

16 de mayo al 30 de junio de 2014

REALIDAD ECONOMICA

Realidad económica

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

284



*Alicia Moreau y Virginia Bolten, Luchadoras sociales, feministas y activistas políticas argentinas
Ilustración de Julio César Ibarra Warmes*

Equidad GÉNERO, TRABAJO, SINDICALISMO

INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

Presidentes honorarios:

Salvador María Lozada
Alejandro Rofman

Presidente:

Sergio Carpenter

Vicepresidente:

Alfredo T. García

Secretaria:

Marisa Duarte

Prosecretario:

Mariano Borzel

Tesorero:

José María Cardo

Protesorero:

Enrique Jardel

Vocales Titulares:

Juan Carlos Amigo

Roberto Gómez

Eduardo Kanevsky

Flora Losada

Daniel Rascovschi

Horacio Rovelli

Ariel Slipak

Carlos Zaietz

Vocales Suplentes:

Roberto Adaro

Ramiro L. Bertoni

Nicolás Dvoskin

Teresa Herrera

Ricardo Laurnagaray

Revisoras de cuentas:

Gabriela Vítola

Norma Penas

Dirección y administración:

Hipólito Yrigoyen 1116 - 4º piso

(C1086AAT) Buenos Aires, Argentina

Teléfonos y fax: 4 381-7380/9337

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 284

16 de mayo al

30 de junio de 2014

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

Ilustraciones de tapa e interior: Julio César Ibarra Warnes

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

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

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

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

Está indizada en el Catálogo de Latindex (Nivel 1)

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

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

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

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

It is indexed in Latindex Catalogue (Level 1)

SUMARIO

Inclusión social

Equidad de género, mercado de trabajo y sindicalismo en la Argentina

Gender equity, work market and trade unionism in Argentina

10-36

Eliana Aspiazu

En las últimas décadas, se evidenciaron en nuestro país importantes avances en la inclusión de la perspectiva de género en la legislación, las políticas públicas y la normativa de regulación de las relaciones laborales. A su vez, se crearon organismos especializados en temas de género y aumentó la participación femenina en los sindicatos a partir del incremento en la inserción laboral de las mujeres y de la sanción de la ley de cupo femenino. A pesar de ello, aún se está lejos de una inclusión significativa de la perspectiva de género en la política sindical y en los ámbitos de negociación colectiva.

Este artículo presenta un breve recorrido teórico y empírico que vincula las dimensiones de género, trabajo y sindicalismo. Desde una mirada teórica, se analiza la inclusión de la dimensión de género en el campo de estudios del mundo del trabajo y de las relaciones laborales. Con una visión empírica se indaga en los avances y obstáculos de la participación de las mujeres en el mercado laboral y en el ámbito gremial, así como sobre algunos mecanismos de promoción de la igualdad, como las leyes de cupo y la negociación colectiva.

In recent decades, our country experienced significant progress in the inclusion of a gender perspective in legislation, public policies and legislation regulating labor relations. In addition, agencies specialized in gender issues were created and women increased their participation in trade unions, together with the increase in the employment of women and the approval of the quota legislation. However, it is still far from a meaningful inclusion of gender in union politics and in the areas of collective bargaining.

This article presents a brief theoretical and empirical approach linking the dimensions of gender, labor and trade unionism. From a theoretical view, the inclusion of the gender dimension in the field of study of the world of work and labor relations is analyzed. And from an empirical vision explores the progress and obstacles to women's participation in the labor market and in the trade union field, as well as some mechanisms to promote equality, such as quota laws and collective bargaining.

Transformaciones de la era neoliberal

Transformations of the neoliberal age

Claudio Katz

38-64



Las características de la crisis reciente se explican por las transformaciones ocurridas durante la etapa neoliberal de las últimas tres décadas. Ese período comenzó con el Thatcherismo, se reforzó con el desplome de la URSS y persiste en la actualidad atropellando las conquistas sociales.

Mediante privatizaciones, apertura comercial y flexibilización laboral el neoliberalismo modificó el funcionamiento del capitalismo. Amplió el radio sectorial y territorial de la acumulación, sometiendo nuevas actividades (educación, salud, jubilaciones) y espacios geográficos (ex países socialistas) al reinado del lucro. Ha incentivado formas de consumo más segmentadas y modalidades de producción flexible, que potencian el desempleo, la feminización del trabajo y la polarización de las calificaciones.

El neoliberalismo acentuó la precarización de todas las categorías profesionales, creando un duro escenario de informalidad laboral. El aumento de la desigualdad social es una consecuencia de esta regresión.

The characteristics of the recent crisis are explained by the transformations that took place during the neoliberal period of the last three decades. This period began with Thatcherism, gained strength with the collapse of the USSR and currently persists while trampling on social conquests.

Neoliberalism modified the functioning of capitalism via privatisations, trade opening and relaxation of laws relating to terms of employment. It broadened the sectoral and territorial radius of accumulation, subjecting new activities (education, health, retirement funding) and geographical spaces (former socialist countries) to the kingdom of profit. It has motivated more segmented ways of consumption and flexible ways of production, which are factors that strengthen unemployment, feminization of work and polarization of qualifications.

Neoliberalism accentuated precarious work conditions in all professional categories, creating a hard scenario of work unreliability. The increase in social disparity is a consequence of this regression.

El Brasil actual: entre viejos y nuevos roles y socios

Current Brazil: between old and new roles

65-95

María Cecilia Míguez - Agustín Crivelli

Este artículo se propone realizar un análisis de la inserción internacional actual de Brasil, para poder comprender una serie de problemáticas a las que el gigante del sur se enfrenta en un contexto mundial cambiante.

Ello requiere necesariamente remitirse a las relaciones internacionales de ese país en ámbitos diferenciados. Analiza las relaciones con Estados Unidos, Europa, el denominado grupo BRICS, América latina y África, para poder corroborar la hipótesis de que, actualmente, Brasil se encuentra en una especie de encrucijada, provocada por la coexistencia de esos roles diversos; que la relación con China ha cobrado una enorme relevancia y presenta una serie de problemáticas específicas para la inserción internacional del país.

This article proposes an analysis of the current international inclusion of Brazil, in order to understand a number of problems. This requires studying international relations in that country in different fields. The article analyses the relations with the United States, Europe, the BRICs, Latin America and Africa, to be able to corroborate the hypothesis that, currently, Brazil is at a crossroads, caused by the coexistence of different roles. The relationship with China has gained enormous importance and presents a series of specific issues for the international insertion of the country.



Inversiones chinas en América latina: una relación económica emergente

Chinese Investments in Latin America:
an emerging economic relation

96-112

Julio Sevares

En la última década las inversiones directas de China en América latina registraron un importante incremento. Esta corriente es consecuencia de la política china de despliegue productivo y financiero en el mercado mundial y, para América latina, presenta oportunidades de desarrollo de sectores productivos y de exportación al mercado chino, así como de incrementar los canales de abastecimiento del balance de pagos. Pero también contribuye a la consolidación de una relación económica caracterizada por la posición de la región como proveedor de materias primas y comprador de productos industriales lo cual puede afectar tanto industrias existentes como programas de industrialización en curso o en proyecto. La resolución de este dilema no depende de las políticas chinas o asiáticas, en general, sino de la implementación de políticas locales destinadas a aprovechar los recursos generados por la demanda asiática para avanzar en la tecnificación y diversificación de la producción y las exportaciones.

The investment of Chinese enterprises in Latin America increased significantly in the last decade. This movement is part of the Chinese policy “Going Global”, aimed to promote the development of Chinese enterprises in the global market, mainly in the search for food, energy and raw materials. This tendency creates opportunities of development in several Latin America sectors. But, at the same time, it can contribute to the consolidation of an asymmetrical partnership, with Latin America as the provider of low-tech goods and buyer of industrial goods. The resolution of this dilemma depends on the Latin American ability to take advantage of the resources provided by Chinese demands and investments for promoting industrialization and export diversification.

La industria electrónica en la posconvertibilidad

The electronics industry during postconvertibility

Aldana C. González Passetti

113-132

En el período comprendido entre los años 2003 y 2010 se produjo una situación de exceso de oferta de divisas que permitió una creciente acumulación de reservas internacionales que alcanzaron en 2010 un pico máximo histórico de 52.132 millones de dólares. Sin embargo, esta posición de divisas se fue deteriorando como consecuencia de los pagos en efectivo de deuda externa, la masiva remisión de utilidades y dividendos, la salida de capitales y la disminución del superávit de la balanza comercial y de servicios. A pesar de que el gobierno nacional implementó una serie de medidas de intervención en el mercado de cambios, no logró revertir dicho proceso.

En este contexto, resulta de gran interés abordar el comportamiento del sector electrónico de Tierra del Fuego, cuya demanda de divisas lo ha situado en el centro del debate de la política económica.

In the period comprehended between 2003 and 2010 there was a situation of oversupply of foreign currency that allowed a growing accumulation of international reserves, reaching a historical peak of 52.132 billion dollars for 2010. However, this position was deteriorated as a result of payments of foreign debt, massive remission of profits and dividends, the capital outflows and the decrease in the surplus of the balance of trade and services. In spite of the interventions on behalf on the National Government on the foreign currency market exchange, they have failed to modify this process.

In this context, it is relevant to focus on the performance of the electronics sector of Tierra del Fuego, whose demand for foreign currency has placed it at the centre of the current debate on economic policy.

¿Solidaridad o compensación? El caso de la provincia de Neuquén

Compensation or solidarity? Case study: partner law of the
Neuquen province

133-158

Norma Noya - María Leticia Gerez

Este trabajo, que se encuadra dentro de la temática del Federalismo Fiscal, examina la historia de la coparticipación tributaria entre la provincia de Neuquén y sus municipios. Forma parte del proyecto de investigación de la Universidad Nacional del Comahue titulado: “Producción energética en las provincias de Río Negro y Neuquén. Una mirada económica y social”. La pertinencia es clara ya que los gobiernos locales y provinciales están asociados con la explotación hidrocarburífera de sus ejidos a través del cobro de regalías.

En la indagación se realizó una revisión del marco teórico del federalismo fiscal, sintetizando los criterios utilizados para la distribución primaria y secundaria de la coparticipación provincial a través de la historia política de Neuquén.

Se concluye con un análisis crítico de lo establecido por la ley provincial 2.148 aprobada en 1995, en función de los últimos datos censales.

This work, which fits into the theme of Fiscal Federalism, examines the history of revenue sharing between the province of Neuquén and its municipalities. It is a part of the National University of Comahue's Research Project entitled: “Energy Production in the provinces of Neuquén and Río Negro. An economic and social glance”, with obvious relevance as local and provincial governments are associated with hydrocarbon exploitation through the collection of royalties.

In the investigation we made a review of the theoretical framework of Fiscal Federalism, summarizing the criteria used for primary and secondary distribution of provincial co-participation, through Neuquén's political history.

It concludes with a critical analysis of the provisions of Provincial Law 2.148 approved in 1995, according to the last census data.



Alicia Moreau y Virginia Bolten
Luchadoras sociales, feministas y activistas políticas argentinas

Iade

Actividades

159-160

Equidad de género, mercado de trabajo y sindicalismo en la Argentina

*Eliana Aspiazu**

En las últimas décadas, se evidenciaron en nuestro país importantes avances en la inclusión de la perspectiva de género en la legislación, las políticas públicas y la normativa de regulación de las relaciones laborales. A su vez, se crearon organismos especializados en temas de género y aumentó la participación femenina en los sindicatos a partir del incremento en la inserción laboral de las mujeres y de la sanción de la ley de cupo femenino. A pesar de ello, aún se está lejos de una inclusión significativa de la perspectiva de género en la política sindical y en los ámbitos de negociación colectiva.

Este artículo presenta un breve recorrido teórico y empírico que vincula las dimensiones de género, trabajo y sindicalismo. Desde una mirada teórica, se analiza la inclusión de la dimensión de género en el campo de estudios del mundo del trabajo y de las relaciones laborales. Con una visión empírica se indaga en los avances y obstáculos de la participación de las mujeres en el mercado laboral y en el ámbito gremial, así como sobre algunos mecanismos de promoción de la igualdad, como las leyes de cupo y la negociación colectiva.

Palabras clave: Género - Trabajo - Sindicalismo - Cupo femenino

* Socióloga. Especialista en Relaciones Laborales. Doctoranda en Ciencias Sociales. Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET, Integrante del Grupo de Estudios del Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata.

Gender equity, work market and trade unionism in Argentina

In recent decades, our country experienced significant progress in the inclusion of a gender perspective in legislation, public policies and legislation regulating labor relations. In addition, agencies specialized in gender issues were created and women increased their participation in trade unions, together with the increase in the employment of women and the approval of the quota legislation. However, it is still far from a meaningful inclusion of gender in union politics and in the areas of collective bargaining.

This article presents a brief theoretical and empirical approach linking the dimensions of gender, labor and trade unionism. From a theoretical point of view, the inclusion of the gender dimension in the field of study of the world of work and labor relations is analyzed. And from an empirical vision it explores the progress and obstacles to women's participation in the labor market and in the trade union field, as well as some mechanisms to promote equality, such as quota laws and collective bargaining.

