BODEN 2007) a junio de 2003.

Compra de un inmueble: Por último, si el ahorrista hubiese optado por comprar una propiedad, el valor de su *stock* monetario medido en dólares se hubiese incrementando, según el barrio de ubicación del inmueble. Como ejercicio, consideramos la variación del valor por metro cuadrado de dos departamentos ubicados en dos barrios de la Ciudad de Buenos Aires: Almagro y Recoleta, cuyas variaciones fueron 19% y 25% respectivamente. Es importante destacar que la posibilidad de comprar una propiedad sólo era posible para un reducido grupo de los ahorristas con poder adquisitivo suficiente como para inmovilizar estos recursos.

En resumen, dado que el Estado reglamentó un conjunto de opciones para recuperar los depósitos “acorralados”, las decisiones individuales condicionaron los resultados de la variación en el *stock* monetario medido en dólares y, por lo tanto, los resultados fueron muy heterogéneos. Sin embargo, podemos afirmar que, en términos generales, la intervención del Estado en el sistema financiero vía *pesificación asimétrica* no

³⁰ Los parámetros considerados al 30 de junio de 2003 fueron: tipo de cambio peso/dólar: 2,8; valor del CER: 1,44 y valor del CVS: 1,097 (Ministerio de Economía e INDEC).

Cuadro 4. Variación del valor del stock monetario en dólares (diciembre 2001-junio 2003)

	Monto depósito original	Moneda	Opción	Ajuste CER-CVS	Ajuste	Tasa de interés anual	Tasa de interés efectiva 2002	Tasa de interés efectiva 2003	Valor a jun 2003 en dólares	Variación medida en dólares
Si no participó de los canjes (mantuvo depósito pesificado y reprogramado)										
Ahorrista 1	100.000	pesos	Mantuvo el CEDRO	no	-	7%	7%	7%	39.775	-60%
Ahorrista 2	100.000	dólares	Mantuvo el CEDRO	CER	1,44	2%	2%	2%	76.420	-24%
Canje I (1)										
Ahorrista 3	100.000	pesos	BODEN 2007 (\$)	CER	1,44	2%	2%	2%	53.069	-47%
Ahorrista 4	100.000	dólares	BODEN 2007 (\$)	CER	1,44	2%	2%	2%	53.069	-47%
Ahorrista 5	100.000	dólares	BODEN 2012 (US\$)	no	-	LIBOR	1,39%	1,22%	102.109	2%
Canje II (1)										
Ahorrista 6	100.000	dólares	Letras a Plazo Fijo+ OCMO (2)	no	-	2%	2%	2%	103.190	3%
Ahorrista 7	100.000	dólares	BODEN 2013 (US\$)	no	-	LIBOR	1,39%	1,22%	102.109	2%
Canje III										
Ahorrista 8	100.000	dólares	Plazo fijo + BODEN 2013 (US\$) (2)	CER	1,44	2%	2%	2%	103.190	3%
Si vendió los BODEN										
	Monto depósito original	Moneda	Opción		Precio venta (3)		Valor a jun 2003 en dólares		Variación medida en dólares	
Ahorrista 9	100.000	Pesos	Vendió BODEN 2007		131		46.786		-53%	
Ahorrista 10	100.000	Dólares	Vendió BODEN 2012		168		167.500		68%	
Si compró una propiedad (4)										
	Monto depósito original	Moneda	Opción		Precio venta por m2 en US\$ 2002 (5)	Precio venta por m2 en US\$ 2003 (5)	Valor a jun 2003 en dólares		Variación medida en dólares	
Ahorrista 11	100.000	dólares	Compró dpto en barrio de Almagro		700	830	118.571		19%	
Ahorrista 12	100.000	dólares	Compró dpto en barrio de Recoleta		1.200	1.500	125.000		25%	

(1) Para los canjes I y II no consideramos los BODEN 2005 y 2006 debido a que sólo podían optar por ellos las personas físicas mayores de 75 años o con riesgo de vida. (2) Por diferencia entre valor del peso-CER y evolución del valor del dólar. (3) Fuente: <http://www.pataconet.com.ar>. La cotización de los BODEN 2007 corresponde a diciembre de 2003 debido a que no existía cotización a junio de 2003. (4) Es importante destacar que el funcionamiento del mercado inmobiliario fue muy "irregular" durante el año 2002 debido a las restricciones en el movimiento de divisas y la devaluación. (5) Fuente: <http://www.reporteinmobiliario.com>. Corresponde al precio por metro cuadrado de un departamento a estrenar. Fuente: elaboración propia sobre información legislativa (INFOLEG), INDEC, BCRA, <http://www.pataconet.com.ar> y <http://www.reporteinmobiliario.com>.

Cuadro 5. Depósitos de personas físicas como porcentaje de los depósitos totales del Sector Privado No Financiero (SPNF).

Criterio	Cuenta corriente		Caja de ahorro		Plazo fijo	
	En pesos	En dólares	En pesos	En dólares	En pesos	En dólares
Considerando la cantidad de depósitos	83	67	99	99	86	95
Considerando el monto de depósitos	31	22	91	82	50	85

Fuente: elaboración propia sobre Boletín Estadístico del BCRA

permitió que los ahorristas mantuvieran el valor de sus depósitos medidos en dólares. Esto se explica, por un lado, por la destrucción de activos “ficticios” derivada del fin de la convertibilidad y, por otro lado, por la transferencia de costos de deudores a ahorristas. Los casos de ganancias patrimoniales se dieron, en términos generales, en el caso de ahorristas con depósitos originalmente constituidos en dólares, y a costa de la inmovilización de los activos a largo plazo -en particular, en la inversión en bonos a largo plazo en dólares y la compra de inmuebles-.

Con el objetivo de caracterizar al conjunto de ahorristas, analizaremos las características generales de los depósitos “atrapados” en el “corralito” y “corralón”. En primer lugar, es relevante observar los depósitos del sistema financiero desagregados en pertenecientes a personas físicas y a personas jurídicas.

Tal como se desprende de la información del **cuadro 5**, la mayoría de los depósitos, considerados tanto en cantidad como en monto, correspondían a personas físicas -excepto en el caso de las cuentas corrientes considerando el monto total de los depósitos-. ¿Qué características tenían los depósitos pertenecientes a personas físicas, que constituían la mayoría? El **cuadro 6** resume la distribución de depósitos por tramos de las personas físicas residentes en el territorio nacional durante el cuarto trimestre de 2001:

El **cuadro 6** refleja que la mayor cantidad de depósitos de personas físicas se concentraba en los montos más bajos; por ejemplo, el 90% de los depósitos a plazo fijo en pesos eran menores a \$20.000, y el 75% de los depósitos a plazo fijo en dólares eran menores a US\$ 20.000. La misma tendencia se observa para el resto de los depósitos, tanto en moneda nacional como extranjera -las cuentas corrientes y cajas de ahorro en pesos y dólares concentraban entre el 67% y el 99% de la cantidad de depósitos en cuentas de menos de \$3.000/US\$ 3.000-.

Cuadro 6. Depósitos de personas físicas en el sistema financiero: porcentaje de la cantidad de depósitos por tramo. Datos correspondientes al cuarto trimestre de 2001

Tramo	Cuenta corriente		Caja de ahorro		Plazo fijo	
	En pesos	En dólares	En pesos	En dólares	En pesos	En dólares
Hasta 2.999	92	79	97	84	38	17
De 3.000 a 4.999	3	6	1,4	5	16	13
De 5.000 a 7.499	2	3	0,62	3	13	14
De 7.500 a 9.999	0,9	2	0,29	2	7	10
De 10.000 a 14.999	0,7	2	0,22	2	10	14
De 15.000 a 19.999	0,5	2	0,09	1,2	5	8
De 20.000 a 29.999	0,4	2	0,07	1,2	5	11
De 30.000 a 49.999	0,3	2	0,04	0,7	4	8
De 50.000 a 74.999	0,1	1	0,01	0,3	1,2	3
De 75.000 a 99.999	0,1	0,6	0,004	0,1	0,6	0,9
De 100.000 a 249.999	0,1	0,9	0,004	0,1	0,6	1,3
De 250.000 a 499.999	0,02	0,4	0,001	0,01	0,1	0,2
De 500.000 a 749.999	0,01	0,1	0,0001	0,002	0,04	0,1
De 750.000 a 999.999	0,002	0,1	0,0001	0,001	0,01	0,02
Más de 1.000.000	0,002	0,04	0,0002	0,002	0,04	0,1
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia sobre el Boletín Estadístico del BCRA.

En resumen, la mayoría de los depósitos en el sistema financiero a fines del año 2001 correspondían a pequeños y medianos ahorristas. Por lo tanto, podemos deducir que la licuación del valor de los depósitos tuvo un impacto más fuerte en sectores medios y medios-bajos de la población. Además, los casos de ganancias patrimoniales se dieron, en términos generales, en el caso de ahorristas con depósitos originalmente constituidos en dólares, y a costa de la inmovilización de los activos a largo plazo. Podemos concluir entonces que el Estado favoreció una transferencia de riqueza fundamentalmente desde pequeños y medianos ahorristas hacia los mayores beneficiados por el esquema implementado, es decir, los grandes deudores.

3.3. El sistema financiero

Tal como fue desarrollado en la introducción de la presente sección, realizaremos un ejercicio de estimación de la variación del valor de los *stocks* monetarios de los principales actores medida en dólares, considerando el período diciembre 2001-junio 2003. En el caso particular del

sistema financiero, como veremos a continuación, no existe información oficial sobre los montos efectivamente recibidos por las entidades en concepto de compensación, lo cual hace necesario un ejercicio de estimación del impacto en el nivel agregado considerando los indicadores disponibles.

A continuación realizaremos un breve análisis del impacto de la *pesificación asimétrica* y las compensaciones sobre el sistema financiero argentino³¹ a partir de la evolución del balance del sistema financiero agregado luego de la implementación de la primera etapa del esquema de regulaciones³².

Tal como se desprende del **cuadro 7**, en el rubro del activo, el otorgamiento de Bonos del Estado Nacional -BODEN 2007 y 2012- por la compensación por la *pesificación asimétrica* incrementó sustancialmente el crédito total al sector público³³ en moneda nacional -en realidad, crédito compulsivo-, que pasó de 3.400 millones de pesos en diciembre de 2001 (3% del total del activo) a 30.000 millones en enero de 2002³⁴ (19% del total del activo). Asimismo, se incrementaron los préstamos al sector público en moneda nacional vis a vis la reducción de los préstamos en moneda extranjera, producto de la pesificación de la deuda pública (ver sección 4.1.4.). La deuda total del sector público con el sistema financiero pasó de 30.000 millones en diciembre de 2001 a 95.000

³¹ Para una descripción de la evolución del esquema de compensaciones al sistema financiero, véase la sección 2.1.

³² Según el Boletín Monetario y Financiero del BCRA, los principales cambios normativos y de contexto de operación que han tenido gran influencia en los balances del sector financiero se concentraron en la primera mitad del 2002; estos son: la pesificación e indexación asimétricas de activos y pasivos, las restricciones sobre la disponibilidad de depósitos, la reprogramación de depósitos y posteriores canjes, la compensación a las entidades con títulos de deuda pública, la marcada desintermediación y la caída del crédito al sector privado, la creciente asistencia por situaciones de iliquidez otorgada por el BCRA y el importante aumento nominal y real del tipo de cambio (BMyF-BCRA, 2002). Por este motivo, y para facilitar el análisis de la información, sólo se incluye la evolución del balance del sistema financiero agregado durante el año 2002.

³³ Incluye valores públicos.

³⁴ El valor de los títulos públicos constituía una estimación –hasta que se emitieran efectivamente- del valor a recibir en concepto de compensación. Hacia diciembre de 2003 todavía no se había concretado la entrega de títulos públicos a las entidades dado que los montos finales de la compensación se encontraban pendientes de validación por parte del BCRA (Informe al Congreso del BCRA, 2003:83). Según Schwarzer y Finkelstein (2003), uno de los problemas contables centrales que surge en estos cálculos se deriva de los criterios para evaluar los títulos que las entidades tienen en cartera –que pueden contabilizarse al valor nominal, al valor actualizado o al valor de mercado de esos títulos-.

Cuadro 7. Balance del sistema financiero agregado (diciembre 2001-diciembre 2002). En millones de pesos

	Dic. 2001	Ene. 2002	Feb. 2002	Mar. 2002	Abr. 2002	May. 2002	Jun. 2002	Jul. 2002	ago. 2002	Set. 2002	Oct. 2002	Nov. 2002	Dic. 2002
ACTIVO	128.806	160.937	164.380	180.429	180.353	192.722	199.610	200.064	202.536	206.605	204.357	206.430	200.068
1. Total disponibilidades en efectivo	9.188	11.014	10.499	9.461	8.763	8.829	8.791	8.942	10.210	12.048	13.785	15.485	15.185
2. Total activos con residentes en el exterior	6.544	9.516	9.661	11.258	11.083	12.448	11.790	11.707	11.606	11.675	11.602	11.478	10.709
3. Total crédito al s. público	30.114	55.538	58.408	72.191	73.484	85.271	96.113	96.987	98.554	101.334	98.771	99.325	95.282
3.1. Total crédito al s. público en m. nacional	3.392	30.315	38.360	44.853	46.119	51.067	54.995	56.493	58.760	60.519	59.830	59.376	57.744
3.1.1. Utilización de fondos unificados	1.709	1.717	1.783	2.163	2.086	2.045	2.187	2.134	2.226	2.248	2.273	2.251	2.250
3.1.2. Valores públicos	333	8.909	9.687	11.744	11.523	13.055	13.951	14.299	15.324	13.679	12.614	12.171	11.350
Bonos del Gob. 2 % 2007 pendientes	-	4.500	4.554	4.618	3.434	3.601	3.694	3.758	3.845	1.580	1.540	1.426	1.170
Otros valores públicos	333	4.409	5.133	7.126	8.089	9.454	10.257	10.541	11.479	12.099	11.075	10.745	10.180
3.1.3. Total préstamos al gob. en m. nacional*	1.351	19.689	26.890	30.946	32.509	35.967	38.857	40.060	41.210	44.592	44.943	44.954	44.144
3.2. Total crédito al s. público en m. extranjera	26.722	25.223	20.048	27.338	27.365	34.204	41.117	40.494	39.794	40.815	38.940	39.949	37.538
3.2.1. Valores públicos	5.372	16.070	17.322	27.159	27.196	34.124	40.966	40.333	39.635	40.650	38.782	39.749	37.283
Bonos del Gob. en US\$ Libor 2012	-	12.666	14.088	24.169	24.189	29.322	33.777	32.932	30.762	19.226	17.604	17.960	15.941
Otros valores públicos	5.372	3.405	3.234	2.990	3.007	4.802	7.189	7.401	8.872	21.424	21.178	21.789	21.342
3.2.2. Total préstamos al gob. en m. extranjera*	21.350	9.153	2.726	179	169	80	151	161	160	165	158	201	255
4. Total crédito al s. privado	55.979	53.234	52.486	53.309	51.535	53.902	53.644	52.607	51.911	51.199	49.800	49.233	47.924
4.1. Total préstamos al s. privado en m. nacional	15.626	43.760	45.681	46.073	44.858	46.303	45.610	44.566	44.062	43.510	42.629	42.082	41.175
Valores privados	1.701	3.729	4.038	4.502	4.530	7.189	7.540	7.641	7.965	8.399	8.407	8.371	8.369
Total préstamos al s. privado en m. nacional*	13.926	40.032	41.644	41.571	40.329	39.114	38.070	36.915	36.097	35.111	34.222	33.711	32.806
4.2. Total crédito al s. privado en m. extranjera	40.353	9.474	6.805	7.236	6.677	7.599	8.034	8.052	7.849	7.689	7.170	7.151	6.749
Valores privados	2.709	2.016	1.987	1.689	1.631	1.922	2.221	2.254	2.203	2.100	2.002	1.951	1.850
Total préstamos al s. privado en m. extranjera*	37.643	7.458	4.817	5.548	5.046	5.677	5.813	5.798	5.645	5.589	5.168	5.200	4.899
5. Otras cuentas del activo	26.981	31.635	33.325	34.209	35.489	32.271	29.273	29.821	30.255	30.350	30.399	30.908	30.968

Fuente: elaboración propia en base a datos del Boletín Estadístico del BCRA.

Cuadro 7 (cont.). Balance del sistema financiero agregado (diciembre 2001-diciembre 2002) En millones de pesos

	Dic. 2001	Ene. 2002	Feb. 2002	Mar. 2002	Abr. 2002	May. 2002	Jun. 2002	Jul. 2002	Ago. 2002	Set. 2002	Oct. 2002	Nov. 2002	Dic. 2002
PASIVO	113.848	139.831	143.098	157.758	156.050	165.370	170.821	171.336	173.506	178.036	176.927	179.756	174.528
1. Pasivos con residentes en el exterior	16.560	25.070	27.494	38.363	39.492	47.505	48.458	48.129	46.714	47.743	45.681	46.249	42.921
2. Total depósitos s. público	7.549	6.061	6.418	6.759	6.054	8.077	9.365	9.168	9.664	9.678	10.455	11.379	11.293
2.1. Total depósitos del s. público en m. nacional*	6.025	5.874	6.332	6.661	5.954	7.952	8.945	8.703	8.985	9.018	9.838	10.726	10.747
2.2. Total depósitos del s. público en m. extranjera*	1.525	188	86	98	100	125	420	466	678	659	617	653	546
3. Total depósitos s. privado	60.190	71.386	68.385	66.413	61.718	61.695	62.272	60.653	63.112	66.253	66.422	67.518	65.565
3.1. Total depósitos s. privado en m. nacional*	15.944	55.795	67.622	65.795	60.626	60.352	60.760	58.876	61.253	64.230	64.324	65.275	63.351
3.2. Total depósitos s. privado en m. extranjera*	44.246	15.591	764	618	1.092	1.343	1.512	1.777	1.860	2.023	2.097	2.242	2.214
4. Total obligaciones con el BCRA	4.478	6.649	8.110	10.921	14.119	17.999	21.409	24.439	26.025	26.920	27.640	27.596	28.959
4.1. Capitales en moneda nac*	4.090	6.580	8.070	10.876	14.070	17.941	21.348	24.382	25.969	26.867	27.041	26.991	28.363
4.2. Capitales en moneda extranjera*	388	69	41	45	48	59	61	57	57	53	599	605	596
5. Otras cuentas del pasivo	25.071	30.665	32.689	35.303	34.667	30.093	29.317	28.947	27.990	27.442	26.729	27.015	25.791
Capital, reservas y resultados	16.483	21.294	21.369	22.769	24.403	27.477	29.208	29.194	29.708	29.228	28.047	27.327	26.086
PATRIM. NETO	14.958	21.106	21.282	22.670	24.303	27.352	28.789	28.728	29.030	28.569	27.430	26.673	25.540

Fuente: elaboración propia sobre datos del Boletín Estadístico del BCRA.

millones en diciembre de 2002. Esta misma tendencia se observa en los préstamos al sector privado: los préstamos en moneda extranjera cayeron de 40.300 millones de dólares en diciembre de 2001 a 9.400 millones de dólares en enero de 2002, mientras que los préstamos en moneda nacional se incrementaron vertiginosamente producto de la pesificación.

En el rubro del pasivo, el impacto de las regulaciones se evidencia en enero y febrero de 2002 -meses en el cual se decreta la *pesificación asimétrica* y se determina el tratamiento de los depósitos “acorralados”. Tal como se refleja en el **cuadro 7**, los depósitos del sector privado en moneda nacional se incrementaron sustancialmente -pasando de casi 16.000 millones de pesos en diciembre de 2001 a 67.000 millones en febrero de 2002- *vis a vis* la caída en los depósitos en moneda extranjera -que cayeron de 44.000 millones de dólares a 764 millones durante el mismo período-.

Por su parte, el patrimonio neto del sistema financiero agregado medido en pesos se incrementó un 41% entre diciembre de 2001 y enero de 2002. Siguiendo con el ejercicio planteado en términos de la variación en el valor del *stock* monetario de los activos y pasivos medidos en dólares entre diciembre de 2001 y junio de 2003, podemos efectuar el mismo cálculo para el valor del patrimonio neto del sistema financiero agregado. Entre diciembre de 2001 y junio de 2003, el patrimonio neto del sistema pasó de US\$ 14.958 millones de dólares a US\$ 7.898 millones, disminuyendo un 47 por ciento.

Si bien considerando la variación de este último indicador el sistema financiero parece haber sufrido importantes pérdidas, desde una perspectiva de más largo alcance y considerando una serie de indicadores adicionales, la conclusión es sustancialmente distinta. Según el Boletín Monetario y Financiero del BCRA, durante el año 2002 la evolución del sistema financiero resultó caracterizada por “un brusco descenso en el nivel de intermediación y consecuente ajuste de estructura operativas, profundos cambios en la composición tanto del activo como del pasivo remanentes, un apreciable deterioro en la calidad de los activos en cartera y en marcadas pérdidas corrientes así como en un condicionamiento de la rentabilidad futura del sector” (BMyF-BCRA, 2002). Sin embargo, un año después el sector mostró importantes señales de recuperación. Según el Informe al Congreso del BCRA, durante el año 2003, la evolución de la rentabilidad tuvo un claro comportamiento positivo, con la mayor parte de las pérdidas concentradas en el primer semestre, mientras que la rentabilidad se tornaba positiva hacia el último semestre (Informe al Congreso BCRA, 2003:26). Para comprender el verdadero impacto de los efectos de las regulaciones sobre el sistema finan-

ciero debemos analizar indicadores de más largo plazo. Los indicadores de rentabilidad del sistema financiero agregado mostraron una evolución positiva, especialmente a partir del año 2004. El resultado total -tanto en términos absolutos como en porcentaje del patrimonio neto- se incrementó sostenidamente, así como el ROE, el ROA y la eficiencia. En los últimos años, el sector tuvo tasas de rentabilidad récord³⁵. Esta recuperación estuvo vinculada con el incremento del margen financiero -que creció en el período 2003-2010 a una tasa promedio anual de 44%-. Dentro de este rubro, se destacaron el incremento del resultado por intereses -crecimiento del 39% promedio anual- y el resultado por títulos y valores³⁶ -crecimiento del 27% promedio anual-. También incidió el incremento del resultado por servicios, que creció en el período considerado a una tasa promedio anual de 21 por ciento.

En resumen, el análisis realizado nos muestra que, pese a que el sistema financiero se vio afectado por la devaluación y la crisis, y el valor del patrimonio neto agregado medido en dólares disminuyó, el esquema de compensaciones implementado y otros efectos vinculados -como la revalorización de los títulos públicos en su activo- permitieron contrarrestar las potenciales pérdidas y sentar las bases para una rápida recuperación de la rentabilidad del sector. En términos generales, la intervención del Estado fue la condición de posibilidad para el rápido restablecimiento de la rentabilidad y las condiciones de acumulación del sector financiero.

3.4. La deuda estatal

En esta última sección analizaremos el impacto que tuvo la intervención del Estado en el sistema financiero a partir de la crisis desencadenada en diciembre de 2001 sobre la deuda pública. La emisión de Bonos del Estado Nacional (BODEN) para compensar a las entidades financieras y para entregar a los ahorristas en los canjes de depósitos reprogramados implicó que el Estado asumiera parte del costo de la crisis bancaria vía incremento de la deuda pública bruta. En este caso, la estimación no se realizó a junio de 2003 debido a que el proceso de emisión de deuda asociado a este proceso se extendió más allá de esa fecha. El **cuadro 8** resume una estimación de ese incremento.

³⁵ Véase Cibils y Allami (2009) y Kofman et.al. (2011), entre otros.

³⁶ Según Alejandro López Mieres, el sistema financiero fue el gran beneficiado de la salida de la convertibilidad: "Las utilidades del sistema así lo demuestran, primero porque se benefició con las compensaciones que le otorgó Lavagna, después porque sacó provecho de la monetización que resultó del crecimiento económico y, por último, porque le jugó a favor el crecimiento exponencial de los títulos indexados por CER en cartera; todo ello en un contexto de varios años seguidos de tasa pasiva negativa (retribución a los ahorristas menor a la inflación)" (*Página 12*, 28/12/2006)

Cuadro 8. Bonos del Estado Nacional (BODEN) emitidos y colocados. En millones de dólares a diciembre de cada año

	2002	2003	2004	2005	2006
Compensatorios	6.481	5.946	5.789	4.988	3.906
Por pesificación asimétrica					
BODEN 2007 / arp (*)	948	760	577	566	216
BODEN 2012 / US\$	4.615	4.797	4.926	4.232	3.596
PAGARE 2007 / arp (*)	450	386	285	190	68
PAGARE 2012 / US\$	469	3	-	-	-
Por indexación asimétrica CER-CVS					
BODEN 2013 / arp	-	-	-	-	26
Cobertura	2.388	2.358	2.371	2.489	2.965
BODEN 2012 / US\$	2.021	1.993	1.998	2.122	2.597
PAGARE 2012 / US\$	368	365	372	368	368
Ahorristas	5.317	6.055	6.556	5.646	4.847
BODEN 2005 / US\$	885	646	369	-	-
BODEN 2006 / US\$	-	37	27	16	-
BODEN 2007 / arp (*)	147	154	118	75	27
BODEN 2012 / US\$	4.285	4.243	4.053	3.571	3.090
BODEN 2013 / US\$	-	975	1.959	1.963	1.717
OCMO	-	-	30	21	13
Otros BODEN emitidos(1)	0	3.302	3.126	7.991	9.608
Total BODEN emitidos	14.187	17.661	17.842	21.114	21.326
(a) Total compensatorios + cobertura + ahorristas	14.187	14.359	14.716	13.123	11.718
(b) Saldo bruto de deuda pública	137.320	178.821	191.296	128.630	136.725
Relación (a) / (b) en porcentaje	10%	8%	8%	10%	9%

(1) BODEN emitidos por otros conceptos como rescate de cuasimonedas, compensación de 13%, etc.

Fuente: elaboración propia sobre información de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía y Producción.

El incremento de la deuda pública bruta vía emisión de Bonos del Estado Nacional puede desagregarse en tres conceptos:

- 1) Emisión de Bonos del Estado Nacional “compensatorios”: emisión de deuda para compensar a los bancos por los efectos de la *pesificación asimétrica* por: a) Diferente tasa de pesificación de depósitos y préstamos y b) Diferencia evolución CER-CVS. A diciembre del año 2004, la *pesificación asimétrica* de depósitos y créditos fue compensada con la emisión de BODEN 2007 y BODEN 2012 por un valor estimado de casi US\$ 5.800 millones. Por otro lado, la emisión de

bonos por la “indexación asimétrica” -derivada de los distintos mecanismos de ajuste por inflación de depósitos y créditos pesificados (CER-CVS)- se concretó en el año 2006. Dicha emisión implicó, a diciembre de 2006, una compensación a los bancos de aproximadamente US\$ 26 millones.

- 2) Emisión de Bonos del Estado Nacional “cobertura”: emisión de deuda para cubrir el descalce de monedas entre los activos y pasivos en moneda extranjera. La emisión de BODEN 2012 por el concepto de “cobertura” totalizó aproximadamente US\$ 2.400 millones a diciembre de 2004.
- 3) Emisión de Bonos del Estado Nacional para los Canjes I, II y III: emisión de deuda para entregar a los ahorristas por el canje de depósitos reprogramados. Se emitieron BODEN 2005, BODEN 2006, BODEN 2007, BODEN 2012, BODEN 2013 y OCMO (Opción de Conversión a Moneda de Origen)³⁷ por un valor de aproximadamente US\$ 6.500 millones a diciembre de 2004.

En conjunto, las emisiones de Bonos del Estado Nacional en concepto de compensación, cobertura y canjes implicaron un incremento de la deuda *bruta* de aproximadamente US\$ 14.700 millones a diciembre de 2004. Este incremento representó alrededor del 10% de la deuda pública durante el período considerado³⁸. Sin embargo, este monto no debe interpretarse como un incremento de la deuda pública *neta* pues los BODEN entregados en concepto de “cobertura” y los entregados a los ahorristas en los Canje I y II se pusieron a disposición de las entidades financieras contra una garantía (títulos públicos, préstamos garantizados, deudas del sector público provincial, carteras de deudores, entre otros). La entrega de estos BODEN a las entidades financiera a cambio de los distintos tipos de garantías fueron negociadas de forma unilateral con cada entidad, y no existe información oficial disponible sobre los montos de BODEN entregados a cada entidad y las garantías correspondientes entregadas por éstas al Estado, ni sobre la calidad de estas últimas. Por este motivo, no es posible estimar el incremento de deuda *neta* generado por las compensaciones. Por otro lado, esta nueva

³⁷ Bonos emitidos por la diferencia entre el valor del depósito en su moneda de origen y el monto liberado (\$ 1,4 por dólar más CER).

³⁸ Otras fuentes de incremento de la deuda pública vinculados a la crisis de 2001 fueron el traspaso de pasivos de los estados provinciales a la órbita nacional, al reconocimiento de obligaciones con empleados, jubilados y proveedores por un fallo de la Corte Suprema de Justicia -que indicaba que el recorte del 13% aplicado sobre los salarios públicos y jubilaciones desde julio de 2001 era inconstitucional-. Según Damill et.al (2005), en conjunto, estas medidas destinadas a administrar directa o indirectamente algunas consecuencias del colapso de la convertibilidad implicaron una emisión bruta de US\$ 28.525 millones.

deuda se ajustaría por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), incrementándose año a año por efecto de la inflación³⁹.

Por último, es importante destacar que la pesificación de la deuda pública (decreto 471/2002) implicó una caída sustancial del *stock* de deuda medido en dólares. Según Damill et. al. (2005), la pesificación redujo el valor en dólares de la deuda emitida bajo legislación local en unos US\$ 22.086 millones (valor a diciembre de 2003). Sin embargo, pese a esta reducción, la deuda pública bruta medida en pesos se incrementó sostenidamente, pasando de \$144.453 millones en 2001 a \$569.870 millones en 2004. En términos de PIB, la relación pasó de 54% en 2001 a 127% en 2004⁴⁰.

En resumen, podemos afirmar que la intervención del Estado en el sistema financiero local implicó la socialización de una porción significativa de los costos de la crisis mediante un incremento sustancial de la deuda pública medida en pesos producto de las compensaciones al sistema financiero por la *pesificación asimétrica*.

4. Reflexiones finales. La distribución de los costos de la resolución de la crisis financiera: una visión de conjunto

“La etapa del derrumbe ha terminado y comienza la de la reconstrucción en base al trabajo y la producción”.

Eduardo Duhalde, *Radio Nacional*, 12/10/2002.

En este trabajo consideramos que la intervención del Estado argentino en el sistema financiero local durante la crisis desencadenada en diciembre de 2001 a través de la *pesificación asimétrica* y las regulaciones vinculadas -enmarcadas en la devaluación del peso- fueron políticas fundamentales en términos de la distribución de costos entre los distintos actores sociales. A partir del enfoque propuesto estudiamos las modalidades particulares de intervención del Estado en el contexto de esta política pública en particular y las consecuencias generales de esta intervención. Nuestra conclusión general fue que este conjunto de políticas benefició principalmente al capital concentrado (grandes empresas endeudadas y sector financiero) en detrimento de los pequeños ahorristas y de la sociedad en su conjunto a raíz del incremento del endeudamiento público.

³⁹ El incremento de la deuda pública por efecto del ajuste por el tipo de cambio y CER fue de aproximadamente US\$14.600 millones en el año 2003 y de US\$5.400 millones en el año 2004 (Boletín Fiscal Trimestral del MECON, 2004).

⁴⁰ En el año 2005 se produjo una reestructuración de la deuda pública mediante un canje. Véase los Informes de la Subsecretaría de Financiamiento del Ministerio de Economía.

Dos fueron las medidas fundamentales que explicaron la distribución de costos de la salida de la crisis: la *pesificación asimétrica* y las compensaciones al sector financiero. La *pesificación asimétrica* (decreto 214/2002) no estableció ningún parámetro para diferenciar el tratamiento de la deuda por tipo de empresa o por su situación particular, considerando con el mismo criterio a, por ejemplo, una pequeña empresa que producía para el mercado interno y a una gran empresa exportadora. Es decir, se utilizó el mismo criterio para actores muy heterogéneos. A la vez, se estipuló que el descalce originado por la *pesificación asimétrica* al sector financiero sería compensado mediante la emisión de Bonos del Estado Nacional, es decir, mediante emisión de deuda pública. Los ejercicios de estimación de la variación del valor de los *stocks* monetarios en dólares de los principales actores nos permitieron identificar quiénes fueron los más beneficiados y perjudicados por el esquema de medidas implementado en el sistema financiero durante la resolución de la crisis desencadenada en diciembre de 2001.

En relación con los deudores, el principal efecto de la *pesificación asimétrica*, en el contexto de la devaluación del peso, fue la licuación de las deudas con el sistema financiero local. La deuda con el sistema financiero local se encontraba muy concentrada, por lo que un puñado de actores concentró la mayor parte de la transferencia de riqueza asociada con el proceso. En particular, la licuación benefició a un grupo de grandes empresas -tanto nacionales como extranjeras-, vinculadas con actividades extractivas, servicios, actividades beneficiadas con regímenes de promoción especiales y subsidios, entre otras. Asimismo, estas empresas se encontraban entre las más favorecidas por las reformas de política económica implementadas a partir de la década de los setenta.

En el caso de los ahorristas, no existió una resolución “administrada” por parte del Estado que reconociera la situación particular de los diferentes individuos: simplemente, se reglamentó un conjunto de opciones para recuperar los depósitos “acorralados”. Por lo tanto, las decisiones individuales de un grupo heterogéneo de actores con diferente poder, grado de acceso a la información y margen de acción determinaron la variación del poder adquisitivo en dólares del *stock* de activos de cada ahorrista. Los casos de ganancias patrimoniales se dieron, en términos generales, en el caso de ahorristas con depósitos originalmente constituidos en dólares, y a costa de la inmovilización de los activos a largo plazo. Lógicamente, este subgrupo de ahorristas estaba conformado fundamentalmente por aquellos que se encontraban en una mejor posición relativa en términos de poder adquisitivo y que de algún modo podían enfrentar la postergación de la entrega de sus ahorros. Sin embargo, la mayoría de los depósitos en el sistema financiero a fines

del año 2001 correspondían a pequeños y medianos ahorristas; por lo tanto, la licuación del valor de los depósitos tuvo un impacto más fuerte en sectores medios y medios-bajos de la población. Concluimos entonces que el Estado favoreció una transferencia de riqueza fundamentalmente desde pequeños y medianos ahorristas hacia los mayores beneficiados por el esquema implementado.

Respecto del sector financiero, si bien el patrimonio neto agregado medido en dólares disminuyó -principalmente, por efecto de la devaluación-, los indicadores de rentabilidad mostraron una evolución positiva en el mediano plazo, especialmente a partir del año 2004. Así, pese a que el sistema financiero se vio afectado por la devaluación y la crisis, el esquema de compensaciones implementado y otros efectos vinculados -como la revalorización de los títulos públicos en su activo y el crecimiento de la economía- permitieron contrarrestar las potenciales pérdidas y sentar las bases para una rápida recuperación de la rentabilidad del sector. En términos generales, la intervención del Estado fue la condición de posibilidad para el rápido restablecimiento de la rentabilidad y las condiciones de acumulación del sector.

Por último, respecto del impacto que tuvo la intervención del Estado en el sistema financiero a partir de la crisis desencadenada en diciembre de 2001 sobre la deuda pública, la emisión de Bonos del Estado Nacional (BODEN) para compensar a las entidades financieras y para entregar a los ahorristas en los canjes de depósitos reprogramados implicó que el Estado asumiera parte del costo de la crisis bancaria vía incremento de la deuda pública bruta. Así, la intervención del Estado en el sistema financiero local implicó la socialización de una porción significativa de los costos de la crisis mediante un incremento sustancial de la deuda pública producto de las compensaciones al sistema financiero.