Key words: Gender - Work - Trade unionism - Quota laws.

Fecha de recepción: marzo de 2014

Fecha de aceptación: abril de 2014

Introducción

Numerosos estudios nacionales e internacionales dan cuenta de los avances que se produjeron en las últimas décadas respecto de la inclusión de las mujeres en el mercado de trabajo y de su participación en el ámbito político y gremial. En la Argentina, el aumento cuantitativo respecto de la cantidad de mujeres que trabajan es notorio: a partir de la década de 1970, y con mayor fuerza desde la crisis del empleo en los noventa, la tasa de actividad femenina aumentó de manera sostenida. Sin embargo, persisten numerosas inequidades relacionadas con el modo en que se insertan las mujeres, quienes aún se ven sobrerrepresentadas en indicadores como el desempleo, el subempleo, el trabajo informal y las actividades asociadas con los “saberes femeninos” como el trabajo doméstico y las tareas de cuidado (Actis Di Pasquale y Lanari, 2010; Rodríguez Enríquez, 2009; Novick et al 2008; Becaria y Maurizio, 2003). Además, esas inequidades se profundizan por el modo cómo se posicionan las mujeres en comparación con los varones -encontrando más difícil el acceso a puestos de mayor jerarquía y concentrándose en ciertas actividades- y las dificultades que enfrentan para conciliar el trabajo remunerado con el trabajo doméstico y de cuidado -cargando con la mayor responsabilidad sobre este último.

En el ámbito político y normativo, si bien se avanzó en cantidad y variedad de reglamentaciones, garantías constitucionales, convenios y pactos internacionales para garantizar la igualdad de trato entre varones y mujeres y remover mecanismos discriminatorios, aún es necesario avanzar en políticas que promuevan la implementación de acciones y mecanismos que efectivicen dicha igualdad (Pautassi, Fahur y Gerhardi, 2004). En particular en el ámbito gremial, se avanzó en normativa de regulación de las relaciones laborales y creció la participación de las mujeres en los sindicatos (en la Argentina a partir de la sanción de la ley de Cupo en el año 2002). Sin embargo, también se está lejos de la equidad de género y de una inclusión profunda y significativa de la perspectiva de género en el ámbito sindical, entendiéndola como un mayor nivel de participación de las mujeres en las instituciones sindicales, acompañado por el desarrollo de políticas gremiales con mirada de género, que impacten tanto dentro de las instituciones, como en el ámbito laboral y en el ámbito doméstico-familiar.

El objetivo de este artículo es presentar un breve recorrido teórico y empírico vinculando las dimensiones de género, trabajo y sindicalismo. Desde una mirada teórica, se busca analizar la inclusión de la dimensión de género en el campo de estudios del mundo del trabajo y de las relaciones laborales. Y desde una visión empírica, indagar en los avances y obstáculos de la participación de las mujeres en el mercado labo-

ral y en el ámbito gremial, así como sobre algunos mecanismos de promoción de la igualdad, tales como las leyes de cupo y la negociación colectiva.

Para ello, el artículo se estructura en dos partes. En la primera, se analizan los cambios en el concepto de trabajo a partir de la inclusión de la mirada de género, para observar a partir de esa conceptualización, los principales indicadores del mercado laboral argentino. En la segunda parte se intenta dar cuenta de cómo se traducen al espacio sindical las desigualdades de género evidenciadas en el ámbito del mercado laboral; se comienza por una breve recopilación de los estudios e investigaciones llevadas a cabo en el nivel internacional en el campo de las relaciones laborales integrando la dimensión del género para luego indagar en la situación de la Argentina respecto de la participación de las mujeres en el ámbito sindical, el impacto de la ley de cupo y la inclusión de contenidos de género en la negociación colectiva.

1. El trabajo desde una mirada de género: aclaraciones conceptuales y aproximación al mercado laboral argentino

1.1. La noción ampliada del concepto de trabajo desde la perspectiva de género

El género es una construcción social que refiere a la organización sociocultural de las relaciones entre los sexos -como relaciones de poder-, producida y sostenida por instituciones sociales y normas que históricamente adjudicaron roles diferenciados y desiguales a varones y mujeres (Todaro, 2004; Lamas, 1999; De Barbieri, 1996; Scott, 1994; Pastor, 1994, Okin, 1989). A través del género se conceptúan las características sociales, psíquicas, históricas que construyen los patrones de identidad, los modelos, los estereotipos, las conductas socialmente reconocidas de lo que “debe ser” una persona respondiendo a su sexo biológico (aún entendido socialmente en clave binaria varón-mujer). Por lo tanto, varones y mujeres en las sociedades tienen delimitado (e impuesto) tiempos, espacios, responsabilidades y trabajos diferentes.

En sus inicios, los estudios sobre mujeres y género basaron la reflexión y el conocimiento sobre la representación de la sociedad dividida en dos esferas de acción: la pública y la privada. La primera identificada como el lugar de trabajo donde se generan los ingresos, el espacio de la acción colectiva y del poder. La segunda, asociada con el espacio doméstico, de las relaciones familiares y parentales, de la vida coti-

diana. Lo público, ámbito de la producción, masculino. Lo privado, ámbito de la reproducción, femenino (De Barbieri, 1997). Partiendo de esa dicotomía se analizaban las desigualdades entre varones y mujeres.

No obstante, las feministas en las décadas del sesenta y setenta comenzaron a cuestionar, desde distintas líneas teóricas y de militancia, el significado de lo público y lo privado. Ariza y Oliveira (1999) señalan que gracias a la ruptura de la identificación del mundo familiar con lo doméstico y privado se pudo desnaturalizar la esfera de las relaciones familiares y reconocer su carácter social, así como cuestionar el lugar de la mujer en ellas. Además, con la salida masiva de las mujeres al mercado laboral, la línea de separación entre lo público y lo privado terminó por hacerse cada vez más difusa, y el ámbito de lo familiar y doméstico dejó de considerarse exclusivamente privado.

El cuestionamiento a la separación de esferas trajo aparejado otro cuestionamiento relativo a la tradicional división sexual del trabajo y, como consecuencia, al concepto de trabajo. En el campo de estudios laborales, dicho concepto se vinculaba casi exclusivamente con el trabajo remunerado, desarrollado en el ámbito público del mercado laboral. En contraste, la noción de trabajo hoy abarca los múltiples modos y formas que adquiere el trabajo en la actualidad, tanto el trabajo remunerado (formal e informal, asalariado y no asalariado, estable e inestable) como el no remunerado (doméstico y de cuidado).

La noción de división sexual del trabajo es una dimensión clave para entender las desigualdades de género y la diferenciación de roles dentro y fuera del hogar. Alma Espino (2011:88) la define como “la distribución social de obligaciones y responsabilidades entre individuos de uno u otro sexo de las actividades de mercado y extramercado (...) que determina la participación de las mujeres en el trabajo remunerado así como en otras actividades (políticas, culturales, sociales o de recreación)”. Y agrega que el tiempo destinado a los distintos tipos de trabajo marca una diferencia entre hombres y mujeres, que se expresa en las características que asume el empleo para unos y otras, así como en el tiempo libre (recreación, cuidados personales).

En este sentido, siguiendo a Ariza y Oliveira (1999: 213), se entiende que la noción de división sexual del trabajo debe comprenderse a partir de la relación entre la familia como ámbito de la reproducción y el mercado como ámbito de la producción. Relación que adquiere dos sentidos: por un lado, familia y trabajo son, ambos, espacios donde el trabajo se organiza a partir de un criterio genérico amplio; por otro lado, la división sexual del trabajo en el seno de la familia condiciona y limita las posibilidades de inserción de la mujer en el trabajo extradoméstico. Por lo tanto, la división sexual del trabajo opera tanto al interior del espacio

doméstico como en el espacio público, del Estado, las instituciones y el mercado laboral, y lo que sucede en ambos espacios necesariamente debe analizarse en correlación.

La importancia de concebir el trabajo de manera más abarcativa radica en la posibilidad, por un lado, de explicar el origen de las diferencias de la participación de las mujeres en el mercado laboral respecto de los hombres en relación con las oportunidades, el trato y los resultados, y por otro, de entender las posibilidades de superar esas diferencias (Espino, 2011). Como afirma Rosalba Todaro (2004) el tema del trabajo es fundamental para entender la posición de mujeres y hombres en la sociedad, dado que representa un ámbito privilegiado para analizar la relación público-privado y superar tal dicotomía.

Ariza y Oliveira (1999) sostienen que las críticas al concepto de trabajo condujeron a su redefinición para incluir las actividades de reproducción, lo cual permitió dar visibilidad al trabajo doméstico. Éste último entendido como una actividad que transforma mercancías y produce servicios como valores de uso directamente consumibles, mediante el cual se realiza una parte fundamental del mantenimiento, reposición y reproducción de la fuerza de trabajo (De Barbieri, 1984).

A partir de esta ampliación del concepto de trabajo, se han desarrollado dos grandes líneas de investigación en el campo de los estudios laborales y de la economía, con perspectiva de género. Por un lado, los que ponen la atención en el reparto de las responsabilidades sobre las tareas domésticas y de cuidado y las políticas de conciliación (Esquivel, Faur y Jelín 2012; Lupica, 2010; Rodríguez Enríquez, 2009; Esquivel, 2009; Hochschild, 2008; 1989; Okin, 1996; 1989; entre otros). Por otro lado, aquellos que analizan con mayor profundidad el espacio del trabajo remunerado, del mercado laboral, de la política y de las instituciones públicas, en los que existen mecanismos de segregación y discriminación que asignan roles, actividades, jerarquías y posibilidades diferentes a varones y mujeres en función del género (Actis, Di Pasquale y Lanari, 2010; OIT, 2009; Novick, Rojo y Castillo 2008; Wainerman, 2007; Pautassi, 2001; entre otros). Ambas líneas de estudio poseen una correlación necesaria, ya que las problemáticas relativas al posicionamiento de las mujeres en el mercado laboral, se encuentran atadas a las dificultades de conciliación con el trabajo doméstico y de cuidado.

A partir de estas aclaraciones conceptuales, y teniendo en cuenta las líneas de estudio mencionadas, a continuación se expone un sintético análisis de la situación actual de las mujeres en el mercado laboral en la Argentina. La idea central es comprender los avances de los últimos años respecto del nivel de actividad de las mujeres, así como los obstáculos persistentes para su incorporación y las condiciones diferenciales

en las que mujeres y varones posicionan en el mercado laboral.

1.2. El aumento en la participación laboral de las mujeres en la Argentina: ¿un avance con equidad?

La incorporación de las mujeres al mercado laboral argentino se desarrolló con mayor intensidad a partir de la década de 1970 y avanzó gradualmente hasta la actualidad. En la década de los noventa hubo una aceleración de ese proceso, que tuvo su punto de auge en la crisis de 2001/2002, ante el profundo incremento del desempleo abierto, la subocupación y el deterioro de los salarios, lo que generó la necesidad de que muchas mujeres salieran al mercado laboral para complementar los ingresos del hogar (Beccaria y Maurizio, 2003). Durante este período, la tasa de actividad de las mujeres pasó del 30% al 35% y, una vez superada la crisis, se mantuvo en valores cercanos al 40% hasta la actualidad (según datos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC).

Este aumento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, puede explicarse por diversas razones, entre ellas, la crisis de la economía que afecta las estrategias familiares de sobrevivencia, los cambios en las estructuras familiares y en las pautas de fecundidad y el aumento del nivel educativo de las mujeres.

Contartese y Maceira (2005) explican que este aumento de la participación laboral femenina en la Argentina se articula con un proceso de larga duración vinculado con diferentes factores, entre los cuales son significativos el acceso de las mujeres a mayores niveles educativos y otras transformaciones culturales que influyeron en el cambio de las pautas de fecundidad. No obstante, la aceleración de este proceso durante los años noventa se asocia fundamentalmente con estrategias familiares en las cuales tanto la salida laboral de la mujer en particular, como la incorporación de más miembros del hogar al mercado de trabajo en general, estuvieron determinadas por el aumento del desempleo y el deterioro de los salarios reales del jefe de hogar.

Dicha explicación se asocia con el denominado “efecto trabajador adicional” (Paz, 2009; Chisari, 1982), es decir, que el crecimiento de la oferta femenina se vincula con la necesidad de complementar los ingresos del hogar, lo cual impulsa a las mujeres a salir al mercado de trabajo. Este fenómeno no presenta relevancia en los segmentos medios y altos del mercado laboral (Paz, 2009), pero es útil para explicar el proceso de incorporación de las mujeres al mercado de trabajo en los sectores de menores ingresos. Como lo expresa Cutuli (2012), las mujeres ingresan con mayor protagonismo al mercado de trabajo cuando éste tiene para ofrecer las peores condiciones, dado que el ingreso en situaciones de desempleo o recesión económica, cuando la demanda de tra-

bajadores disminuye y la presión sobre la oferta aumenta, repercute negativamente en la calidad del trabajo que puedan obtener.