En definitiva, y para concluir, el Estado intervino sobre el sistema financiero durante la crisis con el objetivo de restablecer las condiciones de acumulación y reproducción del capital, salvaguardando las relaciones sociales capitalistas. El restablecimiento de las condiciones de rentabilidad de las empresas y del sistema financiero pudo efectuarse por distintos canales. Los dos más importantes fueron la licuación de deudas vía *pesificación asimétrica* y la compensación a las entidades financieras. En términos generales, estas políticas generaron una fuerte transferencia de riqueza con impronta regresiva, desde los ahorristas -principalmente, los pequeños ahorristas- y la sociedad en su conjunto -vía incremento de la deuda pública-, hacia los grandes deudores y los sectores más concentrados de la economía.

Bibliografía

- Asociación de Bancos de la República Argentina (ABA). *Memoria Anual 2002 y 2003*. Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo, Nahón, Cecilia y Nochteff, Hugo (2005) *Trayectoria y naturaleza de la deuda externa privada en la Argentina. La década del noventa, antes y después*. Documento de trabajo 14, Área de Economía y Tecnología, FLACSO, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo, Nahón, Cecilia y Nochteff, Hugo (2007). "La deuda externa privada en la Argentina (1991-2005). Trayectoria, naturaleza y protagonistas". En *Desarrollo Económico* 186, vol. 47, IDES, Buenos Aires.
- BCRA (2004). *La deuda externa del sector privado 2001-2003. Estadísticas del relevamiento de deuda implementado por el Banco Central*.
- Boletín Monetario y Financiero del BCRA (BMyF-BCRA) (2002). Publicado en www.bcra.gov.ar.
- Cibils, Alan y Allami, Cecilia (2009). *El curioso caso de la financiarización en la postconvertibilidad*. Trabajo publicado en el CD de las III Jornadas de Economía Política, Universidad de General Sarmiento, Los Polvorines, Provincia de Buenos Aires.
- Cobe, Lorena (2009). *La salida de la convertibilidad. Los bancos y la pesificación*. Claves para todos, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Damill, Mario; Frenkel, Roberto y Rapetti, Martín (2005). *La deuda argentina: historia, default y reestructuración*. Documentos CEDES, Buenos Aires.
- Kofman, Diego, Kofman, Marco, Abraham Lavih, Pérez Barreda Natalia y Arelovich, Sergio (2011). *Estructura de propiedad y acumulación en el sistema financiero argentino*. Trabajo publicado en el CD de las IV Jornadas de Economía Crítica, Córdoba.
- Kulfas, Matías y Schorr, Martín (2003). *La deuda externa argentina. Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración*. Fundación OSDE/CIEPP, Buenos Aires.
- Noriega, Nicolás (2010). *El sector bancario durante la crisis de la convertibilidad. La fractura de la Asociación de Bancos de la Argentina a la luz de la debacle del modelo económico*. Documento de investigación social 2, IDAES/UNSAM, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (1993). "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas". En *Desarrollo Económico* 130, IDES, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (1996). *El estado burocrático autoritario. Triunfo, derrotas y crisis*. Editorial Belgrano, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1995). "Estado y políticas estatales en

América Latina: hacia una estrategia de investigación". En *Redes 4*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

Peralta Ramos, Mónica (2007). *La economía política argentina: poder y clases sociales (1930-2006)*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Rivas, Carlos (2002). *Efectos de la pesificación y despesificación*. Documento de trabajo 1, Fundación para el cambio, Buenos Aires.

Schvarzer, Jorge y Finkelstein, Hernán (2003). *El sistema financiero durante el "corralito" y el "corralón". Una larga y costosa transición*. Notas de coyuntura N° 12, CESP, Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Buenos Aires.

Thwaites Rey, Mabel (1999). *El Estado: notas sobre su(s) significado(s)*. Publicación de la FAUD, Universidad Nacional de Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires.

Información estadística en internet

Ministerio de Economía: www.mecon.gov.ar

BCRA: www.bcra.gov.ar

INDEC: www.indec.gov.ar

Otras fuentes

Legislación consultada en www.infoleg.gov.ar

La eficiencia en las empresas PyMEs

*Rubén N. Bozžo**

Se insiste mucho en que las PyMEs para poder desarrollarse o subsistir deben ser eficientes e incrementar su nivel de productividad; si bien ello es esencialmente cierto debemos señalar que se trata de una concepción microeconómica relativizada por lo macroeconómico. Es necesario tomar el tema de la eficiencia como una relación dialéctica entre lo micro y lo macro, ya que ambos ejes de acción están íntimamente ligados con el concepto de “eficiencia social” es decir con el de una sociedad en su conjunto.

Palabras clave: Eficiencia - Productividad - Macroeconomía - Microeconomía

* Ex Director Ejecutivo de Fundación Banco Credicoop. Docente Universitario y de la Maestría de la Universidad Internacional de Andalucía (Sede La Rábida-España). Autor de libros sobre Administración. Asesor de PyMEs

Efficiency in the SMEs

There is a strong expectation that SMEs must be efficient and increase productivity to subsist and develop; though this belief is particularly true we must point out that it is a micro-economic perspective relativized by the macroeconomic front. It is required to consider the issue of productivity as a dialectical relationship between micro and macro, considering that both axis are closely related to the concept or “social efficiency”, that is, que efficiency of the society as a whole.

Keywords: Efficiency - Productivity - Macroeconomics - Microeconomics

Fecha de recepción: abril de 2013

Fecha de aceptación: mayo de 2013

Una empresa o un individuo puede fijar sus metas y acciones para alcanzarlas y éstas podrán ser eficientes, es decir logradas con el menor costo o el menor tiempo posibles. Pero empresas/individuos desconocen su ubicación relativa, es decir, el alcance de la eficiencia en términos de comparación con otros. Para que sus acciones sean eficientes, deberían poseer conocimiento acabado acerca de la mejor tecnología imperante, de lo que hacen y cómo lo hacen los demás. Dado que nadie puede tener conocimiento perfecto del futuro, no se le puede llamar a la acción de ninguna persona "eficiente". Por otra parte, sería necesario conocer en términos de futuro cuál será la evolución, no sólo de la rama económica en la que se está inserto sino cómo ésta se relaciona con las demás y dentro de una proyección de la sociedad en su conjunto. Esto aparece como imposible ya que vivimos en un mundo de incertidumbre.

Este último punto está vinculado con el rol del Estado, es decir cuál será su función en relación con el mejoramiento de la eficiencia económica o sea cómo va a contribuir a la asignación socialmente deseable de los recursos y cómo mejorará la distribución del ingreso. Se trata de conocer cómo el Estado destina recursos al mantenimiento de niveles mínimos de salud, educación, vivienda, seguridad, justicia, defensa, etc.

Aquí juega un papel fundamental el gasto público social focalizado a aquellos sectores castigados por las leyes del mercado.

También, ya desde el punto de vista macroeconómico, es el Estado el que debe propender a una economía próspera, con un crecimiento económico sostenido y balanceado.

Todas las organizaciones objeto de estudio y tratamiento por parte de la Administración, deben funcionar bien, ya que en caso contrario, el país (suma de todas estas partes) en su totalidad no se desempeñaría correctamente. Se considera buen funcionamiento el logro de los objetivos de cada etapa de la organización (entre ellos, su desarrollo y crecimiento), a un costo social compatible con las dimensiones y posibilidades del país.

Ello implica agregar valor al desarrollo social, bienestar humano y calidad de vida. En este sentido, como tecnología blanda la Administración sufre un constante reciclaje capaz de aportar nuevas pistas para el análisis y dimensiones proyectivas de las organizaciones. Aquí podemos incorporar el sentido de eficiencia social, en un concepto por lo menos restringido, complementario al de eficiencia económica y que tiene que ver con el mejor aprovechamiento de las capacidades humanas más la ayuda de la tecnología operativa como instrumento de mejoramiento continuo. De allí que identificar la eficiencia como una preocupación y

consecuencia de un proceso continuo, forma parte del *stock* de valores que debemos recrear.

No existe un modelo “cerrado” de eficiencia, sino más bien es una tecnología “blanda”, en el sentido de marchar hacia el objetivo de eficiencia como un proceso sin interrupción, de permanente articulación entre recursos humanos, tecnológicos y económicos.

Definido muy resumidamente el esquema de funcionamiento de la eficiencia, advertimos que asistimos entonces a cambios sustanciales en la vida de los países, obviamente incididos por la crisis mundial presente.

Enunciamos algunos de ellos:

- Cambios en la demografía y en las estructuras familiares.
- Cambios producidos por la inmigración y el incremento de la xenofobia y de las intolerancias.
- Pérdida de competitividad en algunas regiones o países en relación con la economía global, que exaspera las diferencias existentes.
- Sectores que han vivido buenos momentos económicos rebajados a empleos de baja calidad.
- Disminución en la calidad de la educación en algunos países lo que ampliará la brecha diferencial con los países desarrollados.
- Infraestructuras obsoletas de transporte, energía, caminos.
- No diferenciar entre servicio público y función pública.
- Irracional uso de los recursos disponibles (humanos, económicos y tecnológicos).
- Mayor grado de concentración en los niveles locales, regionales y mundiales donde cada vez más, minorías selectas de la población ostentan una creciente acumulación de riqueza en detrimentos de las mayorías, en muchos casos hambrientas.
- Creciente corrupción e internacionalización de los carteles de la droga

Podríamos abundar en otras categorías de problemas pero no es el objetivo de este artículo, aunque sí señalar que se deben buscar nuevas fórmulas de organización y administración nacional que macroeconómicamente consoliden los derechos de la ciudadanía y desarrollen una verdadera economía de bienestar general.

En esta trama compleja que rápida e inacadadamente hemos descrito, las PyMEs tienen que tomar decisiones y no deben equivocarse, ya que implicaría desaparecer del mercado.



Cómo y qué variables deben manejar las PyMEs para transitar estas dificultades. Obviamente no hay magia, solo recomendaciones para mejorar su *performance* y tratar de avanzar en su afianzamiento y desarrollo.

Aquí describimos brevemente algunas:

1. Desarrollar la capacidad de liderazgo

Siempre hay una pregunta yacente en esta aseveración. ¿Se nace líder o se hace? Si bien estudios recientes han identificado un genotipo llamado rs4950, que está asociado con la tendencia al liderazgo, hay que decir que sólo con esto no basta si no se combina facilidad con la interacción de un ambiente que favorezca su desarrollo y una práctica de consolidación de esa tendencia.

Esto no quiere decir que sin estos genes no se pueda ser líder. Líder se puede ser, obviamente teniendo condiciones mínimas, si hay mecanismos de capacitación tendientes a reforzar estas condiciones, pero se logra si hay voluntad, continuidad y práctica concreta para desarrollar esta habilidad y las cualidades que la componen.

- La actitud resiliente, es decir la aptitud para experimentar emociones negativas sin derrumbarse.
- Saber escuchar.
- Confianza en sí mismo.
- Informarse adecuadamente con un amplio rango de gente para no sectorizarse o dogmatizarse.
- Ser flexible frente a acontecimientos cambiantes para modificar en tiempo y forma las decisiones.

2. Incrementar la eficiencia

Se logra armonizando y coordinando adecuadamente los distintos recursos de la organización: técnicos, humanos, financieros, económicos, tecnológicos. La capacidad de liderazgo se trasunta en saber manejar armónicamente los mismos.

Muchas veces se desecha uno de los activos más importante de la empresa para mejorar la eficiencia, que es el humano. No lo digo desde el punto de vista de su uso despectivo, sino del descuido que implica no optimizar este recurso primordial. Este aspecto abarca desde la definición del perfil para cada puesto hasta la selección, la inducción, la motivación, la capacitación, el mantenimiento, el clima organizacional, la asignación de responsabilidades que encajan con la potencialidad de cada integrante (lo cual implica conocer su potencialidad), la cobertura de sus necesidades, la posibilidad de tener en cuenta sus expectativas, una comunicación adecuada de ida y vuelta con la gente, etc.

3. *Tener claridad de objetivos, precisos, desafiantes y poder transmitirlos a los demás, persuadiéndolos para que lo acompañen*

Desarrollar un trabajo de equipo con visión compartida, lo que permite tirar parejo todos para el mismo lado, potenciar un clima saludable de trabajo donde la gente se sienta comprometida y donde la participación sea un hábito saludable, concreto, donde se acepta la crítica constructiva y se generan formas de creatividad estimuladas.

4. *Tener el manejo de los RRHH*

Las expectativas positivas sobre los demás, configuran una fuerza poderosa que genera efectos sinérgicos y en una posición personal y colectiva de que muchos desafíos son posibles, es lo que se denomina "efecto Pigmalion" o mecanismo de la "profecía autocumplida". Las expectativas positivas sobre el otro, motivan, estimulan, las negativas frustran, desincentivan.

Decía el brillante pianista y director de orquesta argentino Daniel Barenboim, sobre el tema de la comunicación, pero desde el punto de vista musical, aunque lo podemos aplicar a la comunicación dentro de una empresa: "El violín tiene necesidad del clarinete, que a su vez necesita al contrabajo, al chelo y al piano. Yo me vuelco personalmente; interpreto, pero escucho lo que hacen los demás. Así, el director, el único que no tiene relación directa con el sonido, depende de la actitud y la aptitud de cada músico. Depende de lo que quiere y puede hacer el otro. Por supuesto el director guía, entrega, pero también recibe la propuesta del músico"

Aquí se ve el trabajo de equipo, cuya condición de éxito es la "escuchar", tener en cuenta la opinión del otro, la continuidad, la de darle lugar al otro, la de comprender los ritmos, particularidades y aptitudes del que está enfrente. También está presente el "hacer hacer" del directivo, abstrayéndose del trabajo operativo para guiar al equipo al éxito, y en ello debe poner su foco consciente.

La mayor parte de los problemas en las empresas tiene que ver con dificultades en la comunicación y es importante diagnosticar el nivel de enfermedad existente en este sentido para evitar un mayor nivel de esclerosamiento, para corregirlo.

5. *Dedicar al trabajo o a la empresa el tiempo adecuado*

Mucha gente le dedica grandes porciones de su tiempo a trabajar. ¿Por qué lo hace?

En muchos casos la justificación es:

"Nadie lo va a hacer mejor que yo" o "No puedo dejar de estar en todo, porque si no las cosas no se hacen, pero reconozco que termino cansado"

En primer lugar debemos decir que para sentirse bien en el trabajo se necesitan algunas correspondencias tales como:

- Poder aplicar la creatividad que cada uno posee.
- Poder insertarse en tareas o funciones que se correspondan con su formación e intereses vitales y profesionales.
- Recibir el apoyo y reconocimiento de sus superiores y compañeros (tanto de sus pares como de sus subordinados).
- Sentirse parte de la organización, ya sea integrando algún tipo de equipo de trabajo o comité en los que pueda dar sus opiniones, intercambiarlas y sentir que su palabra se tiene en cuenta.
- Tener reuniones periódicas con su superior, en forma distendida y sentirse escuchado.
- Sentir que su trabajo es valorado y tenido en cuenta para el desarrollo de la organización.
- Poder disponer de cierta autonomía.
- Sentir que puede desarrollarse y aportar más.

Lamentablemente hay jefes, gerentes, directivos, que por incapacidad, celos profesionales, ambiciones personales, debilidades, etc., se convierten en líderes tóxicos -es decir actúan a contramano de todo lo señalado anteriormente, amputando habilidades, creando dificultades, actuando como desmotivadores- y terminan generando un clima inaceptable, agotador y enfermizo. Esto deviene generalmente en algún tipo de desplazamiento o cesación de servicios, ya que para seguir manteniendo su autoridad o puesto, necesita dinamitar al “emergente”.

Por otro lado, están lo “adictos laborales”, que como apunta José María Vázquez Roel, especialista en adicciones, mantiene una relación patológica con el trabajo, y no es raro que pueda ir asociado con otras dependencias. “El trabajo les destroza la vida, viven sólo para trabajar, por lo que su vida se convierte en algo absolutamente unidimensional. Sacrifican todo lo demás (y muchas veces a los demás), ya sean aspectos tan importantes como la salud o la familia”.

Generalmente no saben qué hacer si no tienen trabajo y consciente o inconscientemente no se privan de tener algo pendiente, para poder mantener esa actividad de forma constante, de tal manera que terminan agotados pero con la satisfacción de haber tenido toda la jornada ocupada. No importa si lo realizado fue trivial o importante, o si la relación costo-beneficio se justificaba, lo que interesó fue que autojustificó la dilatada jornada por las tareas realizadas y más aún puede haber sentido placer por lo hecho, aunque se haya desconectado del mundo real.

En las empresas de familia, es común ver a los gestores primigenios de la empresa quedarse hasta el último día que le den sus fuerzas, ocupando un espacio que no permite que la segunda generación progrese, crezca, se desarrolle y pueda asegurar la continuidad de la empresa más allá de su fundador y las familias que de ella dependen. Mucho peor cuando ponen en duda la autoridad de los sucesores, consciente o inconscientemente, delante de los demás (desautorizando); en estas ocasiones el desgaste de energía es tremendo.

6. *Saber delegar*

En muchos casos la adicción mencionada anteriormente, está ligada con dificultades para ejercer la delegación, a la necesidad de tener todo bajo control y muchas veces a la visión obnubilada por la obtención de poder, por el cual someten todo lo que está a su alcance.

Como dice el especialista ya mencionado: “a un alcohólico se le puede prohibir que siga bebiendo, pero a un adicto al trabajo no le puedes impedir que siga trabajando”.

El adicto al trabajo, que seguramente además escapa de algunas otras frustraciones, arrastra a colegas, subordinados, compañeros, etc. constituyendo también otra forma de “liderazgo tóxico”. Es posible por tanto que tengan características obsesivas y exigentes con dificultades para trabajar en equipo o para delegar, sobre todo, lo que implica poder. Finalmente terminan constituyendo un problema para la propia empresa, ya que terminan siendo insustituibles e imprescindibles, atentando contra la continuidad de aquella; además marcan a fuego las conductas de los que siguen, constituyendo una “matriz de aprendizaje” negativa.

Hay quienes confunden la adicción al trabajo con el compromiso con la empresa, esto se ve a menudo dentro del círculo de empresarios PyME.