También deben tenerse en cuenta otros factores que inciden en el aumento sostenido de las tasas de participación femenina, como la diversificación de formas de organización familiar y el acceso a niveles más altos de educación para las mujeres. Respecto del primero, Actis Di Pasquale (2007) explica que la movilidad conyugal dispara al mercado a muchas mujeres a partir de una situación de separación, divorcio o abandono de su cónyuge, lo cual las carga -al menos transitoriamente- con la total responsabilidad del sostenimiento de sus hijos. De este modo también la inserción se da en condiciones de desventaja, lo que queda reflejado en la segregación laboral que afecta a las mujeres, sobrerrepresentadas en los puestos menos calificados y más precarios.

Algunos estudios (Actis, Di Pasquale y Lanari, 2010; Beccaria y Mauricio, 2003; Lupica, 2010) que analizan la evolución de las tasas de actividad desagregadas por grupos de edad indican cambios considerables en el comportamiento de la franja etaria de mujeres en edades reproductivas. Tradicionalmente, a partir de la edad reproductiva se reflejaba una caída de la oferta de trabajo de las mujeres, porque abandonaban el mercado para dedicarse a las tareas domésticas y de cuidado. En las últimas décadas del siglo XX esta tendencia se ha ido modificando, logrando asemejarse a la conducta participativa de los varones. Esto significa que cada vez menos mujeres abandonan el mercado de trabajo en el momento de la maternidad y muchas de las que lo hacen luego regresan a él. La tendencia al corrimiento de la edad pico de participación en el mercado demuestra que en la renovación generacional se reduce el abandono definitivo y/o transitorio del mercado en las edades reproductivas.

Según datos del Observatorio de la Maternidad el mayor incremento en la participación laboral femenina se produjo entre las mujeres con responsabilidades familiares: la participación laboral de las madres se incrementó de 35,6% en 1984 a 60,6% en 2012. No obstante, las madres están aún en desventaja respecto de las mujeres sin hijos/as en el ámbito laboral, es decir, participan menos, dado que entre las jefas de hogar o cónyuges sin hijos el 79,6% participan en el mercado laboral (Lupica, 2010;2013). Además, diversos estudios confirman que la participación laboral femenina aun en la actualidad disminuye a medida que las mujeres tienen más hijos/as (Contartese y Maceira, 2005; Novick, Rojo y Castillo, 2008).

La tasa de empleo para el total de las mujeres creció aún más que la tasa de actividad: alrededor de 10 puntos porcentuales entre 1995 y 2012. Sin embargo, a pesar del aumento en la participación en el mer-

cado laboral, la inserción de las mujeres sigue siendo diferencial a la de los varones. Este aumento mantiene la tendencia de una concentración femenina en ciertas ramas de la producción, que se caracterizan por ser trabajos de baja calidad, desprotección social y, consecuentemente, de menor nivel de ingresos (Actis, Di Pasquale y Lanari, 2010). Asimismo, las mujeres están más expuestas a la vulnerabilidad laboral, ya que su presencia es relativamente mayor en el trabajo a tiempo parcial, en el empleo asalariado no registrado, en las tareas menos calificadas y en los trabajos temporarios; la brecha de ingresos del trabajo persiste: el salario mensual promedio de las mujeres es el 70% del de los varones (Rodríguez Enríquez, 2009).

Un factor fundamental que incide negativamente en las condiciones de inserción de las mujeres en el mercado laboral son las dificultades para conciliar el trabajo remunerado con las responsabilidades domésticas y de cuidado que, dada la división sexual del trabajo predominante en nuestra sociedad, recaen principalmente sobre las mujeres (Lupica, 2010; Esquivel, 2009; Hochschild, 2008; Wainerman, 2005; Rodríguez Enríquez, 2005).

La incorporación masiva de las mujeres en el mercado laboral no fue acompañada por cambios en la estructuración del ámbito doméstico que resulten en un reparto equitativo de las responsabilidades familiares entre varones y mujeres. Así, se fue produciendo una sobrecarga de trabajo para las mujeres, quienes enfrentan la doble tarea de conciliar trabajo con responsabilidades familiares. El concepto de “revolución estancada” o “stalled revolution” (Hochschild, 1989; Wainerman, 2005) fue desarrollado para explicar que las profundas transformaciones en las trayectorias laborales femeninas en el mundo público no han tenido como contrapartida una transformación de dimensiones equivalentes por parte de los varones en el espacio doméstico. Como consecuencia, las mujeres siguen siendo las únicas o al menos las principales responsables del trabajo doméstico y de cuidado en el hogar.

La asignación social a las mujeres del rol de principales cuidadoras favorece la discriminación laboral, ya que existe un imaginario en torno de las desventajas económicas que implica la contratación de mano de obra femenina, por la potencial condición de madre y los escasos derechos laborales asociados. Los varones, por su parte, no son reconocidos socialmente como cuidadores. Además, esa sobrecarga de trabajo, resultante de la suma del trabajo remunerado del mercado y el trabajo doméstico, de cuidado no remunerado del hogar genera lo que se conoce como “doble jornada”.

Las perspectivas actuales mencionan diversas líneas de políticas a desarrollar para resolver el problema de la conciliación entre trabajo y



Alicia Moreau y Virginia Bolten
Luchadoras sociales, feministas y activistas políticas argentinas

cuidado: la ampliación de la provisión estatal de servicios de cuidado y educativos para niños; la modificación desde una mirada de género de la legislación laboral respecto de permisos y licencias parentales; la inclusión del tema de la conciliación en la agenda política y sindical; la promoción de una cultura empresarial que integre las problemáticas familiares y la conciliación, entre otras.

La inclusión de la perspectiva de género en el ámbito sindical y en las acciones y políticas sindicales representa un paso fundamental para mejorar la inserción de las mujeres en el mercado laboral, para ampliar sus derechos como trabajadoras y ciudadanas, para aportar a la conciliación entre trabajo remunerado y no remunerado con equidad, y para permitir un desarrollo profesional, personal y político pleno de las mujeres.

2. Género, relaciones laborales y sindicalismo

La incorporación de la perspectiva de género en el ámbito sindical es un fenómeno multidimensional y su abordaje en las ciencias sociales se ha dado desde diferentes líneas de investigación que ponen el foco en aspectos diversos, tales como la participación de las mujeres en los sindicatos, la integración de temas de género o temas de mujeres en la agenda sindical, la incorporación de contenidos de género en la negociación colectiva, la cultura de masculinidad predominante en los ámbitos de dirigencia gremial, las dificultades de conciliación entre trabajo, militancia política o sindical y responsabilidades familiares, entre otras dimensiones.

A modo de aproximación a las principales dimensiones a tener en cuenta en el análisis de la inclusión de la perspectiva de género en el ámbito sindical, en los puntos siguientes se desarrolla un recorrido teórico y empírico por algunas de ellas. Comenzamos por una breve recopilación de los estudios e investigaciones llevados a cabo en el nivel internacional en el campo de las relaciones laborales que integran la dimensión del género. Luego indagamos, a partir de los datos disponibles, en la situación de la Argentina respecto de la participación de las mujeres en las organizaciones gremiales y la inclusión de contenidos de género en la negociación colectiva.

2.1. La dimensión de género en el campo de estudio sobre relaciones laborales

En la literatura nacional e internacional, la relación entre la dimensión de género y el estudio de las relaciones laborales no tiene una tradición de larga data y su inclusión, si bien se encuentra en desarrollo, es aún

incipiente. Varios autores (Greene, 2002; Hansen, 2002; Wacjman, 2000; Forrest, 1993) señalan que los temas de género y equidad han sido rechazados por mucho tiempo en el campo de estudio de las relaciones industriales y el sindicalismo. Una posible explicación, desarrollada por Kirton y Greene (2005), sostiene que la tradición europea de las relaciones laborales se encuentra íntimamente asociada con estudios sobre la industria pesada, sus sindicatos y sus huelgas, un campo de dominación masculina. Históricamente las problemáticas de los trabajadores no han sido cruzadas con las problemáticas de género planteadas por el feminismo. A pesar de que esta mirada tradicional cada vez está menos extendida, en el campo de estudio de las relaciones industriales aún se rechazan los temas relativos a las mujeres y a la equidad de género. Además, las autoras sostienen que la investigación en relaciones laborales suele poner el foco en la clase como el concepto central, mientras que no se incorporan las distintas formas de identidad e inequidad social al análisis del empleo y a las relaciones laborales, dentro de las que el género es una dimensión tan central como la clase (Kirton y Greene, 2005).

Quienes reflexionan sobre esta debilidad del campo de las relaciones laborales (Greene, 2002; Hansen, 2002; Wacjman, 2000; Forrest, 1993) coinciden en que la incorporación del género en este ámbito de estudio no es sencilla, dado que incluir el análisis de género en las relaciones laborales no significa simplemente agregar “temas de mujeres” a la lista de problemas de investigación, o notar el impacto del sistema de relaciones laborales sobre las mujeres (Wacjman, 2000: 195). Se requiere definir cuestiones clave como: ¿cuál es el significado de la igualdad?, ¿cuál es el rol de las mujeres en la familia y en el trabajo? Y, fundamentalmente, dejar en claro qué se entiende por equidad de género, ya que las distintas comprensiones de la equidad dan forma a diferentes medidas políticas, tanto desde el Estado como desde los sindicatos (Kirton y Greene, 2005; Rubery, 2002).

En la última década, no obstante, se incrementaron las iniciativas para analizar el modo cómo las mujeres se insertan en los sindicatos, cuáles son los cambios que esa inserción genera y cuáles los obstáculos que aún se enfrentan para lograr la igualdad de participación y la inclusión de problemáticas de género en las agendas sindicales. Estas iniciativas dieron lugar al surgimiento de líneas de investigación específicas sobre sindicalismo desde la perspectiva de género.

Geraldine Healy y Gill Kirton (2012) exploran las similitudes y diferencias en las estrategias de equidad llevadas a cabo por sindicatos de Estados Unidos e Inglaterra. En dicha investigación señalan que hubo un aumento en la atención hacia temas de género y de mujeres en el

campo de las relaciones laborales, el cual surge en parte del hecho que las mujeres representan el 40% de los afiliados sindicales en Estados Unidos y el 50% en Inglaterra. Además, en un contexto en el que la afiliación decae, son más mujeres que varones quienes se unen a los sindicatos en ambos países. El reconocimiento de la importancia de las mujeres para la sobrevivencia y revitalización del sindicalismo ha producido en muchos casos un compromiso con la igualdad y la inclusión por parte de dichas organizaciones. El desafío que plantean, y es materia pendiente en el movimiento obrero, es cómo asegurar que este compromiso sea traducido en acciones y en mejoras en la práctica de las mujeres en sus sindicatos y en su lugar de trabajo (Kirton y Healy, 2012).

La principal pregunta que surge en algunas investigaciones europeas, en las que se observa empíricamente el involucramiento de ciertos sindicatos con las problemáticas de género, es ¿cómo y hasta dónde la actividad de los sindicatos atiende los principales rasgos del empleo femenino, tales como la brecha salarial, la segregación por género y las tasas más bajas de participación femenina? (Ledwith, 2012; Kirton y Greene, 2005; Cockburn, 1997).

Algunas confederaciones sindicales europeas proclaman transversalizar el género en sus políticas, particularmente las políticas de empleo, salud y seguridad social, formación y tiempo de trabajo. A pesar de ello, cuál es el alcance real de esas medidas continúa siendo un interrogante. Una encuesta de la European Trade Union Confederation (ETUC, 2002) provee alguna información al respecto: en relación con la brecha salarial de género, aunque el principio de igual salario por igual trabajo es incorporado a los acuerdos colectivos de varios países, el tema de la equidad salarial no parece ser un tema central de la negociación colectiva. Muchos sindicatos europeos adhieren a la idea de que las diferencias de salario por género tienen más probabilidad de resolverse a través de la legislación que de la negociación colectiva. No obstante, la mayoría de las confederaciones sindicales europeas reúnen información sobre la posición de las mujeres en el empleo, capacitan negociadores sobre temas de igualdad y monitorean la implementación de medidas de equidad incluidas en la negociación colectiva. Asimismo, los sindicatos en Europa occidental introdujeron un rango de medidas que incluye comités y departamentos de mujeres, formación para la igualdad y sensibilización, capacitación para mujeres, puestos asegurados y cuotas.

La investigación de Fiona Colgan y Sue Ledwith (2012) sobre género y sindicalismo en once países de América, Europa y África señala los avances actuales hacia nuevas formas de democracia sindical, los cua-

les surgen de la diversificación de la fuerza de trabajo y de sus demandas y abarcan temas de inclusión y equidad que hasta ahora el sindicalismo no había sido capaz de integrar eficazmente. Ledwith (2012) al indagar en las políticas de sindicatos europeos, resalta que muchos de ellos -como parte de sus estrategias de revitalización en las que buscan atraer afiliados entre la nueva fuerza de trabajo-, incluyen reformas estructurales para fomentar la igualdad de género, aunque en la práctica no se traducen en un posicionamiento equitativo de varones y mujeres en los sindicatos. Al buscar explicaciones para este fenómeno, la autora utiliza como variable la cultura de la masculinidad que está profundamente arraigada en las estructuras de los sindicatos tradicionales y entre sus dirigentes. Esta cultura se traduce en barreras culturales que operan como frenos o retrocesos a los avances estructurales que puedan darse dentro de los sindicatos. Sin embargo, la autora también rescata la evidencia de un cambio de actitud entre los trabajadores y sindicalistas más jóvenes; sostiene que las experiencias de los jóvenes se vinculan con trabajos precarizados, lo cual los identifica con las experiencias históricas de las mujeres quienes sólo acceden a trabajos precarios de medio tiempo que les permiten conciliar los mismos con las responsabilidades familiares.

Una lectura optimista de estos cambios podría abrir la posibilidad de aumentar la inclusión y la equidad de género dentro de las organizaciones sindicales; además, la mayor presencia de las mujeres en la fuerza de trabajo y en las instituciones les permite obtener una mayor visibilidad y activismo (Ledwith, 2012). La evidencia indica que cuantas más medidas de igualdad de género se tomen mejor se posicionan las mujeres, sin embargo, aún los avances no son suficientes como para lograr una democracia de género real.

En América latina, del mismo modo que en Europa y Norteamérica, el análisis de la problemática de género fue incluyéndose paulatinamente en el campo de estudio de las relaciones laborales como dimensión de análisis. Algunos autores (que se retomarán en los siguientes puntos de este artículo) examinan la participación de las mujeres en los sindicatos y el impacto de las leyes de cupo sindical, otros ponen el foco en los contenidos de género en la negociación colectiva y actualmente hay algunas iniciativas que abordan el tema de modo más amplio, indagando en la inclusión de la perspectiva de género en el sindicalismo, con las múltiples dimensiones que ello implica.

Ya en el año 1999 un informe de la Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL) sobre ciudadanía y liderazgo femenino en países de América latina indicaba que las mujeres han sido marginadas de los puestos de dirigencia sindical y subrepresentadas desde los orí-

genes del movimiento obrero. Dicho estudio resalta que en los sindicatos se refleja la segregación sectorial del empleo femenino, por la concentración de las mujeres en gremios de servicios. Como principales obstáculos a la integración femenina en la actividad sindical se resaltaban problemáticas que aún siguen vigentes en los análisis actuales: la doble jornada laboral de las mujeres (trabajo remunerado y doméstico), la falta de servicios de apoyo para las tareas del hogar y el cuidado infantil, la debilidad de la identidad laboral femenina y la dinámica del funcionamiento sindical que responde a parámetros masculinos.

Rigat Pflaum (2008) y Godhino Delgado (2007; 2009) identifican y proponen algunas dimensiones para comprender la relación entre las organizaciones sindicales y la problemática de género y definen algunas políticas sindicales fundamentales para desarrollar una perspectiva de género. Rigat Pflaum (2008) advierte que la perspectiva de género implica, por un lado, cambiar los procesos internos que mantienen segregadas a las mujeres de las decisiones y la vida de la organización y, por otro, conocer al grupo sobre el que la organización debe actuar para entender las necesidades y requerimientos de varones y mujeres en un mercado de trabajo diferenciado. Por su parte Godhino Delgado (2007, 2009) afirma que adoptar la perspectiva de género como eje orientador de la política sindical requiere que se traten todos los temas en función de su impacto diferencial sobre varones y mujeres; como así también, que se supere la exclusión de las mujeres y se desarrollen planes y programas para cambiar las relaciones de género en todos los ámbitos de influencia: sindical, laboral y privado. En ambos estudios emerge como fundamental la necesidad de romper con la falsa idea de la neutralidad y universalidad que las organizaciones proclaman tener en sus estructuras y procesos, dado que en la realidad se adoptan comportamientos y perspectivas masculinos que son equívocamente considerados universales.

2.3. Las medidas de acción afirmativa y la aplicación del cupo sindical femenino en la Argentina

En las últimas décadas, con el fin de estimular la inserción de las mujeres en ámbitos de representación política y de toma de decisiones públicas, se han adoptado medidas de acción positiva y de paridad en varios países. Los sistemas de cuotas para cargos electivos, ya sea en partidos políticos, en el poder legislativo o en organizaciones gremiales, son el tipo de medidas más utilizadas. Actualmente, la mayoría de los sistemas de cuotificación buscan garantizar que las mujeres constituyan por lo menos una “minoría crítica” de un 30% o 40%; o bien se apela a un criterio de representación especular para que las listas elec-

torales o el órgano electo reflejen la composición por sexo del electorado que lo elige.

La aplicación de este tipo de medidas en diferentes ámbitos de la política ha sido investigada desde distintas miradas en las ciencias sociales. Marx, Borner y Caminotti (2007) en un análisis sobre el impacto de las cuotas de género en los parlamentos de la Argentina y Brasil, distinguen -a partir de una clasificación de Sauer (2004)- cuatro tipos de argumentos que aparecen en la literatura feminista como justificación de la necesidad de una mayor incorporación femenina en las instituciones políticas: el primero es el argumento de la justicia, el cual plantea que como las mujeres conforman la mitad de la población su subrepresentación lesiona la legitimidad de las instituciones democráticas; el segundo sostiene que las mujeres poseen intereses especiales vinculados con su género que sólo pueden ser representados políticamente por mujeres; el tercero, el argumento de la diferencia, que sostiene que las mujeres tienen experiencias de vida y cualidades distintivas que deben ser integradas a la vida política; y por último, el argumento que señala que las mujeres que logran desempeñarse en la política institucional podrían contribuir a erosionar los prejuicios sexistas socialmente vigentes y estimular a otras mujeres a seguirlas.

Algunos estudios empíricos latinoamericanos analizan el impacto de las leyes de Cupo y de Cuotas en asociaciones sindicales, como el artículo de Ganga Contreras y Allendez (2007) sobre la Industria Salmonera de Chile, la investigación de Alonso Sanchez (2007) acerca del impacto de las cuotas de género en México, entre otros. Estas investigaciones, con matices relativos a las particularidades locales y sectoriales, coinciden en que las cuotas o cupos lograron un aumento cuantitativo en la participación de las mujeres en el ámbito sindical, pero que no necesariamente se tradujeron en cambios significativos en el acceso a cargos de decisión ni en la inclusión de problemáticas de género en la agenda gremial.

No obstante, se sostiene en muchos casos que la implementación de cupos en organizaciones sindicales es positiva dado que, si bien es una estrategia cuantitativa, apunta a lograr transformaciones en las relaciones de asimetría existentes hasta el momento. Por lo tanto, los lugares de “cupos” que ocupen las mujeres en las organizaciones deberían aportar a la transformación y no a la reproducción de relaciones de poder asimétricas (Rigat Pflaum, 2008).

En el mismo sentido, Godhino Delgado (2007), quien investiga la incorporación del enfoque de género en centrales sindicales latinoamericanas, da cuenta de un proceso gradual e innovador del que destaca que la inclusión de la cuota para cargos electivos promueve la incorporación

de una “masa crítica” de mujeres a las instancias decisorias, lo cual les otorga visibilidad como dirigentes y les da lugar en el imaginario social como parte de los ámbitos públicos de toma de decisión.

La construcción de una “masa crítica” no significaría sólo un incremento en la cantidad relativa de mujeres en la organización sino también una modificación cualitativa en las relaciones de poder. Osborne (2005) coincide con esta perspectiva y defiende el cambio argumentando que permite a la minoría utilizar los recursos institucionales para mejorar la situación del grupo al que pertenece y, además, le permite ser menos minoritaria y comenzar a influir en la cultura de la organización. Así, la aplicación de cuotas sería positiva porque enfrenta la existencia de “un tope invisible que impide a las mujeres llegar, en el terreno público, donde están los hombres” (Osborne, 2005:163), en referencia con el denominado techo de cristal, barrera que oculta una discriminación indirecta, no reflejada en las leyes y que se mide por los resultados diferenciales.

En la Argentina, la ley de Cupo Sindical Femenino, sancionada en el año 2002 (ley 25.674), representa una medida de acción positiva para promover la participación de las mujeres en los ámbitos de representación sindical y en las comisiones paritarias sectoriales. Dicha ley, resultado de años de debate y lucha de mujeres militantes del ámbito político y sindical, establece la participación femenina en las unidades de negociación colectiva de las condiciones laborales, en función de la cantidad de trabajadoras en la rama o actividad de que se trate, y determina la representación proporcional de mujeres en cargos electivos y representativos de las asociaciones sindicales.

A pesar de la aplicación y cumplimiento del cupo sindical en gran parte de los sindicatos argentinos, todavía existen desigualdades respecto del modo en que las mujeres se insertan y en las posibilidades que tienen de ser protagonistas, incluir sus propias demandas y modificar las estructuras tradicionales de representación y de ejercicio del poder. Hammar (2003) esboza una de las posibles causas de la persistencia de desigualdades al mencionar que los sindicatos son estructuras tradicionalmente masculinas, que no acogen con facilidad la voz y la acción de las trabajadoras y que no reconocen rango sindical a muchos de los problemas propios del género. Pero estas desigualdades han sido aún poco estudiadas, salvo referencias en algunos trabajos es escasa la bibliografía que analiza en profundidad la inclusión de la perspectiva de género en la política sindical en la Argentina.

En un informe reciente de la Organización Internacional del Trabajo, Carina Lupica (2010) hace referencia a la ley de Cupo Sindical Femenino con una mirada positiva sobre su implementación. Desde su

perspectiva, representa una medida que facilita no sólo el fortalecimiento de la participación de la mujer en el mundo laboral, sino también su inserción en el ámbito del poder gremial. Este estudio señala que del total de entidades profesionales y sindicales registradas en el año 2006, el 72% ha incorporado el cupo femenino en sus estatutos. No obstante, el informe sostiene que a pesar de los avances todavía queda camino por recorrer para la equiparación de las mujeres con los varones en la dirigencia sindical, ya que la presencia femenina crece a medida que desciende la jerarquía de los cargos: las mujeres ocupan el 9,4% de las categorías secretario/a general, y el 24,6% de las constituidas por secretarías, subsecretarías y vocales (Lupica, 2010:132).

Según información del Consejo Nacional de las Mujeres, presentada en una investigación de Mirta Libchaber de Palomino (2011), la participación de las mujeres en las direcciones sindicales aún enfrenta importantes obstáculos y es minoritaria respecto de los varones. A partir de datos de la Base de Asociaciones Sindicales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Libchaber presenta información sobre la relación entre la distribución por sexo de la población trabajadora representada por los sindicatos, la de los afiliados y la de quienes ocupan los cargos de dirección sindical en los sectores con mayor composición femenina: Salud, Educación y Administración Pública. Algunas conclusiones a las que se arriba en este punto sostienen que en el año 2011 las mujeres constituían el 75% de los afiliados en los sindicatos de la enseñanza, el 55% en los del sector salud y el 46% de los de la administración pública. Dichos porcentajes de afiliación reproducen total o parcialmente la distribución por sexo del empleo en estos sectores. Sin embargo, al observar los puestos de dirección sindical, esta simetría no se sostiene ya que existe una fuerte primacía masculina: en la administración pública las mujeres ocupan apenas 16 de las 158 secretarías generales relevadas; en enseñanza las mujeres ocupan la secretaría general sólo en 22 de los 58 sindicatos sobre los que pudo obtenerse información sobre composición por sexo; en salud las mujeres ocupan 12 de las 41 secretarías generales identificadas. La brecha resultante entre la proporción de directivas mujeres y hombres es de 11,3 para la administración pública, de 61,1 en la educación y de 41,4 en el sector salud (Libchaber de Palomino, 2011:37).

Cabe destacar al respecto que la Confederación General del Trabajo (CGT) en la Argentina siempre tuvo una participación femenina relativamente alta en sus sindicatos de base. Además, en su relación histórica con el peronismo ha incluido en su discurso el apoyo a acciones inclusivas de las mujeres en la política. Sin embargo, la activa participación de las mujeres en el sindicalismo argentino no significó necesariamente que haya sido una participación con igualdad, entre otros moti-

vos porque la proporción de mujeres trabajadoras nunca se vio reflejada en las comisiones directivas de los sindicatos. Tampoco se tradujo en una interpretación de las problemáticas de género por parte de las direcciones sindicales o del movimiento de los trabajadores en general, ni en la inclusión de la perspectiva como tema de agenda. Por su parte, la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), de más reciente formación, desde sus inicios ha incluido una visión más amplia de las problemáticas de género y la ha integrado en sus discusiones. A pesar de ello, en la práctica de sus organizaciones miembro, la perspectiva de género dista de estar incorporada plenamente como un eje fundamental de la agenda sindical. Lo mismo sucede en los ámbitos de negociación de las condiciones laborales.