Combinar la eficiencia con la capacidad de desconectarse de la voráGINE laboral, es lo que permite descansar y volver nuevamente al trabajo para mantener altas tasas de productividad.

Claro que la situación económica turbulenta reinante, sobre todo para las PyMEs impele a utilizar una gran dosis de energía para sobrevivir, pero habrá que tener claro que estos ritmos no pueden sostenerse y que a mediano plazo será necesario buscar un equilibrio entre la vida profesional, laboral y familiar, para poder tener una mejor calidad de vida por un lado y por otro asegurar la perduración de la empresa.

7. *No basta con la intuición para desarrollar los negocios*

¿Es posible utilizar la intuición para los negocios?

Encontrar una respuesta a esta pregunta, me surgió luego de leer un artículo en un matutino porteño.

En el mismo se mencionaba que “Darwin tenía una mente tan analítica que incluso llegó a plantearse el amor como una cuestión científica. En 1838, dos años después de haber regresado a Inglaterra tras su épico viaje por el Cono Sur, se planteó qué hacer con su vida. ¿Buscaba una mujer y se casaba? ¿O se consagraba a la investigación? Tomó una hoja de papel y trazó dos columnas. En una escribió “casarse” y anotó todos los argumentos que se le ocurrieron a favor del matrimonio. En la otra, ventajas de la soltería. Decidió que lo mejor era comprarse un perro, pero semanas después, su cerebro le iba a jugar una mala pasada. Al cruzarse con su prima Emma Wedgewood, se enamoró perdidamente”.

Está claro que Darwin quizá no comprendió que su cerebro había tomado la decisión, sin que él pudiera remediarlo.

El ejemplo nos sirve para señalar que muchas veces durante nuestra vida, las decisiones las toma nuestro cerebro y muchas veces lo racional, los miedos, los prejuicios, nos hacen tomar una decisión contraria a la intuitiva. En diversos casos ante determinadas dificultades, problemas, decisiones o propuestas de mucha relevancia, me invadió un estado de inyección de adrenalina suficientemente alta que me indicaba que la decisión ya estaba tomada. Aun tomándome tiempo razonable para dar una respuesta a las mismas, pocos días después solo tenía que comunicar la decisión o hacer lo que el cerebro me había dictado. Luego de efectuar una evaluación pertinente me di cuenta que la decisión que había tomado mi cerebro era adecuada.

¿Qué había pasado en el cerebro, en cuestión de segundos?

Las decisiones, no se rigen exclusivamente por las leyes de la razón, en muchísimos casos, son intuiciones que, asombrosamente, se toman desde la subjetividad, muchas veces los sueños actúan para aclarar cosas y también para sugerir la solución.

La Psicología Social y la Teoría de la Administración hasta hace poco consideraban que la toma de decisiones, a diferencia de lo que pasa muchas veces en la realidad, tenía que ser consciente y guiarse por la leyes de la lógica. Hoy se puede afirmar que esas “puertas” que nos abre la intuición, pueden ser mucho más eficaces que una elección racional.

Sin saber por qué o de dónde vienen, nos impulsan a dar respuestas apropiadas, o a tomar acciones oportunas, producto de lo que ocurrió en nuestra conciencia.

Hoy sabemos que la intuición está en nuestro “disco rígido”, dentro del sistema límbico del cerebro y que se remonta a épocas ancestrales. Son “atajos” que tiene el cerebro, estrategias que ha desarrollado

durante miles de años para ser más eficaz, fruto acumulado de la experiencia colectiva, del inconsciente colectivo para salvarnos o advertirnos de los peligros, para aprender por imitación y ser perfeccionado junto con el lenguaje y la enseñanza.

Para respirar no tenemos que pensar; la neurociencia descubrió que la inteligencia a menudo funciona sin pensamiento consciente y la corteza cerebral, llena de procesos inconscientes, nos pone en alerta y nos impulsa a decisiones defensivas o preventivas como cuando un perro nos amenaza.

Gerd Gigerenzer, investigador alemán, afirma que “es un error presuponer que la inteligencia es necesariamente reflexiva”.

Nuestro “disco rígido”, el cerebro, en segundos, quizás en mucho menos, procesa toda la información histórica acumulada en años, la compara con la realidad, por debajo del consciente y censura los actos conscientes que pudieran tener consecuencias negativas o peligrosas, o levanta la barrera de protección si advierte que son positivas, pasándolas al consciente para que éste les preste atención. En este último momento es que debe actuar la razón, pero a tiempo, sobre todo en los negocios, para fundamentar lo que la intuición nos indicó, eligiendo la regla adecuada para cada ocasión. Allí puede ser eficaz el tratar de corroborar todo con algún método racional.

En Administración, la intuición unida a la razón, es una herramienta idónea para sobrevivir y desarrollarse, y si no que lo digan los miles de empresarios que sin mayores elementos intelectuales han podido crecer y progresar.

Puede ser que determinadas fórmulas aplicadas en el pasado nos hayan dado resultados, pero no quiere decir que sean infalibles para otros momentos. Como dice J. Barker: “El éxito del pasado no nos asegura el éxito del futuro”.

Tampoco hay que arriesgar a desaparecer como mencionaba anteriormente el empresario o jugarse el “todo por el todo”. Es en circunstancias de decisiones importantes que se necesita mayor grado de racionalidad y profesionalidad. Muchas veces nos hemos topado con empresarios cuyo origen es la producción y no se pueden desprender de la “grasita en los dedos” que empapan, finalmente, concepciones que impactan en el accionar que provoca así un desbalance con lo comercial, porque no es su fuerte y se delegan (más bien se trasladan) funciones en terceros que deberían estar en la órbita de la máxima dirección.

Se puede concluir que a veces, como directivos, se pierde la noción del contexto, de los recursos que se poseen, me refiero no sólo a lo

comercial sino al propio sistema de gestión, de organización y de RRHH. Parcería que se trabaja como “caballo de calesita”, o en lo que se sienten cómodos. Continuamente los lleva la corriente, lo cotidiano, suboptimizando lo importante, es decir los objetivos y las metas. Sin planificar las tareas, o usar el calendario como herramienta útil para disciplinarse y priorizar o pensar en las funciones para las cuales se tienen responsabilidades y, por ende, las que se deben desarrollar. Se cree o piensa que cubriendo todas las falencias de la empresa personalmente, se es eficiente, cuando en realidad es todo lo contrario.

Terminamos como cuando empezamos.

Las variables externas, a las que les hemos dedicado los primeros párrafos, son aquellas sobre las que los ciudadanos o empresas no pueden actuar individualmente para modificarlas o incidir en su justeza. De la empresa hacia adentro, el directivo, dueño, gerente general o la mayor jerarquía que tenga la organización, tiene la responsabilidad, exclusivamente suya, de conducirla al éxito con eficiencia.

*“Los caminos de la vida
no son lo que yo pensaba
no son lo que yo creía
no son lo que imaginaba
Los caminos de la vida
son muy difícil de andarlos
difícil de caminarlos
y no encuentro la salida”*

Vicentico

Economías regionales

El modelo forestal neuquino y el desarrollo rural del departamento Minas

Eloísa Mussat *
Matías Fariña **
*Pablo Laclau****

A través del estudio de las políticas y programas forestales aplicados durante los últimos 40 años en el territorio neuquino, se estudian en este trabajo los aciertos y límites del modelo forestal provincial aplicado al departamento Minas. El análisis se aborda a partir de una revisión histórica del desarrollo forestal regional, de sus instituciones, programas e instrumentos de promoción y los datos de una encuesta de percepciones realizada en el marco de una investigación específica. La perspectiva teórica y conceptual refiere a una visión económica multidimensional y socialmente abierta que implica la variedad de actores y usos del territorio. Se concluye considerando aspectos de ordenamiento y desarrollo territorial, de políticas e instituciones y los relativos a la variable socioeconómica de la problemática para aportar a futuras políticas de desarrollo forestal más inclusivas, concebidas de forma integral y participativa.

Palabras clave: Promoción y desarrollo forestal - Modelo neuquino - Pequeños productores y crianceros - Participación

* Antropóloga, investigadora independiente. eloisa.mussat@gmail.com

** Dirección Regional Norte, Subsecretaría de la Producción de la provincia del Neuquén. loffarina@infovia.com.ar

***INTA, EEA Balcarce, AER Tandil. placlau@correo.inta.gov.ar

Forestry model in Neuquén and the rural development in Minas Department

Through the examination of forest policies and programs implemented over the past 40 years in the province of Neuquén this paper addresses the achievements and limitations of the provincial forestry model as applied to the Minas Department. The analysis contemplates a historical review of the regional forestry development, its institutions, programs and promotional tools and data on perceptions undertaken through a specific survey. The working perspective includes a multidimensional economical view considering the variety of social actors and their land-use. The results consider aspects of territorial development, forest policy and institutions as well as social and economic dimensions to contribute to more inclusive future policies designed both comprehensively and participatory.

Keywords: Forestry development and promotion - Neuquén forestry policy - Small breeders - Participation

Fecha de recepción: mayo de 2013

Fecha de aceptación: junio de 2013

Introducción

En las últimas décadas, los pueblos cordilleranos del noroeste de la Patagonia argentina han enfrentado la disyuntiva entre sus necesidades de recursos leñosos, pastoriles y recreativos de los bosques por un lado, y las restricciones que impone la protección de estos ambientes. Asimismo, un gran número de actores sociales relacionados con el turismo, la ganadería o el aprovechamiento forestal reclaman mayores derechos de utilización de tierras pastoriles, lagos y bosques fiscales. En ese contexto, el Estado neuquino, a través de sucesivos gobiernos, concibió y aplicó un conjunto de políticas públicas que buscaban responder a la doble necesidad de aportar al progreso socioeconómico de las poblaciones de su territorio y promover simultáneamente la generación de recursos en regiones con limitadas alternativas de producción. Una de las estrategias adoptadas fue la promoción de las plantaciones forestales.

El desarrollo forestal impulsado desde la década de 1970 dió lugar a la creación de instituciones, leyes y mecanismos de promoción al sector plantador¹. Sin embargo, y aún con el tiempo transcurrido, la actividad no está suficientemente consolidada y la superficie plantada no da cuenta de su potencial de restauración ambiental o de su impacto productivo. Particularmente cuando esas expectativas estaban asociadas con la provisión de empleo, a la sustitución de recursos no renovables y al abastecimiento pleno a la industria local (CORFONE, Favaro 2001). A la vez, la adopción del modelo generalizado de plantaciones uniformes de pinos, ha generado resistencia en algunos sectores de la sociedad local, tanto en aquellos interesados en la conservación ambiental como en los estamentos rurales más pobres (Stecher y Laclau, 2010)².

En la provincia del Neuquén, con la realización del primer inventario forestal provincial de bosques implantados al año 2007 (CFI/ Ministerio de la Producción de la Provincia del Neuquén/ FUNDFAEP 2009) y más recientemente con la promulgación de la ley nacional 26.331 de *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos*³, se ajustó y actualizó una importante información cartográfica forestal, incluyendo el área lograda de los bosques implantados, o la conservada de los nativos. Sin embargo, los mapas de forestación

¹ En ese marco, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP), la Dirección General de Bosques de Neuquén, la Universidad Nacional del Comahue, la Administración de Parques Nacionales y algunas organizaciones no gubernamentales trabajan en proyectos de desarrollo forestal con los diversos actores sociales de esta provincia.

² A partir de la visión de varios actores sociales sobre el desarrollo forestal se logró una aproximación sobre las razones de la indiferencia o resistencia a la forestación. La encuesta realizada en 2009 en el marco de un proyecto de investigación (PICTO 36816, INTA/Foncyt) abarcó un espectro amplio de actores del noroeste patagónico con más de cien encuestados en el departamento Minas. Las respuestas obtenidas se complementaron con entrevistas semiestructuradas e información de otras fuentes (Pérez Centeno 2007; Stecher 2011 entre otros).

³ Esta ley que promueve la conservación de los bosques nativos es coparticipada a las provincias en función de las superficies de bosques que poseen en sus diferentes categorías. La aplicación de la ley se solventa con el 2% de las retenciones a la exportación y en el caso de las provincias patagónicas se ejecuta a través del Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico (CIEFAP). (http://www.neuquen.com/noticias.php?titulo=bosques_nativos)

con pinos, o los de bosques nativos zonificados según su destino (reemplazo, manejo sustentable o protección estricta) no dan cuenta de los conflictos de uso del suelo por parte de actores que ocupan tierras con bosques, situación que ha dado lugar a un importante y generalizado debate acerca de la implementación de esta ley en la provincia⁴. En ese sentido, Monte y Laclau (2010), en un estudio de departamentos (Minas y Aluminé), integraron en un mismo sistema de información geográfica, mapas catastrales con bosques nativos e implantados, y tierras sin bosques con aptitud forestal, caracterizando un espacio multidimensional donde los recursos naturales se encuentran sujetos a decisiones diferenciadas según el tipo de actores. Esta inclusión de las perspectivas de los actores y los supuestos de adopción de la forestación, también fue desarrollada por coautores de este artículo (Laclau y Pozo 2011, Mussat y Laclau 2012).

La revisión retrospectiva de las políticas e instrumentos forestales del modelo neuquino desde su inicio en la década de 1970, y su expresión en diferentes proyectos aplicados en el departamento Minas, Neuquén, a partir de los años 1980, junto con la información espacial mencionada, brindan una interesante oportunidad para evaluar los aciertos y los límites del desarrollo forestal promovido.

Perspectiva de análisis y marco teórico-conceptual

Al considerar esta brecha entre la expansión esperada de la forestación y los impactos alcanzados, así como también la percepción social sobre la actividad, abordamos el caso del departamento Minas, en el extremo norte de la provincia del Neuquén (**figura 1**), desde una visión económica multidimensional. En este departamento prevalece la ganadería como base económico-productiva y uso principal del suelo y es donde más proyectos de desarrollo territorial se han implementado en el norte neuquino (Pérez Centeno 2007).

Según Söderbaum (2003, 2004), la evaluación de proyectos y políticas de desarrollo es necesaria tanto antes como después de implementados, ya que las discusiones y debates *ex ante* y *ex post* entre los diferentes actores e instituciones son centrales para la toma de decisiones en democracia y en procesos participativos en general. El análisis de los resultados alcanzados y de los límites y aciertos del desarrollo promovido resulta imprescindible para una concepción de políticas y proyectos futuros que capitalice los esfuerzos aplicados, mejore su eficacia y sea conforme al conjunto social destinatario.

Asimismo, asumimos que cada sistema sociocultural tiene su propia concepción y representación del territorio, y es a través de esta concepción que los grupos sociales involucrados construyen sus estrategias de vida y reproducción, entre las que se encuentran los usos del suelo o del territorio. Por ello, en

⁴ Recientemente las localidades de San Martín de los Andes y Villa La Angostura han sido el foco de importantes debates resultado de la confrontación de intereses entre actores, emprendedores inmobiliarios o turísticos y un sector de la población preocupada por la conservación de bosques (<http://www.infobae.com/notas/671027-Greenpeace-denuncia-la-violacion-de-la-Ley-de-Bosques-en-Villa-La-Angostura.html>); (<http://blogs.lanacion.com.ar/ecologico/sin-categoria/dos-proyectos-preocupan-a-la-angostura/>).

Figura 1. Mapa de ubicación (sombreado oscuro) del departamento Minas, en la provincia del Neuquén.



un territorio donde coexisten diversos actores sociales, los usos y representaciones del mismo son heterogéneos, y su desarrollo social y económico también depende de estas variables (Carenzo 2007). La promoción del desarrollo representa la voluntad de ejercer un orden programado con fines de obtener beneficios en materia de bienestar y progreso para las poblaciones que se encuentran asentadas sobre el mismo (Viola 2000).

Para abordar estos aspectos (visión económica multidimensional, análisis *ex ante* y *ex post*, concepción/uso del territorio, desarrollo forestal), en este artículo utilizamos como herramientas (i) el análisis de la historia forestal regional y de las instituciones y la promoción forestal, y (ii) las opiniones y percepciones de un grupo importante de actores locales, volcadas en encuestas, talleres específicos y entrevistas realizadas para el proyecto ya mencionado.

El modelo neuquino

Antecedentes de un territorio patagónico

Previo al control territorial por parte del gobierno nacional, la principal actividad productiva del noroeste de la Patagonia era la ganadería (Bandieri y Blanco 1996, Bendini y Pescio 1999). Durante las últimas décadas del siglo XIX esta actividad se desarrolló al compás de un mercado demandante constituido por los centros urbanos regionales y del sur de Chile. Sin embargo, con la adopción de medidas aduaneras en los años 1930-1940, el comercio libre con este país se limitó definitivamente lo que representó para los crianceros⁵ una seria amenaza a su subsistencia (Blanco 2008).

⁵ Estos pobladores rurales -ganaderos trashumantes descendientes en su mayoría de los indígenas desplazados y pobladores de origen chileno- son mayormente ocupantes sin título de propiedad (Blanco 2008).

Por otra parte, luego del descubrimiento del petróleo en la Patagonia (1917) y con el crecimiento paulatino de la explotación hidrocarburífera, se instalaron en el territorio neuquino centros poblacionales vinculados con esa actividad (Plaza Huincul, Cutral Co) convirtiendo al suelo neuquino en el principal productor de gas, petróleo e hidroelectricidad del país ya avanzado el siglo XX (Favaro 2001). La provincialización del territorio en el año 1955 produjo un cambio importante en el ordenamiento territorial y en la planificación productiva. Durante aquellos años se produjo un importante movimiento migratorio desde el espacio rural hacia los centros urbanos, a la vez que los ingresos provenientes de la extracción hidrocarburífera crecían exponencialmente hasta representar la mitad del producto bruto interno provincial (Blanco 2008).

La provincialización y las transformaciones sociopolíticas

La adopción del modelo desarrollista por parte del gobierno de la provincia del Neuquén surgió a comienzos de los años 1960, ante la necesidad de desarrollar las regiones marginales de ordenamiento territorial y el desarrollo productivo de la provincia obedecía a una configuración dualista: por un lado, la región de Confluencia, con los poblados y campos petroleros y la capital del territorio, y por el otro lado, el interior neuquino, caracterizado por el estancamiento y marginalidad de sus poblaciones rurales.