2.4. La negociación colectiva como herramienta fundamental en el camino hacia la equidad de género

Desde otras líneas de estudio, algunos autores latinoamericanos (Trajtemberg, 2009; Abramo y Rangel, 2003; Irazzo y Richter, 2003; OIT, 2002) analizan los contenidos de género en los convenios colectivos de trabajo, identificando aquellos que promueven la inclusión de cláusulas que favorecen la igualdad de oportunidades. Estos estudios se interrogan acerca de si la inclusión de las mujeres en el sindicalismo implicó o no la incorporación de problemáticas de género en la negociación colectiva, dando lugar al tratamiento desde esta institución laboral de los temas que afectan diferencialmente a varones y mujeres, tales como la conciliación entre trabajo y cuidado, las brechas salariales, la discriminación por sexo, entre otras.

Abramo y Rangel (2003:215), en una investigación sobre la incorporación de las demandas de género a la negociación colectiva en países del Mercosur, defienden esta herramienta como un aspecto central de una política sindical comprometida con la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Señalan que en los países de América latina si bien las cláusulas no están ausentes, se trata de un proceso aún incipiente, en contraste con lo que ocurre en Europa, Estados Unidos y Canadá, donde son más frecuentes (OIT, 2002). Además, las principales cláusulas incorporadas se refieren a la protección de la salud de la mujer y del embarazo, sin incluir una perspectiva de género en el tratamiento de dichos temas.

En la Argentina, la negociación colectiva es una de las herramientas más importantes con la que cuentan los trabajadores y las trabajadoras formales para lograr avances sobre el piso mínimo establecido por la ley de Contrato de Trabajo - LCT- respecto de sus derechos. En la última década, ha habido un fortalecimiento de la valoración y del uso por parte

de los actores del mundo del trabajo de esta institución laboral; así como un aumento, respecto de la década de los noventa, en los convenios y acuerdos colectivos negociados y en la cantidad de trabajadores/as amparados por la cobertura de la negociación colectiva (Lanari, 2008; Trajtemberg, 2009).

No obstante, la inclusión de cláusulas con contenido de género todavía es un campo limitado. Un estudio realizado por Trajtemberg (2009) para el Ministerio de Trabajo de la Nación analiza las cláusulas y convenios homologados en nueve sectores de actividad (textil, alimentación, salud, comunicaciones, cosmética, gastronomía, comercio, maestranza, y el conformado por el personal de la administración pública comprendido en el Sistema Nacional del Empleo Público) durante el período 2003-2007 muestra que de las 443 negociaciones relevadas, los únicos sectores que cuentan con una destacada inclusión de cláusulas que contienen cambios para las mujeres son aquellos en los que hay una alta presencia de mujeres. No obstante, se trata principalmente de contenidos dirigidos a las mujeres y con temáticas tradicionalmente femeninas, sin incluir un criterio de equidad de género.

Tanto el estudio de Trajtemberg (2009) como el de Abramo y Rangel (2003) clasifican y contabilizan las cláusulas negociadas en los CCT de la Argentina que contienen alguna modificación respecto de temas como maternidad y paternidad, familia, condiciones de trabajo de las mujeres y promoción de la igualdad. Ambas investigaciones encuentran que los contenidos más frecuentes se vinculan con la protección del embarazo y de la maternidad -estabilidad laboral, reducción horaria, horas de lactancia, entre otras- y se dirigen exclusivamente a la mujer trabajadora. También visualizan, en menor proporción, cláusulas que incorporan al trabajador varón, relativas a ampliación de licencias por paternidad, aumentos en las asignaciones monetarias por nacimiento de hijos/as o por guardería y licencias por adopción que afirman o amplían lo pautado en la LCT.

La conciliación entre el trabajo remunerado y el trabajo doméstico y de cuidado es una de las problemáticas que más afecta a las mujeres en edad activa y que muestra con mayor crudeza las inequidades de género presentes en el ámbito del mercado de trabajo, del hogar y de la actividad política - sindical. A la vez que las responsabilidades domésticas y de cuidado recaen mayoritariamente sobre las mujeres, la legislación y las normas vigentes no contribuyen a conciliar dichas responsabilidades con un criterio de equidad de género.

La negociación colectiva representa la estrategia más apta para reparar el déficit existente en materia de legislación laboral. Sin embargo, de los resultados de los citados relevamientos se desprende que aún es

incipiente la incorporación de cláusulas que incluyan un criterio de equidad de género que rompa con la tradicional división sexual del trabajo que sitúa a las mujeres como principales responsables de las tareas domésticas y cuidado en el hogar. Abramo y Rangel concluyen para los años 1990 a 2001 que “la gran mayoría de los temas negociados -más del 80% de las cláusulas aprobadas- se refiere a los derechos de las trabajadoras en tanto madres” (Abramo y Rangel, 2003:223). Mientras que Trajtemberg (2009) afirma esta tendencia para el período de 2003 a 2008, sosteniendo que la negociación colectiva se orienta a la regulación del trabajo de las mujeres, en particular, frente a embarazo o adopción, mejorando algunas licencias y el pago de beneficios relacionados con la vida familiar.

Cabe mencionar que existen algunas experiencias que muestran el inicio de un viraje hacia la consideración de la conciliación como un derecho de todos y todas. Mientras que la actividad privada aún está lejos de lograr cambios significativos en esta dirección, en el ámbito del empleo estatal, particularmente en la Educación Universitaria, es donde se produjeron los mayores cambios. Además, existen actualmente proyectos de ley para modificar los estatutos y normativas de empleo en la Administración Pública respecto de las licencias parentales (Cutuli y Aspiazú, 2012).

La información de la Base de Convenios Colectivos de Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, permite observar que se han incorporado en algunos casos contenidos de género en materia de conciliación, aunque aún son pocos y representan un avance incipiente en la equiparación de derechos.

Esto último responde principalmente a dos motivos: primero, que se trata mayormente de una afirmación de lo que dice la LCT o de una ampliación de beneficios pero sosteniendo la brecha entre los derechos de varones y mujeres; segundo, que en la mayoría de los casos son acuerdos logrados en negociaciones realizadas por empresa y, en menor medida, en negociaciones por rama de actividad, por lo que su alcance respecto del ámbito de aplicación y la cobertura de trabajadoras/as es limitado. Las cláusulas que no se dirigen sólo a la protección de la maternidad son escasas, siendo las más comunes las que extienden las licencias por paternidad, con un máximo de 15 días (Cutuli y Aspiazú, 2012).

De lo anterior se desprende que en el campo de la negociación colectiva, ya sea por derechos de conciliación u otros que atañen a la mejora de la situación de las mujeres y a la búsqueda de la justicia y la equidad de género, aún hay mucho camino por recorrer. Si bien se ha avanzado en la discusión de algunas problemáticas y existe un acuerdo

generalizado sobre la importancia de equiparar las oportunidades para mujeres y varones en el mundo laboral y sindical, la puesta en marcha de políticas en este sentido aún enfrenta muchos obstáculos. Las causas y los modos de enfrentarlos se encuentran todavía en discusión y para ello los avances en investigaciones del campo de las ciencias sociales en general y de las relaciones laborales en particular representan un paso fundamental.

Reflexiones finales

En la Argentina, la actividad sindical tuvo importantes cambios en las últimas décadas, con una fuerte caída en su tasa de afiliación y el debilitamiento de sus herramientas de lucha y negociación durante los años noventa. El proceso de revitalización sindical del último decenio requiere para su análisis la consideración del impacto del aumento en la participación laboral de las mujeres, así como de los cambios en el mercado laboral sucedidos en las últimas décadas. La incorporación masiva de las mujeres a la fuerza de trabajo; su inserción en muchos casos en empleos precarios; la necesidad de los sindicatos de ampliar sus estrategias de afiliación a nuevos grupos de trabajadores e incluir a los jóvenes con nuevas características de empleo; los movimientos y avances normativos hacia una ampliación de derechos de las mujeres; son todas dimensiones que hacen indispensable incluir la variable género para comprender el sindicalismo en la actualidad.

El recorrido presentado deja ver que el análisis con perspectiva de género en los estudios sobre sindicalismo es una dimensión fundamental que requiere ser afianzada y profundizada. Hay actualmente numerosas iniciativas en este sentido en el nivel nacional e internacional y el desafío a futuro es incorporar en el estudio de las relaciones laborales, del movimiento obrero y del sindicalismo, el género como una variable básica de análisis. Interpretar las relaciones laborales y el sindicalismo identificando las diferencias de género (en los roles, derechos, posibilidades, limitaciones, identidades de mujeres y varones) implica también comprender las desigualdades de género en todos los ámbitos de la vida: laboral, sindical, social, educativo, político, doméstico, familiar.

Desde estudios teóricos y empíricos se ha demostrado que no es suficiente con que aumente la cantidad de mujeres que participan activamente de la política gremial para que las relaciones laborales en un determinado sector de actividad sean más igualitarias en materia de género. Es imprescindible que los actores sociales reconozcan que existen roles diferentes y jerarquizados en la sociedad y que esos roles y las inequidades entre los sexos no son naturales, sino consecuencia

de una construcción social e histórica; que comprendan los condicionantes culturales, ideológicos, económicos y sociopolíticos que sostienen la discriminación de las mujeres y las inequidades entre los sexos.

En nuestro país se ha avanzado en cantidad y variedad de normativa, reglamentaciones, garantías constitucionales, convenios y pactos internacionales, que se requieren para garantizar la igualdad de trato entre hombres y mujeres, remover mecanismos discriminatorios y promover la igualdad de género. También nuestro país tiene una larga historia de lucha desde el feminismo por la igualación de derechos civiles y políticos de las mujeres. Pero aún es necesario avanzar en políticas que promuevan la implementación de acciones y mecanismos que efectivicen dicha igualdad.

Las líneas de investigación actuales, dejan ver ciertos rasgos optimistas en los avances logrados hasta el momento en la inclusión de las mujeres en el movimiento sindical. Desde la década de 1970, se ha evolucionado lenta pero sostenidamente en este sentido. Las limitaciones y las dudas emergen al analizar los alcances que la inclusión de mujeres ha tenido en la incorporación de reivindicaciones propias, de nuevas formas de liderazgo y de equidad en la participación, ya que persisten desigualdades profundas en los accesos a puestos de decisión tanto como en las dificultades para conciliar actividad laboral, sindical y familiar (siempre en detrimento de las mujeres). Los planteos de transversalidad de la problemática de género se dirigen a saldar estas desigualdades pero aún se está lejos de que sea efectiva y que se traduzca en prácticas concretas de los sindicatos.

Bibliografía

- Abramo, L. y Rangel, M. (2003) *Negociación colectiva y equidad de género en el contexto del MERCOSUR. Nafta y Mercosur*. CLACSO, Bs. As.
- Actis Di Pasquale y Lanari (2010) "Crisis mundial y mercado de trabajo en Argentina: impacto diferencial entre mujeres y varones". 19th Annual IAFFE Conference on Feminist Economics. Bs. As.
- Actis Di Pasquale, Eugenio (2005). "Déficit de trabajo decente en hombres y mujeres. Una aproximación a través de indicadores". Buenos Aires: OIT. Red Académica para el Diálogo Social.
- Alonso Sánchez (2007) "El impacto de las cuotas de género". Revista *Estudios de Género*. La Ventana. Vol. 3. 26. Universidad de Guadalajara. México.
- Ariza y Oliveira (1999) "Género, Trabajo y Familia: consideraciones teórico metodológicas" ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Ciencias Sociales, 19-23 de abril, Comecso, México, D.F.
- Beccaria y Mauricio (2003) "Movilidad ocupacional en Argentina". XXXVIII Reunión Anual de la AAEP, Mendoza.

- CEPAL (1999) "Participación, liderazgo y equidad de género en América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe". Santiago de Chile.
- Chisari, O. (1982) "Efectos de la tasa de desempleo sobre la oferta de trabajo de las familias", *Económica* (XXVIII) 1 y 2, pp. 131-133.
- Cockburn (1997). "Gender in an international space: trade union women as european social actor". Women's Studies International Forum. Vol. 20. 4. London. UK.
- Colgan, F. y Ledwith, S. (Eds.) (2012). "Gender, Diversity and Trade Unions. International Perspectives". Published February 28th 2007 by Routledge.
- Contartese y Maceira (2005) "Diagnóstico sobre la situación laboral de las mujeres. Segundo trimestre de 2005". Trabajo, ocupación y empleo. Relaciones laborales, territorios y grupos particulares de actividad. MTEySS.
- Cutuli, R. (2012) "Flexibilidad empresarial y organización del trabajo doméstico: el trabajo invisible de las hijas de las fileteras en Mar del Plata". *Revista de Estudios de Género. La ventana*, vol. IV, 36, julio-diciembre, pp. 178-223.
- Cutuli, R. y Aspiazú, E. (2012) "Conciliación entre trabajo y cuidado infantil. Discriminaciones y exclusiones en el caso argentino", Paper presentado en la convocatoria de ONU Mujeres, ADDRESSING INEQUALITIES.
- De Barbieri, T. (1984) "Mujeres y vida cotidiana". México. FCE/Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) UNAM.
- De Barbieri, T. (1996) "Certezas y malos entendidos sobre la categoría género". En: Laura Guzmán Stein y Gilda Pacheco (comps.): *Estudios básicos de derechos humanos IV*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Comisión de la Unión Europea, San José de Costa Rica.
- De Barbieri, T. (1997) "Los ámbitos de acción de las mujeres". *Revista Mexicana de Sociología*. Año LIII. 1. Enero-marzo. pp. 203-224.
- Díaz, E. y Goren, N. (2011) *La negociación colectiva como mecanismo de promoción de la Equidad de género y diversidad*. CEMYT. Argentina.
- Espino, A. (2011) "Trabajo y género: un viejo tema, ¿nuevas miradas?". *Nueva Sociedad* 232. Marzo -abril.
- Esquivel, Faur y Jelin (2012) "Hacia la conceptualización del cuidado: familia, mercado y estado". En: Esquivel, Faur y Jelin (Ed.) *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*. Buenos Aires. IDES
- Esquivel, V. (2009) "Uso del tiempo en la Ciudad de Buenos Aires". Colección Libros de la Universidad 33. Buenos Aires. UNGS.
- ETUC (2002) "Women in Unions: Making the Difference". Brussels: ETUC.
- Forrest (1993) "A View from Outside the Whale: The Treatment of Women and Unions in Industrial Relations". En Briskin and McDermott (eds.) *Women Challenging Unions* (pp 325-341). Toronto University Press, Toronto.
- Ganga Contreras y Allende (2007) "Análisis teórico del sindicalismo en la región de los Lagos- Chile, desde una perspectiva del género. Situación de la industria salmonera". *Revista Universum*, 22 Vol.2, Talca.