Entre los años 1960 hasta entrados los '80, los recursos provenientes de la extracción hidrocarburífera fueron destinados por el gobierno neuquino a la implementación de políticas de desarrollo que se plasmaron en la infraestructura vial y habitacional, en el sistema de salud y educación. Asimismo, estas acciones se tradujeron en una fuerte intervención en la planificación regional y el apoyo a las economías del interior de la provincia (Favaro 2001). El Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE), creado en 1964, sería uno de los primeros instrumentos provinciales en ese sentido, cuyo objetivo era *"elaborar la programación integral del desarrollo económico y social de la provincia"*.

En la década de 1970, desde la Dirección de Agricultura y Ganadería provincial se promovió la creación de las Asociaciones de Fomento Rural (AFRs), cuya función principal era administrar los insumos y maquinarias agrícolas otorgados por el gobierno provincial a los productores rurales. En esos años el gobierno provincial percibía la necesidad de controlar y revertir los problemas de degradación de las tierras -de suma gravedad en el norte neuquino- (Mármol 1983), así como de generar recursos genuinos renovables alternativos a la ganadería, promoviendo a la vez el arraigo local (Blanco 2008). Entre otras medidas, se dió impulso a la actividad forestal con la creación en el año 1974 de la Corporación Forestal Neuquina S.A. (CORFONE), con participación mayoritaria del Estado provincial, que hasta hace pocos años contribuyó en forma sostenida al aumento de la superficie forestada provincial⁶.

⁶ *"Los objetivos sociales se fueron consolidando de manera creciente, participando activamente de nuevas zonas productivas, creando riqueza forestal y permanentes fuentes de trabajo en el interior provincial"* según el sitio oficial de la empresa.
(http://www.corfonesa.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=58).

Desde mediados de los años 1980 en adelante se aplicó un conjunto de políticas de ajuste y reestructuración económica acorde con el contexto nacional. La desregulación de los mercados y la privatización de las empresas públicas de los años 1990 llevarían a la total desarticulación de la modalidad de desarrollo vigente hasta entonces, con fuerte impacto en el mercado de trabajo. Algunas localidades vieron prácticamente desaparecer sus oportunidades de vida, en tanto otras debieron hacer frente al desempleo (Blanco 2008).

Promoción a la forestación

El gobierno provincial implementó en 1992 el Plan Forestal Neuquino con incentivos a las plantaciones forestales destinado a municipalidades, asociaciones de fomento y comunidades mapuche. El objetivo era transferir la responsabilidad de gestionar y ejecutar los proyectos forestales a estas entidades, en tanto el gobierno provincial proveería de plantines y asesoramiento técnico. No obstante, en el norte neuquino, y en razón de la incapacidad logística de las entidades beneficiarias, la Dirección de Bosques continuó ejecutando las plantaciones⁷.

Al apoyo técnico y financiero de la provincia para la forestación, se sumaron los aportes de sucesivos regímenes nacionales de promoción: planes de desgravación impositiva, créditos del Banco Nación, subsidios de la ley 21.695 vigente hasta 1990, y más tarde el régimen nacional de promoción (bajo resoluciones de SAGPyA) de apoyo económico a las plantaciones de medianos/grandes productores y pequeños productores. Es a partir de la promulgación de la ley nacional 25.080 en 1999 que se dio lugar al régimen de promoción actual, renovado hace pocos años bajo la ley 26.432. Con el advenimiento de un nuevo paradigma ambiental a partir de los años 1990, y en acuerdo con los avances de la política forestal nacional, se integraron nuevos marcos normativos a la legislación neuquina, con objetivos de conservación y protección, complementarios al aprovechamiento de los bosques nativos (leyes provinciales de bosques 1.890 y 1.891) así como diversas medidas tendientes a la inversión y ahorro forestal.⁸

Por otro lado, diferentes instituciones provinciales colaboran con CORFONE, como la Dirección de Bosques, la Dirección de Tierras, la Dirección Provincial de Vialidad y los municipios.

⁷ Hacia fines de la década de 1990 el COPADE planificó la diversificación productiva de la provincia a través del "Plan Neuquén 2020" a partir del estímulo sectorial al turismo, la ganadería, la agricultura y la forestación (Favaro y otros 2000). Sin embargo, esta propuesta innovadora fue desestimada por las autoridades electas en 1999 quienes decidieron continuar con el modelo anterior.

⁸ Cabe mencionar las siguientes leyes provinciales: ley 757 (de protección de los recursos forestales de la provincia); ley 2.644 referente al régimen de ahorro forestal; ley 2.647 de declaración de interés al plan de colonización y ahorro para pequeños medianos y grandes inversores forestales; ley 1.875 de Preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en el territorio de la provincia del Neuquén; ley 2.482 de Creación Régimen de Incentivos Forestales en la provincia del Neuquén; ley 1.893 Régimen de inversión para producción forestal; ley 2.288 Adhesión de la provincia del Neuquén, al régimen de promoción de inversiones forestales instituidos por la ley nacional 25.080 y la ley 3.136, por la cual la provincia no autoriza el traslado de madera procedente de bosques o forestaciones del estado provincial fuera de la provincia sin procesar.

En Chile, desde la década de 1960 se desarrollaban plantaciones de pinos en escala industrial y generalizada, modelo que sin duda influyó en la adopción del mismo en este lado de la cordillera. Asimismo, el Instituto Forestal Nacional (IFONA) mantenía estaciones forestales (viveros y plantaciones experimentales) junto a la Administración de Parques Nacionales (APN) en el sur de la provincia, siendo ambos importantes actores de la promoción forestal con coníferas en áreas cordilleranas hasta la disolución del primero de ellos en 1991. Por esa época y con apoyo de la cooperación técnica alemana (GTZ) se creó el Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico (CIEFAP), institución técnica constituida por cinco provincias patagónicas, las universidades locales, y la posterior adhesión de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. A partir de este ente, se diseñó un plan de fortalecimiento del sector, mediante capacitaciones a profesionales en el exterior y actividades de investigación y extensión (CIEFAP)⁹.

A pesar del importante incentivo de ambos sistemas nacional y provincial, las tasas de la última década han sido en promedio inferiores a las de 1990. En el año 2008 el gobierno provincial elaboró 11 “programas de acción plurianuales” para ser desarrollados en una década en el marco del “Planeamiento y Gestión de la Nueva Política Forestal de la Provincia del Neuquén”¹⁰. Posteriormente, el Ministerio de Desarrollo Territorial de la provincia lanzó el “Programa Certeza Forestal 2010”, cuyo objetivo fue incrementar la tasa anual de forestación y consolidar un crecimiento sostenido de las actividades forestales de la provincia, apuntando a la plantación de 1.500 ha de coníferas a secano durante ese año.

La forestación como instrumento de promoción del desarrollo en el departamento Minas

Población, usos del suelo y política forestal

La ganadería transhumante, históricamente practicada por las poblaciones indígenas y autorregulada por normas consuetudinarias, se vio fuertemente impactada por el nuevo orden territorial impuesto por la *Conquista del Desierto* a partir de fines del siglo XIX (Blanco 2008). En la actualidad, la ganadería perdura aún como el principal uso del suelo en el norte de la provincia del Neuquén, con predominio de caprinos, basado sobre el aprovechamiento estacional del pastizal natural que se desplaza desde unos pocos km a más de 200 km, desde las áreas bajas de invernada en otoño-invierno hacia los campos de veranada en primavera-verano (Bendini y Pescio 1999).

⁹ <http://www.ciefap.org.ar/>

¹⁰ Algunos de sus lineamientos son: a) Desarrollar el ordenamiento territorial de los suelos con aptitud forestal; b) Fomentar la promoción de pequeñas empresas de servicios forestales; c) Establecer un mecanismo de promoción y financiación para el desarrollo de viveros privados y ordenar la producción de viveros estatales; d) Reorientar las misiones y funciones de la empresa CORFONE como ente de promoción forestal; e) Promover e incentivar el desarrollo de las industrias de transformación primaria y secundaria de la madera; f) Implementar un sistema de promoción forestal específico para pequeños productores que contemple la producción integral en superficies reducidas, combinando la forestación con producciones primarias; g) Regularización del régimen de tenencia de tierras fiscales (Van Houtte 2009).

Las tierras de Minas son en su mayoría de propiedad fiscal (80%) y se encuentran ocupadas por pequeños productores. Sus delimitaciones son poco precisas: el 61% de los predios del departamento no posee límites definidos¹¹. La ocupación es a título precario, con pago de derechos de pastaje, y los pobladores rurales suelen ser generalmente ocupantes que no alcanzan nunca la propiedad (Blanco 2008). El minifundio es la estructura socioeconómica por excelencia, con 98% de las explotaciones de este tipo. Las unidades domésticas están conformadas por un promedio de 4-5 personas con predominio de varones. Los datos censales indican que un 50% de los productores en actividad rondan los 60 años de edad, y para un 89% de los jefes de familia, la ganadería ha sido la única actividad que han desarrollado en su vida. Sólo un 22% realiza actividades extraprediales, en la función pública, como peones o, en el caso de las mujeres, como empleadas domésticas (Pérez Centeno 2007).

Estas familias habitan principalmente en sus casas en campos de invernada, en parajes de pocos habitantes, con escuela primaria, puesto de policía y centro de salud cercanos. La transhumancia marca el ritmo de la familia rural, caracterizada por el desplazamiento durante noviembre de toda la unidad doméstica y los rebaños, hacia los campos de veranada, para retornar en los meses de marzo y abril, cuando comienzan las primeras nevadas en altura (Pérez Centeno 2007)¹². En los últimos años este manejo tradicional se ha visto amenazado por conflictos entre fiscaleros, o entre éstos y los propietarios privados, debido a la interrupción de las rutas de arreo, el cercado de aguadas y alojos, o por el alambrado indiscriminado de campos fiscales (Bendini y otros 2005).

La estructura socioeconómica de los crianceros se vio modificada por la desintegración social¹³ y la creciente dependencia laboral de actividades extraprediales. Por otro lado, al no resolverse el tema de la tenencia de tierras, la creciente competencia de diferentes actores por el uso del suelo profundizó la precariedad de los crianceros más pequeños, facilitando el proceso expulsivo (Bendini y otros 2005), en contraposición a la expansión de terratenientes locales y de inversores externos.

Las políticas del sector forestal han propiciado prácticas silvícolas tendientes a la concentración espacial de las forestaciones, que tanto por las característi-

¹¹ A pesar de los importantes avances logrados en la subdivisión de campos de invernada por el Proyecto de Ordenación de Tierras Fiscales implementado por la provincia, sólo en la Zona Norte (departamentos Minas y Ñorquín) resta aún delimitar y regular la tenencias de más de 860.000 ha (estimación propia en base a datos de la Dirección de Catastro de la provincia).

¹² De acuerdo con registros oficiales provinciales de beneficiarios de la ley de incentivo ganadero, anualmente presentan su solicitud unos 750 productores que acreditan alguna forma de tenencia de sus campos en Minas u otros departamentos del norte neuquino. Paralelamente se registran algo más 1.890 boletos de señal, lo que indica la existencia de más de un productor por cada predio u ocupación (datos de la Dirección Regional Norte de Neuquén y Registro de Marcas y Señales).

¹³ A partir de la creación de escuelas rurales en la década de los años 1980, se generalizó la escolaridad del nivel primario, produciéndose una diferenciación generacional. Ésta y otras transformaciones, como la reducción de los miembros de las unidades familiares, el envejecimiento de sus integrantes, la alta tasa de masculinidad o la reducción de mujeres en edad reproductiva, son algunos de los cambios experimentados por este grupo social (Pérez Centeno, 2007).

cas inherentes a la producción foresto-industrial como por los instrumentos crediticios y tecnológicos utilizados, se orientan a los productores más capitalizados. Estos instrumentos son prácticamente inaccesibles para los sectores de pequeños productores y no tienen en cuenta la heterogeneidad de la estructura social agraria, desconociendo las percepciones diferenciales en torno del uso del territorio, la producción o el problema de la desertización (Bendini, Tsakoumagkos y Nogués 2005). Esto lleva a reforzar los lazos de dependencia del criancero hacia el sistema político provincial, con consecuencias sobre la producción, las estrategias familiares y el ambiente (Pérez Centeno 2007).

Un poco de historia y los motivos de una iniciativa forestal

A mediados de la década de 1960 se verificaba un fuerte proceso migratorio del campo a los centros poblados, con importante caída de la población en el departamento Minas. Por entonces se consideraba que la minería, y complementariamente la silvicultura, podrían ser alternativas viables a la ganadería transhumante, y a la reversión de este proceso de despoblamiento. Las condiciones de la región durante esos años pueden sintetizarse en: (i) grave deterioro de la vegetación con pérdidas de cobertura y consecuente arrastre de sedimentos a los cursos de agua¹⁴; (ii) inexistencia de políticas de desarrollo orientadas a los pequeños productores para mejorar su calidad de vida; (iii) ausencia de diversificación productiva; (iv) deficiente manejo de las aguas superficiales y subterráneas; (v) descapitalización de productores y falta de acceso a tecnología, (vi) precariedad marcada en la tenencia de la tierra y (vii) migración de los hijos de productores a los centros poblados.

El cese de la explotación minera dió lugar al desarrollo de la forestación, considerándose que podía generar puestos de trabajo en el corto plazo -a través de la implementación de viveros y plantaciones-, y en el mediano a largo plazo -en el manejo silvícola y en la etapa industrial-. Por iniciativa de las autoridades de la Comisión de Fomento Rural del pueblo de Huinganco, y con el apoyo del gobierno provincial, en 1968 se creó el Vivero Provincial Huinganco (como vivero volante) iniciando la plantación en 1971 de lo que constituyó el "*primer bosque comunal argentino*". Algunos años después, varios municipios adoptaron la forestación para enfrentar la problemática social de sus localidades¹⁵. En 1982 se formalizó la Asociación de Fomento Rural de Manzano Amargo y Pichi Neuquén, que tenía entre sus fines el desarrollo y la promoción de las plantaciones para beneficio del desarrollo local. Al año 2009 dicha AFR tiene algo más de 2.100 ha forestadas y cuenta con un plan de manejo de sus masas boscosas.

¹⁴ Otros estudios han destacado la constante degradación físico-química de los suelos y de los recursos hídricos superficiales (Mármol 1983, Mármol 1985). Actualmente, el 50% del departamento Minas presenta algún grado de desertificación moderada, grave o muy grave, lo que representa una pérdida promedio de suelo de 150 t.ha-1.año-1 (Ferrer et al. 1992, Ayesa et al. 1996). A modo de ejemplo, en una cuenca ancestralmente utilizada como veranada, la receptividad ganadera actual se encuentra excedida en un 35% (Bocos et al. 2005).

¹⁵ Es así que las municipalidades de Andacollo, Las Ovejas y Varvarco iniciaron sus propias plantaciones con fuerte apoyo del Estado provincial para la contratación de personal y de la provisión de insumos y herramientas. En el paraje Manzano Amargo, en 1978 se plantó la primera parcela de pino ponderosa.

La fuerte necesidad social y económica que movilizó dicha iniciativa, no respondió a una planificación enmarcada en un "plan forestal" previamente elaborado por profesionales del área. El motor era la urgencia en tratar de revertir un proceso de despoblamiento y de agravamiento de términos generales, se priorizó la forestación como medio de cumplimiento de los objetivos sociales antes mencionados, en detrimento de rendimientos de madera aceptables¹⁶. Por ello muchas parcelas forestales se instalaron en suelos de muy baja aptitud, y debieron ser abundantemente regadas para asegurar su logro.

Como se ha mencionado, todas las iniciativas municipales, comunales y las vinculadas con pequeños productores fueron fomentadas por el Estado provincial a través de la Dirección de Bosques y Parques Provinciales, y con utilización de los distintos regímenes de promoción vigentes. Los viveros provinciales de Huinganco, Manzano Amargo y Chos-Malal, con su personal y equipamiento, han desempeñado un rol protagónico, no sólo como productores de plántulas sino también en la planificación y ejecución de las plantaciones¹⁷.

Estudios de potencial forestal

Todas las áreas con aptitud forestal del departamento Minas se encuentran comprendidas entre dos sistemas montañosos paralelos de sentido norte-sur; la Cordillera de los Andes y del Viento (**figura 2**). Esta vasta zona del norte neuquino posee una importante red hidrográfica que da origen al alto río Neuquén, cuyos principales afluentes conforman sendos valles. El régimen térmico de la zona es templado y los procesos geomorfológicos han determinado el desarrollo de suelos de propiedades y cualidades muy variadas¹⁸. Los estudios técnicos realizados (Irisarri *et al.* 1980, López Cepero y Pintos 1986, Ferrer *et al.* 1992 y Marcolín *et al.* 1996) indican que las cabeceras de cuenca del Alto Río Neuquén se caracterizan por un alto potencial para la implantación forestal con fines productivos, particularmente los sitios de laderas con orientación este-sureste.

Institucionalidad y promoción forestal

El marco legal donde se encuadraban las iniciativas de los llamados *Bosques Comunales*, estaba conformado por convenios específicos firmados entre la

¹⁶ Los índices de logro eran muy bajos (50-60%), con las consecuentes numerosas reposiciones características de las primeras plantaciones.

¹⁷ Los municipios solamente gestionaban ante la Dirección de Tierras y Colonización la reserva de los terrenos fiscales para la implantación forestal. El resto de las actividades y tareas (gestión de recursos, construcción de alambrados, planificación del sitio, construcción de accesos, producción de plantas y plantación, silvicultura y cuidados) eran ejecutadas por la Dirección de Bosques. A fines de la década de 1980, había destacados unos 270 agentes de planta permanente de dicha Dirección de Bosques en los departamentos neuquinos de Minas y Chos Malal.

¹⁸ En términos de superficie con potencial para la implantación de coníferas a secano, los departamentos Minas y Ñorquín en conjunto, dan cuenta de unas 245.000 ha de tierras de las cuales un 80% se consideran moderadamente aptas (Acotadas a partir de umbrales de precipitación mínima de 500 mm, y de altitud máxima de 1700 msnm, y descontado la superficie actual de plantaciones y bosques nativos). Datos del Laboratorio de Información Territorial de la Secretaría de la Producción de Neuquén, San Martín de los Andes, 2008.

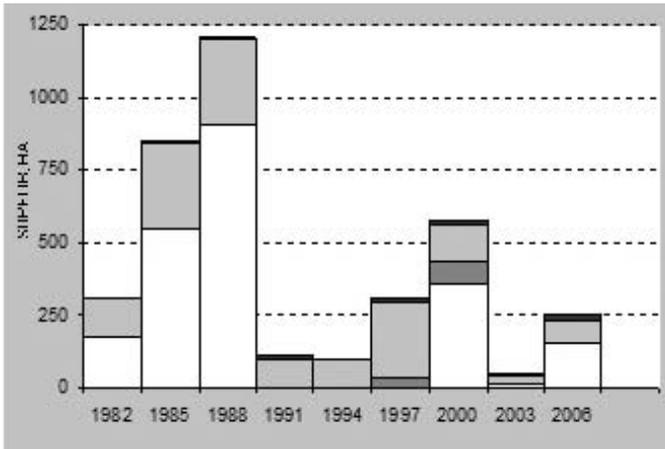
Figura 2. Mapa del Departamento Minas*

*Ver mapa en colores en <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=4642>

municipalidad o AFR local y la Dirección de Bosques, acordándose que los beneficios futuros del aprovechamiento del bosque serían repartidos por partes iguales entre las entidades firmantes. Las tierras se lograban en la mayoría de los casos, mediante acuerdos de intercambio o cesión de los productores, a cambio de un puesto de trabajo en la estructura de la Dirección de Bosques o municipal¹⁹. La implementación de las forestaciones y su manejo se concebía como una obra pública por administración centralizada en la dirección de Bosques. Sin embargo, en forma independiente, otras direcciones oficiales del sector agrario (Dirección de Agricultura, Tierras, Recursos Hídricos) actuaban

¹⁹ Dicho plan de obra mantenía los objetivos socio-económicos y ambientales planteados: a) generación de mano de obra local, b) fomento de una alternativa productiva a la ganadería extensiva, c) afincamiento de pobladores, d) recuperación de áreas degradadas, e) aprovechamiento de sitios sin aptitud ganadera o agrícola y f) creación de un marco escénico (que para el caso de Huinganco fue muy relevante con el logro de las masas boscosas en los faldeos occidentales de la Cordillera del Viento).

Figura 3. Evolución del área forestada en Minas desde 1981 hasta 2007, expresada como promedio (medias móviles) de los sucesivos trienios. Las barras vacías representan *empresas* (CORFONE, REPSOL YPF), las sombreadas más claras, al conjunto de *pequeños productores y bosques comunales*, las de sombreado intermedio a las *estancias*, y las más oscuras a *otros actores*.



Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Producción Forestal (SAGPyA) y de la Dirección de Promoción Forestal de la Subsecretaría de Producción y Desarrollo Económico del Neuquén.

en paralelo con muy poca coordinación de acciones, lo que redundaba en superposición de actividades y recursos, e incluso en mensajes contradictorios en las tareas de extensión, al menos hasta la gestión de gobierno iniciada en 1991.

Las obras y programas de bosques comunales se beneficiaron también con aportes del régimen nacional de promoción, que eran reinvertidos en materiales y equipos para la actividad forestal local. Con estos instrumentos se implantaron en el departamento Minas desde 1971 hasta 1989 unas 1.440 ha de bosques comunales y de plantaciones de pequeños productores sin considerar los otros actores, a un promedio de 75 ha año (CFI/ Ministerio de la Producción de la Provincia del Neuquén/ FUNDFAEF 2009). Posteriormente, la superficie de forestación lograda en Minas y Ñorquín entre 1991 y 2006 fue de 7.900 ha (490 ha anuales), ejecutada por diferentes actores. En la **figura 3** se presenta la evolución del área plantada en Minas, desde la década de 1980 hasta 2007, según grupos de actores.

En buena medida la mayor actividad desde 1995 en adelante (**figura 3**) se relacionan con el fuerte apoyo del *Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la conservación ambiental* (CAPPCA), proyecto piloto financiado por el BIRF y ejecutado por la administración provincial, que mediante la implementación de sistemas agroforestales buscaba integrar el componente forestal en sus distintas alternativas de uso: postes, leña, varillas, varas para

Tabla 1. Superficie forestada (ha por tipo de propietario) en los departamentos Minas y Ñorquín, Neuquén.

TITULAR DEL PLAN	SUPERFICIE
Municipalidades ¹	2.279
AFRs ²	1.874
Comunidad Mapuche Antñir-Pilquiñan	73
CORFONE, REPSOL YPF	6.894
Medianos productores privados	1.427
Pequeños productores privados	68
Dirección de Bosques	275
TOTAL ZONA NORTE	12.890

Notas: 1. Municipalidades de Huinganco, Andacollo, Las Ovejas, Varvarco y Los Miches.

2. Manzano Amargo, Las Ovejas y Huinganco.

Fuente: CFI/ Ministerio de la Producción de la Provincia del Neuquén/ FUNDFAP 2009

techos, cortinas rompevientos. Así, entre 1997 y 2005 se ejecutaron 224 proyectos prediales con familias de pequeños productores crianceros de Minas. La experiencia acumulada durante la ejecución del CAPPICA permitió evaluar lo actuado hasta el momento en relación con la actividad forestal y reorientar con ello los programas de promoción²⁰. No obstante ello, la tendencia actual es decreciente, y aún cuando la forestación resultaría financieramente rentable debido a los aportes promocionales, el promedio de los últimos años es de 78 ha anuales. La distribución de la propiedad de las forestaciones en los departamentos aparece en la **tabla 1**.

Históricamente, las mayores tasas de plantación pueden asignarse a CORFONE (más tarde por cuenta y orden de REPSOL YPF), la AFR Manzano Amargo y a un mediano productor privado. CORFONE inició sus actividades en el departamento Minas en 1983 alambrando unas 5.500 ha sujetas a forestación. El área cercada comprendía campos de veranada de 17 pequeños productores ganaderos, que cedieron sus tierras ante una fuerte presión de la empresa. A partir de 1988 se amplió la superficie (desplazando a otros productores) en 4.400 ha²¹. Esta empresa instaló un vivero de 15 ha en Las Ovejas para la pro-

²⁰ Otro esfuerzo para promover la forestación entre los pequeños productores crianceros fue el Estudio Piloto Cuenca Río Buta Mallín-Lileo cuya primera etapa se ejecutó en 2005. Según este estudio, el 49% de los pastizales y arbustales se encuentran en una condición pobre y 62% de dicha superficie se encuentra afectada por algún tipo de erosión, desde moderada a muy grave. Con prácticas de manejo adecuadas, la carga ganadera actual podría aumentarse en un 20%. La clasificación de los suelos por su aptitud para el desarrollo de plantaciones forestales, arrojó un potencial de 1.100 ha aptas para la forestación con fines de producción, y más de 6.500 ha de forestaciones de protección.

²¹ Ambos antecedentes generaron un fuerte rechazo de los productores ganaderos a la actividad forestal toda, generalizándose el concepto de que el desarrollo forestal era incompatible con la ganadería, ya que su avance implicaba la pérdida de campos ganaderos y que solamente era una alternativa productiva reservada para empresas o personas con una relativamente alta disponibilidad de capital.

ducción de plantines de pinos y seleccionó sitios de aptitud productiva. Desde 1982 hasta 1989 se forestaron más de 3.500 ha a razón de 450 ha anuales (CFI/ Ministerio de la Producción de la Provincia del Neuquén/ FUNDFAEF 2009). A partir de 1999, la empresa fue subcontratada por Repsol YPF (que además adquirió plantaciones de CORFONE), para iniciar nuevas forestaciones en Minas. En la actualidad YPF posee unas 5.300 ha cercadas siendo la superficie lograda (certificada) de esta empresa 3.100 hectáreas.

Participación de los productores ganaderos

Con la implementación de viveros provinciales a fines de la década de 1960 y la organización del sistema de extensión provincial, se promovió la implantación de árboles en campos de productores ganaderos. Por medio de las distintas AFRs -que en los departamentos de Minas y Ñorquín suman actualmente 34-, se entregaban plantas de álamo criollo, acacia blanca, olmo europeo y sauce, destinadas a cortinas rompevientos o macizos para producción de postes y leña. En 1993 se implementó el *Régimen de Promoción para Pequeños Productores* de hasta 2 ha, entregando a los beneficiarios materiales para alambrado y plantas. Este régimen se mantuvo vigente sólo una temporada y posteriormente, volvió implementarse a través de la ley provincial 2.606²².

De lo expuesto hasta aquí, se distingue la importancia de los esfuerzos por promover el cultivo de árboles entre los productores ganaderos. Sin embargo, los mismos no se han integrado con las actividades productivas de sus economías. Por otra parte, aunque el uso de las especies mencionadas tuvo una buena aceptación, las plantaciones de pinos se asociaban con el proyecto forestal provincial, o al impuesto por CORFONE, y los productores se mostraron reticentes a incorporarlas. En síntesis, los motivos principales de la baja adopción de estas forestaciones entre los productores ganaderos se deben a los siguientes factores:

- El concepto aceptado de que la forestación con pinos trae asociada una disminución de la superficie para pastaje en las veranadas (de por sí escasa y sobrecargada)
- La necesidad de alta inversión, sobre todo en alambrados.
- El largo plazo esperable para obtener beneficios.
- La inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, que no estimula inversiones de largo plazo.
- La especificidad de productos a obtener, que en general no forman parte de la estrategia de diversificación que se logra con especies de uso múltiple.
- El convencimiento de que bajo los bosques de pino “*se mueren todas las plantas*” (lo cual es en realidad, producto del sombreado excesivo de las forestaciones densas). Y asociadamente a ello, que los bosques de pino “*secan los mallines y acidifican los suelos*”.

²² A través de la mencionada ley, este régimen establecía como requisito poseer una cuenta bancaria para el cobro del beneficio, su modalidad no era apropiada para la gran mayoría de los pequeños productores ya que debían rellenar planillas que requieren cierto nivel de comprensión de términos burocráticos y la percepción de los subsidios de manera tardía (post-plantación) afectaba sus frágiles economías.

Silvicultura de plantaciones

El manejo posplantación de las forestaciones en el departamento Minas, como en el resto de Patagonia, fue iniciado en forma tardía. Los recursos promocionales fueron destinados fundamentalmente a ampliar la superficie plantada, relegándose las podas y raleos, tareas insoslayables para lograr productos comercializables. Como la mayoría de las forestaciones en turno de poda o raleo tenían una densidad alta (1.600 a 2.500 pl/ha), las intervenciones iniciales resultaron complejas y de baja o nula calidad de productos (raleos mayormente a *desecho*)²³. Los primeros raleos a escala en plantaciones de pino ponderosa en la zona se iniciaron en 1993, en rodales de 17-18 años de edad. Con el subsidio para el *Manejo de Plantaciones Forestales Implantadas* (ley provincial 2.365/01, y luego la ley 2.482/04) que otorga aportes económicos directos, se incrementó significativamente el ritmo de manejo. Los primeros raleos en los bosques comunales se ejecutaron con personal de los viveros estatales. En cambio, CORFONE contrataba cuadrillas con pago a destajo, modalidad que se extendió en los bosques comunales, para lo cual se capacitaron y capitalizaron cuadrillas de jóvenes desocupados en Huinganco, Andacollo, Las Ovejas y Manzano Amargo.

El Inventario Forestal Provincial reciente (CFI/ Ministerio de la Producción de la Provincia del Neuquén/ FUNDFEAEP 2009) indica que sólo el 50% de las plantaciones de edad superior a los 10 años ha sido raleado alguna vez. Según esto, restarían ralearse en la zona algo más de 4.000 ha de forestaciones entre 12 y 30 años de edad. Con respecto a la poda, se han intervenido aproximadamente la mitad de las plantaciones hasta los 21 años de edad, y hasta una altura de (poda baja). Si bien hubo avances en las metas anuales, según proyecciones y estimaciones de rendimientos (Bertani 2011), en los próximos 10 años se deberían aplicar raleos comerciales a 5.000 hectáreas.

Por otra parte, las trozas obtenidas de los raleos -heterogéneas y de baja calidad-, han sido utilizadas como varas para tirantería rústica, postes, o en su mayor parte, como leña para planes sociales municipales²⁴. Solamente algunos rodales de pino rindieron material aserrable, destinado a los 3 aserraderos y 4 carpinterías en existencia en el departamento Minas.

Algunas experiencias demostrativas realizadas en Huinganco y Andacollo de construcción de cabañas con troncos de raleo, han dado buenos resultados, lo mismo que algunas construcciones realizadas por iniciativa privada en Manzano Amargo. CORFONE instaló recientemente un aserradero en Las Ovejas. Sin embargo, la utilización de productos de raleo aún no está resuelta, y la mayoría de sus productos se colocan en el mercado local/ provincial sin elaboración o valor agregado, generalizando el concepto de que la madera de pino no sirve, o que su único destino es para leña.

²³ Las tareas en todos los bosques de zona Norte se realizaban totalmente en forma manual sin intervención de animales o tractores para el arrastre de trozas, como tampoco para la carga y descarga de los camiones. Recién en 2006 se comenzó a incorporar maquinaria (como un malacate forestal en Huinganco, un tractor con barra de arrastre y cargador y un sulky forestal en Manzano Amargo).

²⁴ CORFONE destinó todo su material a la provisión del Plan Calor Provincial (años 2005-07).



En cuanto al manejo sanitario, la verificación reciente (2005) de la presencia de la avispa barrenadora de los pinos (*Sirex noctilio*) sobre pinos en Las Ovejas, constituyó el primer foco identificado en la zona Norte. A partir de entonces se montó un operativo regional para tareas de prospección, identificación, volteo y eliminación de las plantas afectadas²⁵. Este impacto sanitario sobre las plantaciones, ausente hasta hace pocos años, sumado a los bajos logros productivos alcanzados, constituye un nuevo y creciente factor de desánimo para el sector.

Percepción de la actividad forestal

A través de la encuesta realizada sobre percepciones positivas y negativas (planteada como un conjunto de respuestas no excluyentes) se captaron algunas posiciones de distintos actores del departamento Minas respecto del modelo foresto-industrial (Mussat y Laclau 2012). Las percepciones positivas más elegidas fueron *el cambio en el paisaje visual, el aumento en la calidad y cantidad de empleo y la promoción del desarrollo*. En cambio, los impactos negativos percibidos en la forestación con pinos desalientan la adopción del modelo plantador industrial debido a *la degradación del bosque, el suelo y el agua, los impactos en la biodiversidad y los cambios en el paisaje visual*. Como ya hemos mencionado, existe un fuerte rechazo de los productores ganaderos a la actividad forestal en Minas, generalizándose el concepto de que el desarrollo forestal es incompatible con estas percepciones paradójicas podemos vislumbrar la situación del desarrollo forestal en la región como un espacio donde coexisten diversos actores, con sus actividades, objetivos e intereses relativos al territorio que habitan. Los sectores ganaderos perciben aun en la actualidad a la forestación como un sector de competencia, al mismo tiempo que reconocen ciertos aspectos positivos relativos al desarrollo y la creación de empleos. Esto se observa en el caso de los sectores relativamente más pobres.

Consideraciones preliminares

A manera de conclusión sobre lo expuesto, se pueden señalar algunas limitaciones y aciertos de los últimos 40 años de política forestal en el departamento Minas, así como los aprendizajes que se pueden extraer de esas experiencias. Estas consideraciones se presentan en tres conjuntos temáticos: (i) los aspectos de ordenamiento y desarrollo territorial, (ii) los aspectos político-institucionales y (iii) los aspectos socioeconómicos.

²⁵ El método utilizado fue el enterrado en zanjas hechas con topadora, método muy costoso pero que resultó efectivo. No obstante ello, la plaga ha avanzado a todos los parajes del norte neuquino, debido presumiblemente a los siguientes factores: a) Los movimientos de madera desde zonas afectadas más tempranamente como el sur de la provincia, b) Los bajos resultados verificados de las inoculaciones de controladores biológicos, con índices de parasitismo inferiores al 3%, c) La falta de raleos en las forestaciones, ambiente propicio para el ataque y diseminación de *Sirex*, d) Los métodos utilizados, de baja efectividad para eliminar plantas atacadas identificadas en los monitoreos, e) La ausencia de un programa sanitario forestal con presupuesto sostenido y objetivos de largo plazo.

Forestación, ordenamiento y desarrollo territorial

El conocimiento de la disponibilidad de tierras aptas para la forestación constituye un factor esencial para el planeamiento del desarrollo forestal neuquino. Los estudios realizados relativos a la zonificación del potencial forestal han sido fundamentales para la proyección del crecimiento de la superficie implantada. Sin embargo, en general las clasificaciones de aptitud agroecológica realizadas no han sido contrastadas -o sólo parcialmente-, con restricciones ambientales o sociales que podrían reducir este potencial. En ese sentido, resulta importante contar con información precisa sobre la aptitud de tierras para la forestación según los distintos tipos de usuarios de esas tierras para poder entrecruzar esas variables y generar una matriz de tierras disponibles por calidad de sitio y por tipo de usuario. En Minas, el 80% de las aproximadamente 197.000 ha de tierras disponibles con potencial para la forestación son utilizadas por *pequeños productores*, individuales o en *comunidades indígenas*, en su mayoría sin titularidad de dominio (Monte y Laclau 2010). Por otro lado, la oferta de suelos de aptitud forestal se encuentra atomizada en superficies de mediana extensión, por lo que los proyectos forestales de gran extensión sólo serían viables en forma asociativa.

La precariedad de tenencia constituye un desestímulo principal para cualquier inversión de largo plazo y también un obstáculo para el acceso a los beneficios de promoción, que requieren del consentimiento del propietario del suelo. Pero aun en el caso de usuarios que sean propietarios, la posibilidad de captar los aportes no reintegrables de los fondos de promoción forestal dependen de su capacidad financiera para afrontar la inversión y de la capacidad técnica y de gestión necesarios para implementar los proyectos. El Estado provincial ha enfrentado históricamente esas cargas bajo programas de desarrollo forestal, y posiblemente las posibilidades de forestación continuarán dependiendo del mismo. Es por ello que para algunos “... *el Estado cayó en su propia trampa*”²⁶, al establecer lazos de dependencia y control en los proyectos aplicados”.