- Godhino Delgado (2007) "Sindicalismo y género. Experiencias y desafíos de la Central Única de los Trabajadores de Brasil". *Revista Nueva Sociedad* 211, sep-oct.
- Godhino Delgado (2009) "Sindicalismo latinoamericano y política de género. Análisis y Propuestas". F. Ebert-Stiftung.
- Greene, R. (2002) "Industrial Relations and Women". En: Ackers and Wilkinson (eds) *Reworking Industrial Relations: New Perspectives on Employment and Society* (pp 305-315). Oxford University Press.
- Hammar (2003) "Ley de cupo sindical femenino. Análisis de la situación y antecedentes". CTIO - MTEySS, Bs. As.
- Hansen (2002) "Rethinking the Industrial Relations Tradition from a Gender Perspective: An Invitation to Integration". *Employee Relations* 24.
- Hochschild, A. (1989) "The second shift". New York. Viking.
- Hochschild, A. (2008) "La cultura de la política. Los ideales de cuidado: tradicional, posmoderno, moderno-frío y moderno-cálido". En: Arlie Russell Hochschild, *La mercantilización de la vida íntima. Apuntes de la casa y el trabajo*. Madrid. Katz.
- Irantzo y Ritcher (2003) "El tema de género en las convenciones colectivas en Venezuela". *Revista Venezolana de Gerencia*, abril-junio, vol.8, Maracaibo, Venezuela.
- Kirton y Greene (2005) "Gender, Equality and Industrial Relations in the 'New Europe': An Introduction". *European Journal of Industrial Relations* 11, SAGE Publications, London.
- Kirton, G. y Healy, G. (2012) "Gender and Leadership in Unions". Published December 7th 2012 by Routledge.
- Lamas, M. (1999) "Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género". *Papeles de Población*, julio-septiembre, 021. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México. pp. 147-178
- Lanari, E. (2008) "Argentina. Estudio Nacional. Proyecto Políticas de Empleo para la Igualdad de Género, Raza/Etnia en los países del MERCOSUR y Chile". Buenos Aires: PEI- OIT/Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España.
- Ledwith, S. (2012) "Gender politics in trade unions. The representation of women between exclusion and inclusion". *Transfer*. Volume 18, 2, Oxford, UK.
- Libchaber de Palomino, Mirta (2011) "Conflicto Laboral y Género. La movilización colectiva de las mujeres y barreras para su participación en las direcciones sindicales". Proyecto PNUD/ARG/09/016 Consejo Nacional de las Mujeres.
- Lupica, C. (2010) "Trabajo decente y corresponsabilidad de los cuidados en Argentina". OIT. Santiago de Chile. abril.
- Lupica, C. (2013) Cuadernillo estadístico de la maternidad 7. Maternidad en Argentina: aspectos demográficos, sociales, educativos y laborales: procesamiento de datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC. Periodo 2006-2012. Buenos Aires: Observatorio de la Maternidad.

- Marx, J., Borner, J., Caminotti, M. (2007). "Las Legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil". Buenos Aires. Siglo XXI.
- Moreyra, C. y Johnson, N. (2003). "Democracia, Género y Equidad: Aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa". Universidad de la República, Uruguay, junio.
- Novick M., Rojo S., Castillo V. (2008) "El trabajo femenino en la post convertibilidad. Argentina 2003 - 2007". Santiago de Chile. Documentos de Proyectos. CEPAL -Naciones Unidas, abril.
- OIT (2002). "Negociación Colectiva e Igualdad de Género". Panorama Laboral.
- OIT (2009) "Tendencias mundiales del empleo de la mujeres: marzo de 2009". Organización Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT,
- Okin, S. (1989) "Justice, gender, and the family". New York. Basic Books.
- Okin, S. (1996) "Desigualdad de género y diferencias culturales". En: Carme Castells (comp.) *Perspectivas feministas en teoría política*, Barcelona, Paidós.
- Osborne (2005) "Desigualdad y relaciones de género en organizaciones: diferencias numéricas, acción positiva y paridad". *Política y Sociedad*, Vol. 42, 2.
- Pastor (1994) "Mujeres, Género y Sociedad". En Knecher y Panaia (comp.): *La mitad del país. La mujer en la sociedad argentina*, Centro Ed. de América Latina. Bs. As.
- Pautassi, L. (2001): "Equidad de género y calidad en el empleo: Las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina". Serie Mujer y Desarrollo. CEPAL. Santiago de Chile, marzo.
- Pautassi, L., Faur, E., Gherardi, N. (2004) "Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad". Serie Mujer y Desarrollo. CEPAL. Santiago de Chile.
- Paz, J. (2009) "El efecto del trabajador adicional en la Argentina". En: <http://www.ucema.edu.ar/conferencias/download/Paz.PDF>
- Rigat-Pflaum (2008) "Los sindicatos tienen género". Fundación Friedrich Ebert, junio.
- Rodríguez Enríquez, C. (2005) "La economía del cuidado: un aporte conceptual para el estudio de las políticas públicas". Buenos Aires: Ciepp. DT 44.
- Rodríguez Enríquez, C. (2009) "La crisis económica mundial, el empleo de las mujeres y las respuestas de política pública. Una observación del caso argentino". Observatorio de Género y Pobreza. Bs. As.
- Rubery (2002) "Gender Mainstreaming and Gender Equality in the EU: The Impact of the EU Employment Strategy". *Industrial Relations Journal*. 33.
- Scott, J. (1994) "El género: una categoría útil para el análisis histórico". En: J. Amelang y Mary Nash (comp.) (1990): *Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea*. Ed. Alfons el Magnanim. Barcelona.
- Todaro, R. (2004) "El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género". Marzo 2004 Santiago. Chile. Centro de Estudios de la Mujer

- Trajtemberg, D. (2009) "Negociación colectiva durante 2003-2007, un análisis desde la perspectiva de género". 9no Congreso ASET, Bs. As.
- Wacjman (2000) "Feminism Facing Industrial Relations". *British Journal of Industrial Relations* 38.
- Wainerman, C. (2005) *La vida cotidiana en las nuevas familias, ¿una revolución estancada*, Buenos Aires, Lumiere.
- Wainerman, C. (2007) "Mujeres que trabajan. Hechos e ideas", en: Susana Torrado (comp.): *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario*, Buenos Aires, Edhasa.



Universidad
Nacional
de Quilmes

:: Colecciones en **coedición** con el Centro Cultural de la Cooperación “*Floreal Gorini*”

:: *Economía y Gestión*

- > Dirección de la Producción. *Alfredo Russo*
- > Organización y gestión de empresas turísticas y hoteleras. *Raúl Saucedo*
- > Organización y administración de empresas. *Juan José Gilli y Amanda Tartabini*
- > Dirección estratégica. *Juan José Gilli y Amanda Tartabini*
- > Gestión práctica para PyMES. *Rubén Bozzo*
- > Planificación y control de gestión. *Rodolfo Oscar Fernández Ziegler*

:: *Economía y Sociedad*

- > Integración económica. *Fernando Porta, Patricia Gutti y Ramiro Bertoni*
- > Relaciones económicas internacionales. *Antonio Vicenzotti*
- > Teorías del comercio internacional. *Gustavo Lugones*
- > Paradoja de la soja argentina. *Germán Dabat*
- > Introducción a la economía. *Ramiro Ruíz del Castillo y Ernesto Toffoletti*
- > Commodities agrícolas. *Germán Dabat y Sergio Paz (Comps.)*

:: *Pensamiento Crítico*

- > Las industrias culturales en la legislación argentina. *Gustavo López*
- > Abya Yala, hijos de la tierra. *Sebastián Miquel*
- > Horacio Giberti, memorias de un imprescindible. *Diego Ramírez*
- > En clave de emergencia. *Ernesto López*
- > Los dos siglos de la Argentina. *Guillermo Vitelli*
- > Las economías regionales. *Alejandro Rofman*
- > Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo. *Javier Balsa (Comp.)*
- > La re-inversión religiosa del encierro. *Rodolfo Brardinelli y Joaquín Algranti*
- > Mujeres: violencias y sociedad urbana. *Carlos Fidel (Coordinador)*
- > Fidel: Una historia cinco miradas. *Oswaldo Salas, Liborio Noval, Roberto Salas, Pablo Caballero y Alex Castro*

:: A su disposición en:

- > Librería de la UNQ
- > Librería del Centro Cultural de la Cooperación “*Floreal Gorini*”
- > Librería Universitaria Argentina (LUA)

:: Distribuye:

> Editorial Atuel

Julian Álvarez 813, CABA >> info@editorialatuel.com.ar

y en todas las librerías del país.

:: Compra por Internet:

- > www.imfc.coop/ (Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos)
- > www.unq.edu.ar/ (Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes)
- > www.antigonalibros.com.ar/ (Antigona Libros)

Transformaciones de la era neoliberal

*Claudio Katz**

Las características de la crisis reciente se explican por las transformaciones ocurridas durante la etapa neoliberal de las últimas tres décadas. Ese período comenzó con el Thatcherismo, se reforzó con el desplome de la URSS y persiste en la actualidad atropellando las conquistas sociales.

Mediante privatizaciones, apertura comercial y flexibilización laboral el neoliberalismo modificó el funcionamiento del capitalismo. Amplió el radio sectorial y territorial de la acumulación, sometiendo nuevas actividades (educación, salud, jubilaciones) y espacios geográficos (ex países socialistas) al reinado del lucro. Ha incentivado formas de consumo más segmentadas y modalidades de producción flexible, que potencian el desempleo, la feminización del trabajo y la polarización de las calificaciones.

El neoliberalismo acentuó la precarización de todas las categorías profesionales, creando un duro escenario de informalidad laboral. El aumento de la desigualdad social es una consecuencia de esta regresión.

Palabras clave: Neoliberalismo - Capitalismo - Crisis - Mundialización - Rebeliones

* Economista, Investigador CONICET, Profesor UBA.

Transformations of the neoliberal age

The characteristics of the recent crisis are explained by the transformations that took place during the neoliberal period of the last three decades. This period began with Thatcherism, gained strength with the collapse of the USSR and currently persists while trampling on social conquests.

Neoliberalism modified the functioning of capitalism via privatisations, trade opening and relaxation of laws relating to terms of employment. It broadened the sectoral and territorial radius of accumulation, subjecting new activities (education, health, retirement funding) and geographical spaces (former socialist countries) to the kingdom of profit. It has motivated more segmented ways of consumption and flexible ways of production, which are factors that strengthen unemployment, feminization of work and polarization of qualifications.

Neoliberalism accentuated precarious work conditions in all professional categories, creating a hard scenario of work unreliability. The increase in social disparity is a consequence of this regression.

Key words: Neoliberalism - Capitalism - Crisis - Globalization - Rebellions

Fecha de recepción: marzo de 2014

Fecha de aceptación: junio de 2014

Polarización social

La enorme expansión de las brechas sociales retrata la ofensiva del capital. Con sus denuncias de enriquecimiento del 1 % de los acaudalados, el movimiento de ocupantes de Wall Street puso de relieve esta fractura. Un documentado libro reciente confirma la magnitud de esta polarización. Ese trabajo aporta detalladas estimaciones del aumento de la desigualdad social en 30 países y establece comparaciones históricas de esta brecha¹.

El texto destaca que el 1% de la minoría más enriquecida de la población (equivalente a la crema de la clase capitalista) es poseedora del 25% del patrimonio total en Europa (2010) y del 35% en Estados Unidos (2010). El 9% siguiente (que corresponde a los sectores privilegiados, gerenciales o directivos) detenta el 35% de ese acervo en ambas zonas. Un 10% de habitantes maneja, por lo tanto, el 60% y 70% del patrimonio en las dos principales regiones económicas del planeta. En el otro polo de la sociedad, el 50% más pobre sólo tiene el 5% de ese total y el 40% restante conforma un sector intermedio, que controla el 35% (Europa) y el 25% (Estados Unidos) de esa suma.