Esta dependencia ha sido una constante en el desarrollo del departamento Minas, y trasciende lo forestal. A modo de ejemplo, las localidades de Huinganco o Manzano Amargo, aún no han desarrollado una industria autónoma generadora de recursos²⁷. Todas las iniciativas forestales municipales o comunales, y las vinculadas con pequeños productores fueron fomentadas por el Estado provincial en conjunto con los distintos regímenes nacionales de promoción que continúan vigentes. Aun con ellos, la tendencia es actualmente poco alentadora ya que en las últimas seis temporadas (2007-2012) se certificaron solamente 78 ha anuales en promedio (Registros propios de la Dirección Regional Norte).

²⁶ Cit. Memoria del Taller “Perspectivas, experiencias y visiones sobre políticas forestales de Neuquén” con participación de funcionarios técnicos y políticos del sector forestal provincial, 20 de mayo de 2010, Universidad Nacional del Comahue en Neuquén (Proyecto PICTO 86136 INTA/Foncyt).

²⁷ Los emprendimientos locales instalados, más artesanales que industriales (dulcerías, carpinterías, piscifactoría), han sido totalmente dependientes del apoyo y control gubernamental. Esta dependencia se sustenta en prácticas y relaciones asimétricas entre las comunidades locales y el gobierno.

En función de estas consideraciones, resulta imperioso replantear una nueva estrategia de desarrollo forestal, fundada sobre el ordenamiento territorial, asignando el uso de las tierras de acuerdo con su aptitud, pero apuntando a la promoción de sistemas cultural y económicamente armónicos en relación con los tipos sociales agrarios presentes²⁸.

Aspectos político-institucionales

Los aspectos institucionales y de diseño de políticas públicas son importantes causales de las limitaciones del desarrollo forestal en el departamento Minas. El modelo desarrollista neuquino se caracterizó por priorizar la forestación como medio de cumplimiento de objetivos sociales, en detrimento del nivel o calidad de la producción. Muchas de las plantaciones fueron instaladas en sitios marginales, evidenciando índices de logro muy bajos o pobre crecimiento, constituyéndose así en ejemplos incompletos del potencial de desarrollo de esta actividad.

Sin embargo, la dependencia de las diferentes áreas e instituciones estatales para la puesta en marcha y mantenimiento de la actividad forestal en el norte neuquino es la manifestación primera de las limitaciones del modelo de desarrollo aplicado. ¿Cómo se explica que cuarenta años de políticas de desarrollo relativamente consistentes y estables no han resultado en la adopción de la forestación por parte de los actores sociales de dicho territorio? O, en forma más amplia ¿cómo explicar que a pesar del doble subsidio actualmente disponible para forestar, la tasa de plantación no crece en la provincia?²⁹ Algunos factores para responder a estos interrogantes son:

- Las dificultades de orden interno a los actores del desarrollo forestal en ese territorio (las municipalidades y comisiones de fomento tienen problemas de organización, de capacidades y recursos para el desarrollo; en otros casos además, como en Manzano Amargo, si bien su AFR mantiene sus objetivos de desarrollo de la actividad, no encuentra disponibilidad de tierras para continuar forestando).
- La ambigüedad de los entes estatales provinciales que por un lado argumentan el desarrollo social a través de la forestación y por el otro, han utilizado métodos compulsivos de desalojo de los pequeños productores ganaderos (caso CORFONE) o, como en el caso de que las tierras se lograran por medio de acuerdos con los productores a cambio de puestos de trabajo en estructuras públicas, generaron un antecedente equívoco.
- La presencia de varias instituciones provinciales del sector agrario en el mismo territorio con muy poca coordinación de acciones ha generado la superposición de actividades y recursos ya mencionada con resultados contradictorios.

²⁸ En ese sentido, Bendini, Tsakoumagkos y Nogués (2005) argumentan que "la incorporación del control real de la tierra y el ordenamiento territorial, modelos de tecnología adaptada, prácticas y mejoras para la prevención y control de la desertificación, el mejoramiento del pastoreo, la diversificación productiva forestal, la capacitación laboral y los micro-emprendimientos tendientes a la "industrialización rural", pueden ser los ejes temáticos de una propuesta técnico-productiva".

²⁹ Ibid. Nota de pie de página 26.

Estos motivos, sumados a la ausencia de esfuerzos por parte del Estado para diseñar un nuevo modelo de desarrollo integrado e incluyente del conocimiento de los pequeños productores y sus familias, para poner en valor recursos disponibles, o promover la autogestión y la valoración de las redes sociales ya existentes, explican por qué los esfuerzos de promoción forestal entre los productores ganaderos no tuvieron la adhesión esperada. Según Pérez Centeno (2007) estos elementos serían fundamentales a la hora de construir un modelo de desarrollo alternativo al asistencialista, tradicionalmente generador de clientelismo.

El diseño actual de las políticas de incentivo no tiene en cuenta a beneficiarios sin capital disponible como es el caso de muchos de los crianceros que se insertan en economías de subsistencia o gran fragilidad. Éstos perciben al desarrollo forestal como una actividad reservada a empresas o personas con una relativamente alta disponibilidad de capital.

La promoción de la actividad tampoco fue asertiva en su mensaje o en sus métodos de comunicación, y la información necesaria no ha llegado a todos los actores en forma uniforme. En ese sentido es fundamental promover entre los productores ganaderos la actividad forestal bajo diferentes modalidades y manejos, incluyendo la plantación en bosquetes para uso múltiple, macizos maderables, bosques energéticos, sistemas silvopastoriles, etc.

Aspectos socioeconómicos de la problemática

Otros factores que probablemente constituyen fuertes barreras para la implementación de proyectos forestales son la propia idiosincrasia e interés de los usuarios del suelo, y la competencia por los recursos de la actividad ganadera predominante.

Dentro de los aspectos sociales es importante incluir las percepciones que los diferentes actores poseen de la forestación. En la región hay una importante resistencia social hacia los proyectos de forestación con coníferas (y otras especies) y varios emprendimientos han sido detenidos también debido a presiones ambientalistas que promueven la imagen de “*desiertos verdes*” a las plantaciones forestales. En su discurso, muchos pequeños productores se muestran reactivos a la forestación, a la cual adjudican, en función de sus experiencias, un papel central en los cierres de corredores ganaderos y en el desplazamiento del pastoreo en campos fiscales de veranada (Stecher y Laclau 2010). En ese sentido, aunque en la actualidad se dispone de mejores elementos técnicos para minimizar impactos ambientales de esta actividad, persiste entre los actores mencionados una valoración negativa del uso foresto-industrial, reflejando en muchos casos una percepción generalizada en otros ámbitos de la sociedad.

Por otro lado, la sociedad actual está atravesada por la tendencia global hacia una mayor organización y participación de sus integrantes en forma directa o a través de sus representaciones intermedias. Es por ello que para algunos autores es necesario considerar la dinámica local y la diversidad de relaciones que se debaten en la construcción social de este territorio (Bendini, Tsakoumagkos y Nogués 2005). Este enfoque es coincidente con los resultados de nuestra

encuesta, donde se evidencia una carencia importante en los aspectos de expresión, discusión y negociación para la toma de decisiones del sector.

Otro aspecto importante a considerar dentro de las representaciones sociales de las poblaciones de la Patagonia es la discriminación de actores, expresada por ejemplo, en frases como “...*el mapuche es el menos apto para aportar (al desarrollo), el chileno o criancero estaría en una situación intermedia, y sólo el de afuera puede contribuir en mayor medida al desarrollo de la región y la nación*” (Silla, 2009). Esto coincide con la idea de que el técnico es quién “trae” el desarrollo, lo que manifiesta la dificultad de pensar que el desarrollo y el crecimiento pueden surgir de la sociedad local. Esta dificultad surge del mismo modelo desarrollista neuquino, donde la presencia del Estado como ente programador, ejecutor y sostenedor del desarrollo es intrínseco al mismo.

El diseño de las mismas políticas y programas forestales son causa de incertidumbre para un productor ganadero a la hora de tomar la decisión de forestar, pues su subsistencia depende de asegurarse ingresos anuales, y los recursos aplicados para ello (mano de obra, tierra, insumos) pueden competir con la inversión forestal. En ese sentido la forestación bajo manejo silvopastoril podría ser una modalidad alternativa eficaz para promover la adopción forestal en los sistemas de producción ganaderos, dominantes en la región³⁰.

Además, el impulso estatal a la forestación aparece como estímulo para la expansión o concentración territorial, sin la contrapartida de una suficiente demanda de fuerza de trabajo. La baja demanda de mano de obra de esta actividad en sus etapas pre-industriales hace que no se constituya como alternativa de subsistencia bajo la forma de trabajo asalariado, sino tan solo un recurso complementario y eventual (Bendini, Tsakoumagkos y Nogués 2005)³¹.

Por otra parte, el diseño de políticas forestales debería considerar la heterogeneidad social. Por ejemplo, solamente para el caso de los pequeños productores de la región, Pérez Centeno (2007) categorizó cinco tipos distintos según el grado de dependencia de actividades extraprediales: la disponibilidad de tierras y ganado, la forma de ocupación o propiedad de las tierras, el grado de contacto con el mundo urbano, la forma de residencia, la duración de la trashumancia, el grado de disponibilidad de capital, etc. La asimilación en un solo grupo homogéneo de diferentes actores, cuyas necesidades e intereses son divergentes, ha sido una causa importante de la baja efectividad de los programas forestales asistidos por el Estado provincial.

Finalmente, cabe mencionar las opiniones y visiones de algunos técnicos y especialistas del sector³² en relación a las cuatro décadas de desarrollo forestal en la provincia de Neuquén. Éstos señalaron como aspectos positivos:

³⁰ Si bien no se conoce aun la edad en que se podría comenzar el pastoreo, las evidencias empíricas indican que, a partir de los 10 años, en presencia de abundante forraje, no existiría peligro de daños a la plantación. A partir de entonces, los ingresos originados en la ganadería, permitirían disminuir el período en que la tierra no ofrece retornos monetarios al productor, haciendo más atractiva la actividad forestal.

³¹ La baja demanda de mano de obra actual por parte de la actividad forestal se debe a la casi nula plantación y a la baja intervención silvicultural de los bosques existentes.

³² Ibid. Nota de pie de página 26.

- El notable avance en el conocimiento forestal regional. Hacia 1975 por ejemplo, no se tenía información sobre suelos forestales, y los datos de clima eran escasos e inexactos. La silvicultura de plantaciones se asimilaba a pautas generales de manejo forestal, sin desarrollo de conocimientos específicos sobre comportamiento, crecimiento y rendimiento de las forestaciones. Particularmente en los últimos 15 años, los avances de conocimiento científico y tecnológico han sido relevantes para ajustar la calidad de las nuevas forestaciones.
- Las potencialidades y condiciones para el desarrollo foresto-industrial están presentes, dado que: (i) la industria de la fruta es fuerte demandante de madera y está a la espera de obtener recursos locales y (ii) existe un mercado de consumo general importante en numerosas localidades patagónicas, que actualmente dependen del abastecimiento mesopotámico.

Por otro lado, los mismos técnicos señalaron los desafíos que enfrenta el desarrollo forestal provincial en el presente:

- Ante la disyuntiva de retirarse o seguir apoyando el crecimiento forestal, es recomendable persistir en el apoyo estatal para mejorar proyectos ya implementados, cuando falta poco tiempo para lograr resultados económicos concretos a partir del aprovechamiento de las primeras rotaciones completas.
- El desarrollo de la foresto-industria debería apuntar a la instalación de industrias de triturado (con destino a celulosa o a madera de síntesis) y a la producción de madera para el mercado de industria frutícola de las economías del Valle de Río Negro.

Las grandes necesidades de las comunidades rurales carecientes no pueden solucionarse con un desarrollo forestal lineal, basado sobre la escala, el mercado y las mismas condiciones que para economías empresariales. Se debe evaluar la receptividad de los proyectos forestales a través de diagnósticos amplios y en función de las restricciones que imponen el medio y los actores. Cada proyecto debe ser diseñado para cada actor social específico y de forma participativa. En ese sentido, debe ayudarse a las comunidades a tener un papel activo, de participación y compromiso, para potenciar los activos comunes e identificar soluciones alternativas a los problemas locales. El protagonismo y empoderamiento social, serán el mayor reaseguro de éxito de los proyectos y programas forestales en el territorio.

Este modelo desarrollista neuquino necesita contar con visiones de mediano y largo plazo que tengan en cuenta las particularidades territoriales dentro de la matriz de desarrollo del Estado nacional. En ese sentido, el desarrollo institucional y normativo debe tener en cuenta otros factores como la heterogeneidad sociocultural, la permanencia de economías de explotación, de sistemas socioeconómicos frágiles que coexisten con economías capitalistas (como la especulación inmobiliaria, el turismo, etc.). Estas variables se conjugan en el interrogante de cómo plantear el desarrollo en el siglo XXI, teniendo en cuenta los desafíos y aciertos de la historia forestal local reciente.

Agradecimientos

Este estudio fue realizado en el marco de un proyecto ejecutado por INTA, con el apoyo del FONCyT (PICTO 36816). Los autores agradecen la colaboración del Ing. Agr. Jorge Bocchio, de la Dirección Forestal del MAGyP, y del Ing. Agr. Darío Haw, de la Dirección de Promoción Forestal de la Subsecretaría de Producción y Desarrollo Económico del Neuquén. También la de numerosos actores del departamento Minas que respondieron a la encuesta realizada.

Bibliografía

- Ayesa, J., Bran, D., López, C., Marcolín, A. y D. Sbriller 1996. Estado de la desertificación en el Departamento Minas. INTA Bariloche. Proyecto PRODESER. Convenio INTA EEA Bariloche-GTZ. 36 p. map, fot.
- Bandieri, S. y Blanco, G. 1996. *La historia agraria argentina en los siglos XIX y XX: una síntesis pendiente*. Noticiario de Historia Agraria, 11, pp.133-150
- Bendini, M. y C. Pescio 1999. Pobreza y Resistencia Campesina: De la Supervivencia a la exclusión. El caso de los Crianceros de la cordillera patagónica, *Revista austral cienc. soc.* [Online]. Agosto, 3 [citado 13 septiembre 2011]: pp. 129-140. Disponible en: http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-17951999000100009&Ing=es&nrm=iso. ISSN 0718-1795.
- Bendini, M.I. y N.G. Steimbregger 2010. Dinámicas territoriales y persistencia campesina: redefinición de unidades y espacios de trabajo de los crianceros en el norte de la Patagonia. *Revista Transporte y Territorio*, 3, Universidad de Buenos Aires, pp.:59-76. <www.rtt.filo.uba.ar/RTT00305059.pdf>
- Bendini, M., Tsakoumagkos, P. y C. Nogués 2005. Los crianceros trashumantes en Neuquén. En: Bendini M. y C. Alemany (Compiladores), *Crianceros y chacareros en la Patagonia*, Cuaderno GESA 5-INTA-NCRCD: pp. 23-40. Editorial La Colmena, Buenos Aires.
- Bertani, L. 2011. Evaluación Geoecológica de los Paisajes del Departamento Minas (Provincia del Neuquén) para el estudio de la degradación de la Tierra. Tesis doctoral. Universidad Nacional de La Plata.
- Blanco, G. 2008. La disputa por la tierra en la Patagonia norte. Ganadería, turismo y apropiación de recursos naturales en Neuquén a lo largo del siglo XX, *Páginas*, Revista digital de la Escuela de Historia – UNR. Año 12. Rosario, ago-dic, pp. 124-149.
- Bocos, D., Fariña, M., Aravena, B., Monacci, L. y J.C. Salazar 2005. Plan de Ordenamiento Territorial Alta Cuenca del Río Neuquén- Plan Piloto Cuenca Buta Mallín-Lileo. Ministerio de la Producción y Turismo del Neuquén.
- CFI/ Ministerio de la Producción de la Provincia del Neuquén/ FUNDAEP 2009. Inventario del Bosque Implantado de la Provincia del Neuquén. Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 63 p.
- CIEFAP, <http://www.ciefap.org.ar/>
- COPADE, Ministerio de Desarrollo Territorial, Provincia del Neuquén. <http://www2.neuquen.gov.ar/copade/contenido.aspx?Id=Historia>.
- CORFONE, 2000. CORFONE S.A.: Riqueza forestal del Neuquén. Memoria del 25° aniversario 1974, 1° diciembre, 1999, Ed. Flamini Impresiones, Neuquén, 119 p.