El estudio también señala que este enriquecimiento se amplió dos o tres veces más que el PIB durante los últimos 20-30 años, a un ritmo desconocido desde 1910. Por esta razón algunos super-billionarios, como la heredera de la empresa francesa L'Oreal incrementaron su fortuna de 2.000 a 25.000 millones de dólares en 1990-2010. Lo mismo ocurrió con Bill Gates.

Estas cifras confirman otras evaluaciones que circularon en los últimos años para ilustrar esta explosión de desigualdades. Por ejemplo, una minúscula elite de billionarios detenta el 46% de los activos mundiales y un puñado de 200.000 "ultra-ricos" aumentó el año pasado su patrimonio en un monto equivalente al PIB de la India².

Estos datos demuelen todas las justificaciones neoliberales de la brecha social, como "un precio a pagar por el progreso" o como un "mal transitorio hasta que finalice el derrame". También refutan la fantasía de "erradicar la pobreza mediante el crecimiento". Los cálculos que habitualmente presenta el Banco Mundial para demostrar esa reducción se basan sobre una burda identificación de las necesidades básicas con la

¹ Piketty, Thomas, "En ciertos aspectos las desigualdades son actualmente mayores que en 1913", 11/3/2014, encampoabierto.wordpress.com. Piketty, Thomas. *Le capital au XXI^e siècle*, Seuil, 2013.

² Kliksberg, Bernardo. "La explosión de las desigualdades", 8/1/2014, www.pagina12.com.ar

subsistencia fisiológica. Como miden la pobreza omitiendo su evolución comparativa frente a la riqueza, registran disminuciones porcentuales de la miseria que sólo existen en su imaginación³.

El aumento de la desigualdad en las economías emergentes se desenvuelve a un ritmo semejante a los países centrales, confirmando que estas fracturas no se acortan con el simple crecimiento. En China el 1% más rico pasó de 4-5% del patrimonio (1980) a 19-11% (2010) y en India del 4% a 12%. La riqueza se ha expandido más rápido que el PIB en las economías asiáticas ascendentes y en las regiones estancadas de Occidente⁴.

La estrecha relación entre desigualdad y neoliberalismo se verifica en la evolución histórica de los desniveles sociales. El pico máximo de la brecha social se registró a principio del siglo XX, luego descendió en la posguerra hasta alcanzar a su punto más bajo en 1975 y posteriormente ha retomado una imparable curva ascendente. Dos contrapesos tradicionales de esta polarización -la existencia de una clase media y de estados involucrados en la problemática social- no atenuaron la fractura creada por el capitalismo neoliberal⁵.

Es muy significativo que los datos más contundentes sobre el incremento de la desigualdad contemporánea hayan sido aportados por un economista convencional, crítico de Marx y partidario de mejorar al capitalismo con tenues reformas en los impuestos y la educación⁶.

Mundialización productiva

La desigualdad se expande junto con el salto registrado en la internacionalización de la economía. Esta mundialización se ha convertido en un nuevo eje articulador del capitalismo. En la esfera productiva los protagonistas de este cambio han sido las empresas transnacionales, que ampliaron la diversificación internacional de los procesos de fabricación.

Estas firmas aumentaron la elaboración de mercancías “hechas en el mundo” mediante “cadenas globales de valor”. Desenvuelven su producción en función de las ventajas que ofrece cada localidad en mate-

³ Un ejemplo de este abordaje en: Llach, Juan. El desafío de la desigualdad, 15/04/2014, www.lanacion.com.ar

⁴ Toussaint, Eric. “Que faire de ce que nous apprend Thomas Piketty sur Le capital au XXIe siècle” 10/4/2014 www.pressegauche.org

⁵ Piketty, Thomas. “Nunca ha habido tanta riqueza privada en el último siglo”, 13/4/2014, economia.elpais.com

⁶ Pettit, Jean Paul. A propos du Capital au XXIe siècle de Thomas Piketty, 10/2/2014 www.contretemps

ria de salarios, subsidios o disponibilidad de recursos. De esta forma un Ipod se fabrica actualmente con microcircuitos japoneses, diseño norteamericano, pantallas planas coreanas y ensamblado chino⁷.

La industria se desplaza al continente asiático para lucrar con salarios bajos, aprovechando el abaratamiento del transporte y las comunicaciones. Esta extensión geográfica condujo a una duplicación de la fuerza de trabajo involucrada en la producción global (1990- 2010). El porcentaje de asalariados comprometidos en esta actividad mundializada aumentó un 190% en las economías intermedias y un 46% en los países desarrollados⁸.

La industria automotriz -que con el fordismo o toyotismo siempre marcó la tónica de nuevos modelos productivos- ha incrementado su internacionalización. Fracciona la fabricación de vehículos en incontables países y ya existen tres casos importantes de entrelazamiento global de la propiedad (FIAT-Chrysler, Renault-Nissan y Peugeot-Dongfeng).

La evolución de FIAT es muy ilustrativa de esta tendencia, puesto que ingresó en Chrysler en 2009 bajo la dirección de un italo-canadiense, manteniendo la propiedad de la familia Agnelli. La compañía se despegó posteriormente del mercado italiano y dio lugar a una nueva empresa internacionalizada (FCA) con sede legal en Holanda y domicilio fiscal en Inglaterra

La revolución digital es el soporte tecnológico de esta mundialización productiva. La velocidad de las innovaciones en la informática torna obsoletos los nuevos productos, antes de agotar su comercialización. La crisis no atenuó el vertiginoso ritmo de estos cambios. La expansión de Internet con redes sociales ha generado, por ejemplo, una nueva interconexión entre 1.000 millones de usuarios. Los debates sobre la propiedad intelectual y la nueva cultura audiovisual ilustran la magnitud de la revolución tecnológica en curso.

El impacto de estas innovaciones sobre la productividad suscita un intenso debate, que opone a los tecno-eufóricos con los tecno-escépticos. La apología neoliberal del universo virtual que despliega el primer grupo es impugnada por los heterodoxos del segundo alineamiento, con argumentos que relativizan el impacto de los nuevos mecanismos de producción flexible⁹.

⁷ Rubinzal, Diego. "Mundialización de la producción cadenas globales", 30/3/2014 www.pagina12.com.ar. Ver: Andreff Wladimir. *Les multinationales globales*. La decouverte, Paris, 1996.

⁸ Husson, Michel. "La formación de clase obrera mundial", 8/1/2014, www.kaosenlared.net.

⁹ La primera visión Alex Tabarrok y la segunda en Robert J. Gordon, *La Nación*,

Pero conviene recordar que el capitalismo siempre ha funcionado introduciendo innovaciones que incrementan la tasa de explotación. Este mecanismo se encuentra en el ADN de un sistema basado sobre la extracción de plusvalía.

La revolución informática actual repite esa norma, pero generando recortes mayores en el nivel de empleo. Esta pérdida de puestos de trabajo se verifica en las fases de prosperidad y recesión, a medida que se acelera la rotación del capital y se reducen los gastos de administración.

Algunos críticos marxistas reconocen la presencia de esta revolución tecnológica, pero objetan su alcance industrial. Estiman que la productividad no se expande, ni genera mutaciones comparables a la máquina del vapor o el automóvil¹⁰.

Pero esta caracterización reitera los diagnósticos keynesianos que añoran el viejo capitalismo. Acepta sus cálculos de productividad para las economías avanzadas y aprueba la omisión de estas estimaciones para las economías asiáticas. Es evidente que la gigantesca expansión del PIB chino se consumó junto a los grandes cambios de la informática, que utilizan las empresas transnacionales para fabricar globalmente.

Es erróneo suponer que el capitalismo eliminó las revoluciones tecnológicas luego de la era del automóvil. Este sistema no puede prescindir de estas mutaciones periódicas, desde el momento que funciona compitiendo por beneficios surgidos de la explotación. Esta competencia obliga a los concurrentes a incrementar la productividad para sustraer mercados a sus rivales. La informática simplemente repite lo ocurrido con el vapor, los ferrocarriles, la electricidad, el automóvil o los plásticos¹¹.

Mundialización comercial-financiera

La fuerte expansión que han registrado los convenios de libre comercio se amolda al avance de la mundialización productiva. Las compañías necesitan aranceles bajos y libertad de movimientos entre países para concretar sus transacciones *intrafirma*.

12/1/2014. Nuestra revisión de ese debate en: Katz Claudio. "La concepción marxista del cambio tecnológico", Revista *Buenos Aires. Pensamiento Económico*, 1, Bs. As., otoño 1996.

¹⁰ Sáenz, Roberto. "Perspectivas del capitalismo a comienzos del siglo XXI", *Socialismo o Barbarie* 20, febrero 2012,

¹¹ Nuestro enfoque en Katz Claudio, *Bajo el imperio del capital*. edición argentina, Luxemburgo, diciembre de 2011 (cap. 8).



Margaret Thatcher
El fantasma neoliberal

La gravitación actual de esas empresas es enorme. Sólo 737 firmas transnacionales controlan el 80% del valor accionario de las mayores compañías del mundo y una crema de 147 maneja el 40% de esos títulos¹².

Como el comercio mundial no se interrumpió en el reciente sexenio de crisis, estas tendencias han persistido. La caída registrada en el volumen de transacciones durante 2009 se recompuso, sin afectar el eslabonamiento forjado por las empresas globalizadas.

La mundialización comercial continúa extendiéndose con los nuevos megatratados que Estados Unidos negocia con la Unión Europea (Transatlántico) y con los países asiáticos (Transpacífico). Obama retomó las tratativas iniciadas durante la administración de Clinton, bajo la presión de los sectores más interesados en ampliar la escala de sus mercados (productos agrogenéticos, informática, automotrices, bancos).

Estas negociaciones corroboran que la crisis no introdujo el giro hacia el proteccionismo que pronosticaron algunos economistas. Por lo contrario, persistieron los grandes bloques regionales (Unión Europea, Alianza del Pacífico, ASEAN) y los convenios que mantienen entre sí los países miembro de las distintas alianzas. Aquí radica la gran diferencia con los años '30. La economía se encuentra más internacionalizada y se estrechó el margen para recrear áreas monetarias resguardadas con elevados aranceles.

Por estas razones tampoco hubo reversión de la globalización financiera. En este campo se concentra la mayor escala de internacionalización del capital. La desregulación de las operaciones, la integración de los mercados y la gestión accionaria de las firmas que introdujo el neoliberalismo ha persistido. Los capitales continúan fluyendo de un país a otro con la misma velocidad y libertad de circulación que exhibían antes de 2008. Estos movimientos siguen generando la explosión de liquidez, el descontrol crediticio, la inestabilidad cambiaria y la volatilidad bursátil, que sacuden periódicamente a todos los mercados.

Bajo el impacto inicial de la crisis abundaron las convocatorias a reintroducir regulaciones, controles a los bancos y penalidades a las ganancias especulativas. Pero no ocurrió nada. Todas las iniciativas chocaron con la resistencia de los financistas, que volvieron a demostrar capacidad de veto y creciente entrelazamiento con el capital productivo.

¹² Basterra, Juanjo. "737 multinacionales monopolizan" 1/2/2013 www.rebellion.org.

Dos situaciones en la misma etapa

El avance de la mundialización no es sinónimo de sincronización del ciclo económico. Por lo contrario, cada vez resulta más nítida la coexistencia de situaciones diferenciadas. El crecimiento bajo o nulo de Estados Unidos, Europa y Japón empalma con el continuado ascenso de China y ciertas economías intermedias.

Este segundo bloque no tiene la pujanza suficiente para actuar como consumidor global, ni para generar una desconexión compensatoria del estancamiento en el centro. Pero su continuado crecimiento limitó el alcance de la crisis.

Como resultado de esa combinación coexisten dos tipos de escenarios dentro de la misma economía internacionalizada. Las empresas transnacionales neutralizan la caída de un mercado con el desarrollo de otro. Contrarrestan las pérdidas afrontadas en ciertos países con las ganancias obtenidas en las localidades más prósperas. Este heterogéneo contexto explica las modalidades diferenciadas que presenta en la actualidad el neoliberalismo agobiado por las finanzas en el Centro y basado sobre el productivismo en Oriente.

En ambas regiones se corrobora el mismo comportamiento turbulento de la acumulación. No rige la expansión autosostenida que imaginan los neoliberales, ni el estancamiento generalizado que suponen muchos heterodoxos.

Frente a esta situación conviene ser cuidadosos con los contrapuntos históricos. El período neoliberal no repite la depresión de entreguerra, ni la pujanza de posguerra. Conforman una nueva etapa que perdura en la coyuntura pos 2008.

Este período incluye un funcionamiento cualitativamente diferenciado del capitalismo. Este sistema tuvo una primera etapa de libre comercio en el siglo XIX, una segunda de imperialismo clásico a principio del XX y una tercera de posguerra con mayor regulación estatal. El neoliberalismo constituye la cuarta etapa del capitalismo.