- CORFONE, <http://www.corfonesa.com.ar/>
- CORFONE/(http://www.corfonesa.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=58).
- Favaro, O. 2001. Estado, Política y Petróleo. La historia política neuquina y el rol del petróleo en el modelo de provincia, 1958-1990. Tesis de Doctorado en Historia. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, 337 p.
- Favaro, O.; Arias Bucciarelli, M. e Iuorno, G. 2000. Estrategias del Estado neuquino en el escenario de la globalización: Propuestas para la reconversión económica de un espacio mediterráneo. EURE (Santiago) [online]. vol.26, 78, pp. 37-48. ISSN 0250-7161. doi: 10.4067/S0250-71612000007800002. http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612000007800002&script=sci_arttext (visitado 30 marzo 2013).
- Ferrer, J., Mendía, J.M. y J. Irisarri 1992. Estudio Regional de Suelos del Neuquén. Convenio Provincia de Neuquén-CFI.
- Frugoni, M.C., Peña, O., Jong, G., Bertani, L. y M. Ambrosio 1999. Aptitud de las Tierras para el crecimiento de plantaciones del género *Pinus* en la cuenca del Río Neuquén. Convenio AIC-UNC.
- Irisarri, J.; López Cepero, E.; Mussini, E., Schmid, P. y Bianco, H. 1980. Los Suelos del Departamento Minas Provincia de Neuquén. Actas IX Reunión Argentina de la Ciencia del Suelo, Paraná, Entre Ríos, pp.1049 – 105
- Laclau, P. y L.M. Pozo 2011. Tendencias de la forestación en Neuquén. Proyección del área forestada y su rendimiento en los departamentos Aluminé y Minas. **Realidad Económica**, <http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-e3a6-bad7.pdf>
- Laclau, P. y G. Stecher 2010. "Interfases fronterizas y disputas inter-étnicas. La conflictividad recurrente en Aluminé, Neuquén", Congreso Chileno de Antropología, 7., 25-29 de octubre.
- López Cepero, E. y Pintos, S. 1986. Aptitud silvícola de tierras en las lagunas de Epulauquen y nacientes del Río Nahueve (Depto. Minas- Neuquén). Dirección Gral. de Bosques y Parques Provinciales, Neuquén.
- Marcolín, A., Ayesa, J., López, C., Bran, D. y M. Fariña 1996. Zonificación del Potencial Forestal de las Tierras del Centro y Sur del Departamento Minas. INTA Bariloche.
- Mármol, Luis. 1983. Estudio de la Cuenca del Río Neuquén para el control de la erosión y sedimentación en áreas degradadas de la Provincia del Neuquén. Programa de Cooperación Técnica de la OEA, Neuquén.
- Mármol, Luis. 1985. Importancia del Bosque y Recursos Naturales asociados en la rehabilitación del área degradada del Alto Neuquén. *II Jornadas Forestales Patagónicas*, Neuquén.
- Monte, C. B. y Laclau, P. 2010. *Disponibilidad de tierras para la forestación con coníferas en los departamentos Minas y Aluminé, Neuquén*. Ediciones INTA, Mar del Plata, 40 p..
- Mussat, E. y Laclau, P. 2012, A study on perceptions of forestry development in Argentina. *International Journal of Ecological Economics and Statistics*, Vol 25, 2: 33-47
- Pérez Centeno, M., 2007. Transformations des stratégies sociales et productives des éleveurs transhumants de la province de Neuquén et de leurs relations avec les interventions de développement. Thèse de doctorat Etudes Rurales, Université Toulouse-Mirail, France.
- Provincia del Neuquén. Boletín Oficial. Creación del Consejo de Planificación del Neuquén. Ley Provincial 0386/1964.

- Provincia del Neuquén. Boletín Oficial. Creación Organismo Interjurisdiccional CIEFAP. Ley Provincial 2744/2010.
- Silla, R. 2009. Identidad, intercambio y aventura en el Alto Neuquén. *Intersecciones en Antropología* 10: pp. 267-278. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional del Centro de Buenos Aires (UNCPBA).
- Söderbaum, P. 2003. Decision Processes and decision-making in relation to Sustainable Development and Democracy. Where do we stand? Synopsis ESEE, Frontiers 2 Conference European Applications in Ecological Economics, Tenerife, Canary Islands, (February 12-15).
- Söderbaum, P. 2004. Issues of Paradigm and Ideology in ex ante and ex post Evaluation. http://www.svuf.nu/konferensen2004/papers/m2_peter_soderbaum.pdf. (visitado 7-9 de abril 2011), 18 p.
- Stecher, G., 2011. Territorio, Desarrollo e intervenciones institucionales en comunidades mapuches. Los casos del Área Pulmarí (Departamento Aluminé), Linares (Departamento Huiliches) y Vera (Departamento Lacar) Provincia de Neuquén. Tesis (Doctorado en Estudios Sociales Agrarios Centro de Estudios Avanzados).Universidad Nacional de Córdoba.
- Stecher, G. y P. Laclau, 2010. Desarrollo Forestal y Conflictos Inter-Étnicos en Aluminé, Neuquén, Argentina. Actas del VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural. América Latina: Realineamientos Políticos y Proyectos en Disputa. Asociación Latinoamericana de Sociología Rural.(ALASRU). Porto de Galinhas, Pernambuco, Brasil, 15-19 de noviembre.
- Van Houtte, J., 2009. Planeamiento y Gestión de la nueva política Forestal de la Provincia del Neuquén, ECOgestión, Primera Reunión sobre Planificación y Legislación Forestal, Esquel 22 al 24 de abril, pp.136-145.
- Viola, A. 2000. *Antropología del desarrollo. Teorías y Estudios etnográficos en América Latina*. Paidós.
- .



NOEMÍ M. GIRBAL-BLACHA Y SONIA R. DE MENDONÇA (DIR.)

Corporaciones agrarias y políticas públicas en América Latina

Rosario, Editorial Prohistoria, 2013

Ocurre algo particular con las compilaciones cuando, en el transcurrir de sus páginas, aunque se reconozcan pinceladas con colores diferentes, se encuentra un objetivo común. Estas obras dejan de ser un cúmulo de aportes dispersos, para asemejarse a una pintura impresionista. Se reconoce esta virtud en la lectura de las nueve investigaciones que componen este libro y que manifiesta un esfuerzo de articulación real que lo vuelve colectivo. Uno de los hilos que entrelazan estos trabajos es el abordaje novedoso de la problemática clásica del desarrollo pero, a partir de la relación concreta y compleja entre corporaciones y políticas agrarias estatales. Estos artículos académicos, desde múltiples perspectivas (historia, ciencias sociales y antropología) son parte del entramado entre *Corporaciones agrarias y políticas públicas en América Latina*, dirigido por Noemí María Girbal-Blacha y Sonia Regina de Mendonça.

María Silvia Ospital establece -ya en el inicio de la obra- de manera nítida la acción de la corporación representativa de los intereses del sector vitivinícola desde 1905, es decir, del Centro Vitivinícola Nacional. El trabajo demuestra cómo esta entidad se constituyó sobre la base de una estructura social regional atravesada por el proceso migratorio. Italianos y españoles (centralmente) habían contado con la posibilidad de incorporarse a la producción vitivinícola. También ocupó un lugar importante el componente comercial, con integrantes del circuito localizados en Buenos Aires. En este sentido la autora reconoce que la corporación mostró una continuidad en sus líneas de acción para defender sus intereses. Esta tarea la desarrollaba directamente con presencia en Buenos Aires y actores de la metrópoli. Se devela la centralidad de la

constitución de una burguesía local que logró su inserción en el modelo nacional hegemónico y articuló, de esta manera, su supervivencia y también su participación en la toma de decisiones.

Es Noemí María Girbal-Blacha quien -a su vez- realiza un análisis de las relaciones que se observan entre las entidades corporativas algodoneras del Nordeste argentino y el Estado nacional. Resulta singular el análisis para comprender el período (1920 a 1960) en el cual el aparato estatal cumplió roles de intervención primero, y de planificación durante el peronismo. La autora corrobora una línea de continuidad durante el período porque “las corporaciones no son garantía para asegurar la equidad social en el negocio del algodón nordestino” (44). Resulta central y constante a lo largo de la investigación la constatación, en distintos planos, de la doble cara de los discursos de los actores sociales regionales. En este sentido reconoce un trato desigual y diferencial para la esfera de producción, en la cual sobreviven desde su inicio en los años ‘20 desigualdades estructurales para los cosecheros y productores (escasa mecanización y su titulación como propietarios) y, por otro lado, la esfera industrial (basada sobre la fibra textil) que consolidarían su prosperidad. Girbal-Blacha señala la ausencia de políticas de mediano y largo plazos en el plano crediticio, elemento común a las regiones marginales en las cuales las corporaciones no logran ser factor de presión suficiente sobre las líneas de acción del Estado nacional. La documentación primaria sostiene las interpretaciones de este estudio histórico.

En su trabajo, Adrián Zarrilli realiza un detallado recorrido por las políticas forestales argentinas durante el siglo XX, para llegar a una comprensión cabal del lugar del sector en la actualidad. Delinea dos grandes etapas, una que se amplía desde la aparición de la actividad hasta 1948 caracterizado por el no resguardo del recurso y otra a partir de la ley 13.273 de Defensa de la Riqueza Forestal que contó con el aporte de diversos actores intelectuales. A partir de ese hito la Argentina tendrá políticas de protección y promoción aunque gran parte de la riqueza forestal ya había sido esquilmada. Al llevar a cabo un camino de articulación de las cifras de deforestación y forestación para el período, se reconocen las debilidades de políticas estatales de preservación de las masas boscosas. Durante la reglamentación de las décadas de los ‘70 a los ‘90 se forestaron 790.000 ha, mientras que entre 1956-86 se perdió una superficie de 15 millones de hectáreas, las conclusiones del autor son terminantes al respecto.

Los autores brasileños Pedro Cassiano Farias de Oliveira y Sonia Regina de Mendonça tienen en común una profunda interpelación de la realidad histórica (por lo tanto, de sus fuentes documentales) desde una perspectiva gramsciana. Unen, íntimamente, a estas apuestas

interpretativas, un nexo histórico en relación con los sujetos agrarios involucrados y el período que puede ser leído como línea de continuidad a partir del agronegocio. El primero, tiene como objeto de investigación las políticas estatales agrícolas en el Brasil en función de desentrañar las disputas intrasectoriales de fracciones de la burguesía agraria dominante (SRB, SNA y CRB), e inmerso en la relación con el imperialismo estadounidense. El segundo trabajo se aboca al reconocimiento y análisis de las políticas estatales nacionales en un área sensible para los sectores económicos como la investigación agropecuaria y, en particular, EMBRAPA. Regina y, en gran medida Farias, aportan a la comprensión de una problemática de dimensiones regionales, dado que dotan de claves para analizar el proceso del agronegocio con mirada latinoamericana. El Estado, en ambos trabajos (según la perspectiva teórica que adoptan), no es concebido como un lugar neutral, sino como un espacio de disputa de proyectos de clase y sus fracciones. En este sentido, el extensionismo rural (en el primero) y el avance de la lógica privatista y el agronegocio (en el segundo) fueron caras de un proceso que no era lineal, sino que hablaba de avances y retrocesos de intereses distintos. A su vez, los autores descubren cómo estas pugnas de proyectos potencialmente hegemónicos dejó propuestas alternativas perimidas, teniendo al agricultor como sujeto.

Talia Violeta Gutiérrez presenta de manera intercalada los vínculos de las juventudes de las corporaciones agrarias (Federación Agraria Argentina y Asociación de Cooperativas Argentinas) con el Estado en la región pampeana desde 1960 a la actualidad. En el trabajo de la autora se observan y registran a partir de los discursos institucionales las repercusiones que tuvo la desarticulación de la vieja ruralidad. Los jóvenes aparecen como referencia directa de la supervivencia de una forma de reproducción social del mundo agrario que encontraría sus límites en el avance del capitalismo agrario de la región pampeana.

“El Estado, por reacción contra el latifundio, se ha convertido en el primer latifundista del país.” (177) esta es una línea que representaría polémicamente los intereses de la publicación *La Argentina Austral* en el año 1944; fuente utilizada atinadamente por Martha Ruffini. La revista en tanto órgano de difusión de las ideas de la Federación de Sociedades Rurales de la Patagonia, y propiedad de la familia de empresarios ganaderos y navieros Braun-Menéndez Behety es el estudio de caso elegido por Ruffini para mostrar, a partir de un análisis problematizador, los vínculos entre la sociedad civil-sociedad política y el Estado. Las formas cómo esta corporación anudó y desanudó su relación con estos espacios de poder sustentan las interpretaciones. Sus acciones, en función de la autoconciencia de intereses (durante el Estado interventor y el peronismo) giraron en torno a dos ejes sensibles

para esta región marginal: el otorgamiento a privados de gran cantidad de tierras fiscales y las políticas de resguardo para la producción lanar. Un tema original que resulta un aporte interesante para la historiografía argentina.

El trabajo de Javier Balsa estudia las políticas de colonización del primer peronismo (1946-1955) a partir de los debates parlamentarios, considerando esta fuente documental como una significativa puerta de entrada al interdiscurso. La ley 12.636 de 1940 del Consejo Agrario Nacional fue objeto de discusiones durante el año 1946, tanto desde la bancada oficialista como desde la opositora en un "clima" de auge de las ideas agraristas. Tanto en el ámbito de la Cámara de Diputados, como en múltiples instituciones, el autor encuentra el repliegue de las ideas defendidas por la burguesía terrateniente. En este sentido la paradigmática Sociedad Rural Argentina manifestará su descontento, intentando reformular el significado del término "reforma agraria". La ley aprobada por Diputados (con consenso general radical y peronista) no avanzaría en el Senado, señalando los inicios de la llamada "vuelta al campo" que el gobierno aceleró a partir de 1949. El autor muestra la expresa decisión, ante la crisis de divisas, de echar mano al discurso productivista y la entronización de los beneficios de su política de control de los arrendamientos, bajando las apelaciones a medidas diversas sobre la propiedad de la tierra.

El antropólogo peruano Rafael Barrio de Mendoza propone, desde su perspectiva disciplinar, el análisis de las consecuencias sobre las culturas económicas locales (comunidades campesinas de Chacán en la provincia de Anta) de los programas agraristas llevados a cabo desde el Estado nacional. Estos programas contaban con el apoyo de organismos multilaterales e instituciones estadounidenses. En este sentido, el trabajo resulta un aporte para pensar los procesos de desarrollo local. El autor evalúa las consecuencias no deseadas de las políticas agraristas dado que abrieron surco para que las dirigencias comunales fueran un actor de peso en la reforma agraria abierta por el gobierno militar de la década de 1960.

Los colores de esta obra colectiva, al igual que una pintura impresionista, alimentan el paisaje de las conversaciones en el campo de la historiografía y, en particular, la historia comparada y de las ciencias sociales en torno del desarrollo local. Paisaje en discusión con las perspectivas que han dejado de lado los propios actores (con nombre y rostro) que, al fin y al cabo, fueron y son los principales interesados.

José Martín Bageneta

Lic. en Sociología, CONICET-CEAR/UNQ



Instituto
Argentino para
el Desarrollo
Económico

actividades a realizar

10 DE JULIO DE 2013

Debate

La crisis financiera internacional: su impacto en Europa y América latina

- *Carlo Vercellone* economista, Maestro de Conferencias en la Universidad de Paris I Panthéon-Sorbonne, e investigador del Centre d'Economie de la Sorbonne (CES).
- *Claudio Katz* economista, Investigador Independiente del CONICET, miembro de EDI, Mención honorífica del Premio Libertador al Pensamiento Crítico (2004 y 2008).
- Coordinador: *Pablo Míguez* economista, investigador de la UNGS -CONICET.

Organizan: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Auspicia el Centro Cultural de la Cooperación "Floreale Gorini".

**Sala Raúl González Tuñón - Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini
Av. Corrientes 1543 1° piso, Ciudad de Buenos Aires**

21 DE AGOSTO DE 2013

Terceras Jornadas Debate de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Horacio Giberti"

Problemática y proyección de la pequeña producción agraria en la Argentina

**Sala Raúl González Tuñón - Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini
Av. Corrientes 1543 1° piso, Ciudad de Buenos Aires**

actividades realizadas

19 DE MARZO DE 2013

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

9 DE ABRIL DE 2013

Presentación de Realidad Económica N° 273

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

Martín Schorr y Pablo Manzanelli, investigadores del área de Economía y Tecnología de FLACSO
Alfredo García, vicepresidente del IADE, economista jefe del Banco Credicoop, docente posgrado UBA
Coordinador: *Juan Carlos Amigo*, Director de Realidad Económica

7 DE MAYO DE 2013

*Segundas Jornadas de Desarrollo del LADE***Industria, Reforma Tributaria y Desafíos del presente**

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

Organizadas por el IADE, con el auspicio del Centro Cultural de la Cooperación "Floreale Gorini"

Panelistas: *Aristides Corti, Jorge Gaggero, Enrique Martínez, Alejandro Otero, Gabriel Palma, Fernando Porta, Alejandro Rofman, Martín Schorr y Carlos Vilas*

8 DE MAYO DE 2013

*Presentación del trabajo***Clases medias homogéneas vs. clases extremas heterogéneas y el fin de la U invertida: todo se relaciona con la participación de los ricos***Gabriel Palma, Lic. en Economía, Universidad Católica de Chile. D Phil in Economics, 1979, Oxford University.**Pb D (by incorporation) Cambridge University, 1985. D Phil in Political Sciences, 1988, Sussex University.(2003 - presente) University Senior Lecturer - Faculty of Economics, Cambridge University. Autor de numerosos artículos sobre la temática del desarrollo*Comentaristas: *Fabio Bertranou (OIT) y Damián Kennedy (CEPED-UBA)*

15 DE MAYO DE 2013

*Presentación de Realidad Económica N° 274***La estrategia del desarrollismo en la Argentina***Karina Forcinito, Américo García y Nicolás Dvoskin*Coordinador: *Sergio Carpenter*

28 DE MAYO DE 2013

*Jornada de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Horacio Giberti***Las implicancias de una nueva ley de semillas**

Panelistas:

*Aldo Pedro Casella. Juez de la Cámara de Apelaciones de Reconquista, Santa Fe. Carlos Carballo. Profesor de Extensión y Sociología Rural y Coordinador Responsable Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria-CaLiSA (Fac. de Agronomía-UBA). Pablo Aristide. Lic. en Cs. Biológicas, UBA, Mg. en Agroecología, Universidad Internacional de Andalucía-Universidad de Córdoba, España. Becario doctoral del CONICET.*Coordinador: *Cristian Amarilla. Lic. en Economía. Investigador del CIEA y Miembro del GRE y de la Cátedra Libre Horacio Giberti*

20 AL 23 DE MAYO DE 2013 - 27 Y 28 DE MAYO DE 2013

*Seminario***Contested_Cities /Ciudades en disputa***Taller***Fotografía cartográfica**

25 DE JUNIO DE 2013

*Presentación de Realidad Económica N° 275***El sistema bancario chino como instrumento de política económica. Crecimiento interno y expansión internacional***Julio Sevares. Economista, periodista, Ariel Slipak. Economista, miembro de la C.D. del LADE,**Néstor Restivo. Lic. en Historia, periodista, codirector de la revista Dang Dai*Coordinador: *Juan Carlos Amigo***INFORMES**(54 11) 4381-9337/7380/4076 o por e-mail: iade@iade.org.ar o en <http://www.iade.org.ar>