Esta caracterización permite abordar los problemas actuales mejorando la aplicación de la teoría de las Ondas Largas, para captar la coexistencia de situaciones de recesión y crecimiento. Indagar sólo la preeminencia de un ciclo Kondratieff descendente o de un período contrapuesto ascendente genera múltiples problemas.

Los teóricos marxistas que postulan la perdurabilidad de un ciclo descendente suelen remarcar la anemia de la acumulación. Reconocen que el neoliberalismo restauró la tasa de ganancia, pero consideran que esa recomposición no incrementó la inversión y la productividad.

Explican esa limitación por la dominación de los monopolios, la pérdida de pujanza tecnológica o la gravitación parasitaria del capital financiero¹³.

Pero esta mirada omite el fenomenal crecimiento de China y la expansión cualitativa de la mundialización. Razona como si estos datos constituyeran episodios menores o pasajeros, sin notar que modifican el funcionamiento del capitalismo. Reitera imágenes de estancamiento recogidas de los años '30 o '70, olvidando que este sistema no se caracteriza por parálisis sin fin. Se desenvuelve ampliando la explotación de los trabajadores para acumular beneficios.

Otros autores vislumbran la proximidad de una fase ascendente (en 2018), al concluir un ciclo Kondratieff descendente que prolongó su duración tradicional¹⁴.

Pero esta determinación cronológica exacta de los períodos largos es más familiar al razonamiento schumpeteriano que a la tradición de Marx. Los seguidores de esa concepción (que aceptan la problemática de los ciclos largos) siempre objetaron las periodicidades fijas. Cuestionaron las justificaciones basadas sobre la renovación del capital fijo o la maduración de revoluciones tecnológicas, considerando que el dato central de estos procesos es el imprevisible desenlace social de la confrontación clasista.

Más allá de estas controversias, no existe hasta ahora ningún indicio de reversión del bajísimo crecimiento de Europa, Japón o Estados Unidos, que se requeriría para el debut de esa onda ascendente.

La atención puesta en dilucidar la primacía de un ciclo de regresión o prosperidad de largo plazo obstruye el registro de la dualidad actual. En esta etapa no perdura la homogeneidad, ni las fracturas de posguerra. El centro ya no determina tan directamente la evolución económica mundial y ha desaparecido el movimiento económico específico que caracterizaba al bloque socialista. Probablemente los nuevos movimientos de largo plazo se están amoldando al perfil de un capitalismo más globalizado y de-sincronizado.

En cualquier caso es más productivo desentrañar las transformaciones cualitativas en curso, que discutir la periodicidad cuantitativa de las Ondas. El concepto de etapa contribuye a esta indagación. Permite afinar los instrumentos conceptuales requeridos para captar la dinámica de un período tan complejo. La evolución en curso no se esclarece con

¹³ Foster John Bellamy, Chesney Robert, "Monopoly-finance capital and the paradox of accumulation", *Monthly Review* 5, vol 61, october 2009

¹⁴ Roberts, Michael. "Tendencias, triggers and tulips", Third IIRE Seminar on the Economic Crisis. Amsterdam, 15-2-2014.

preguntas simplificadas. No basta definir “si la crisis se profundiza o atenúa” para comprender lo que está ocurriendo. Resulta indispensable contextualizar esta convulsión en la nueva etapa que han estudiado varios autores¹⁵

Una crisis específica

El neoliberalismo cerró el período de convulsión predominante durante el ocaso del *boom* de posguerra (temblores de 1974-75 y 1981-82), pero como siempre ocurre bajo el capitalismo el fin de ciertos desequilibrios abrió nuevas contradicciones, que desembocaron en los estallidos financieros y en la recesión de los últimos años. Dos décadas de privatización, apertura comercial y flexibilización laboral generaron esos torbellinos.

Las crisis de la mundialización neoliberal han sido muy frecuentes en distintos puntos del planeta. Salieron a flote con la burbuja japonesa (1993), la eclosión del Sudeste Asiático (1997), el desplome de Rusia (1998), el desmoronamiento de las Punto.Com (2000) y el descalabro de la Argentina (2001).

El temblor global de 2008 tuvo una magnitud y un alcance geográfico muy superior a estos precedentes, pero forma parte de la misma secuencia. No ha sido una prolongación de crisis irresueltas de los años '70, sino un resultado de contradicciones específicas de la nueva fase. Las caracterizaciones que subrayan esta peculiaridad han clarificado mucho más el contexto actual, que las interpretaciones centradas sobre explicar el temblor reciente como una continuidad de la crisis iniciada hace 40-50 años¹⁶.

Las convulsiones de los últimos años no constituyen sólo desequilibrios genéricos del capitalismo, ni efectos exclusivos de las políticas neoliberales. Obedecen a ambas causas. Son productos combinados del capitalismo neoliberal.

Esta síntesis ha sido acertadamente analizada por distintas interpretaciones marxistas, que explican cómo la crisis emergió de un sistema de competencia por beneficios surgidos de la explotación (capitalismo) y

¹⁵ Un abordaje de este tipo en: Harvey, David, *A brief history of Neoliberalism*, Oxford University Press, New York, 2005. Harvey, David, “El neoliberalismo como proyecto de clase” vientosur.info/08/04/2013.

¹⁶ El primer enfoque: Panitch, Leo, Gindin, Sam. “Capitalismo global e imperio norteamericano”. *El nuevo desafío imperial*, Socialist Register 2004, CLACSO, Buenos Aires 2005. El segundo en: Brenner, Robert, “The economics of global turbulence”, *New Left Review* 229, May-June 1998

de un modelo de ofensiva del capital contra el trabajo (neoliberalismo)¹⁷.

Estas caracterizaciones se ubican en las antípodas de la visión neoclásica, que atribuye las crisis recientes a desaciertos de los gobiernos o irresponsabilidades de los deudores. No sólo reducen todos los problemas a comportamientos individuales, sino que culpabilizan a las víctimas y apañan a los responsables.

La ortodoxia neoclásica presentó el temblor de 2008 como un episodio pasajero y justificó con pragmatismo todos los socorros estatales a los bancos. No registró que este auxilio contraría sus prédicas a favor de la competencia y el riesgo. Pondera, además, a los países que presentan menor resistencia al ajuste (Letonia, Irlanda) y despotrica contra las poblaciones que enfrentan esa agresión (Grecia)¹⁸.

Las interpretaciones marxistas también discrepan con las teorías keynesianas, que explican la crisis por ausencia de regulaciones y descontrol del riesgo. Estas visiones postulan resolver estos desajustes con mayor supervisión bancaria¹⁹, pero suelen olvidar que los controles ya existen y son periódicamente socavados por las rivalidades que oponen a los propios bancos. En su idealización de las regulaciones desconocen que esas normas están destinadas a proteger los negocios de las clases dominantes.

La heterodoxia convencional denuncia acertadamente el descaro de Wall Street, la estafa a los ahorristas y el chantaje de las calificadoras, pero omite que la especulación es una actividad constitutiva y no opcional del capitalismo.

Los keynesianos que buscan raíces más estructurales de la crisis actual remarcan el deterioro del poder de compra que introdujo el neoliberalismo²⁰, pero no tienen en cuenta que el capitalismo actual funciona incentivando el consumo y fragilizando los ingresos, mediante la competencia laboral y la degradación del trabajo. El propio sistema pro-

¹⁷ Nuestra visión en polémica con los autores neoclásicos y keynesianos en: Katz Claudio, *Interpretaciones de la crisis, La crisis capitalista mundial y América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2012.

¹⁸ Greenspan, Alan 2010 "The Crisis Greenspan Associates LLC" en www.brookings.edu, Ocampo, Emilio, "Cuando el remedio es peor que la enfermedad", ambito.com/diario 11/01/2013. Raghuram, Rajam, "El boom commodities crea problemas", www.ambito.com/noticia 23/08/2012.

¹⁹ Stiglitz, Joseph 2010. *Caída libre*. (Buenos Aires: Taurus). Wyplosz, Charles, "En Europa habrá una enorme reestructuración de la deuda", www.ambito.com/noticia. 27/07/2012.

²⁰ Aglietta, Michel; Berrebi, Laurent 2007. *Desordres dans le capitalisme mondial* (Paris : Odile Jacob). Bhaduri, Amit; Cesaratto, Sergio; Palma, Gabriel, "Economistas heterodoxos", www.pagina12.com. 19/11/2012.

picia metas contradictorias de ampliación de las ventas y reducción de los costos salariales.

Tres explicaciones marxistas

En polémica frontal con estas visiones los economistas marxistas han presentado en los últimos años tres explicaciones principales de la crisis.

Una primera visión destaca que el neoliberalismo creó un problema de realización del valor de las mercancías al contraer los salarios. Alentó el consumo sin permitir su disfrute y amplió la producción estrechando los ingresos. Estas incongruencias derivan en última instancia de la estratificación clasista de la sociedad, pero fueron potenciadas por el deterioro del poder de compra popular que introdujo el neoliberalismo²¹.

También conviene subrayar que ese desequilibrio no afectó a todos los países con la misma intensidad. El modelo actual incluye una gran expansión del consumismo y la riqueza patrimonial financiados con endeudamiento.

Un segundo enfoque marxista pone el acento sobre los problemas de valorización. Destaca que el neoliberalismo incrementó la tasa de plusvalía y redujo los salarios, sin consumir una recuperación suficiente de la tasa de ganancia²².

Ese porcentual no es un número fijo, por lo que debe evaluarse es si esa recomposición alumbró un nuevo esquema de funcionamiento capitalista. Dos décadas y media de neoliberalismo ilustran esa concreción. Los desequilibrios actuales de valorización son resultado del impacto que genera la tasa de inversión sobre un nivel restaurado del beneficio.

La tercera caracterización marxista resalta la existencia de capitales sobreacumulados en la esfera financiera. Remarca las tensiones que generan esos fondos a través de mecanismos de titularización, derivados y apalancamientos. La internacionalización de las finanzas, la desregulación bancaria y la gestión bursátil de las grandes firmas agigantan esos desequilibrios²³.

²¹ Husson, Michel, *Capitalismo puro*, Maia Ediciones, Madrid, 2009, -Bhir, Alain, "Le triomphe catastrophique du neoliberalisme", 10-11-2008, Presse toi a Gauche, Canadá.

²² Harman, Chris, *Zombie Capitalism*, Bookmarks, 2009. Kliman, Andrew. "The destruction of capital and the current crisis", January 15, 2009, <http://www.permanentrevolution.net/entry/2760>

²³ Chesnais, Francois. "La recesión mundial: el momento, las interpretaciones y lo que se juega en la crisis, *Herramienta* 37, marzo 2008, Buenos Aires.

Es importante vincular estas transformaciones con sus determinantes productivos, para evitar lecturas simplistas. Ciertamente el neoliberalismo abrió las compuertas para un festival de especulación, pero las mutaciones que introdujo con la multiplicación de títulos y la gestión del riesgo han sido funcionales a la mundialización productiva y comercial.

Las tres visiones marxistas ilustran cómo el neoliberalismo erosionó los diques que morigeraban los desequilibrios del capitalismo. Por esta razón el sistema opera con un grado de inestabilidad muy superior al pasado.

Las coincidencias entre esos enfoques son mucho mayores que sus diferencias. Divergen en la identificación de los mecanismos últimos de una crisis que todos atribuyen al funcionamiento intrínseco del capitalismo. El debate concierne a explicaciones teóricas y no entraña divergencias políticas significativas. La vieja identificación del sub-consumismo con el reformismo socialdemócrata y de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia con la revolución social ha perdido relevancia. En ningún lugar existen alineamientos orientados por esos parámetros.

Esas compatibilidades pueden desarrollarse profundizando un abordaje metodológico multicausal de la crisis, que indague cómo el capitalismo se reproduce potenciando una amplia gama de contradicciones.

La heterogeneidad de la mundialización neoliberal es una manifestación de esta combinación de desequilibrios. El modelo incentivó en las economías centrales problemas de demanda, al contraer los ingresos populares y aumentar la desigualdad. En las economías de alto crecimiento introdujo, en cambio, desajustes de sobreinversión y potencial caída de la tasa de ganancia.

Por estas razones las crisis de realización que prevalecen en el primer bloque, coexisten con los desequilibrios de valorización que despuntan en el segundo. Los temblores financieros que sacuden a todo el sistema expresan esta variedad de contradicciones estructurales.

Conflictos dentro del orden neoliberal

Ningún proceso económico esclarece por sí mismo el rumbo contemporáneo del capitalismo. Si se omiten los cambios geopolíticos o se postula su estudio en forma separada, resulta muy difícil comprender las transformaciones en curso.

El rol de Estados Unidos, las reacciones de China y las actitudes de las subpotencias intermedias no operan como simples reflejos de exigencias económicas. Se desenvuelven siguiendo tensiones geopolíti-

cas autónomas, en un escenario mundial estratificado por la dominación imperialista.

En este orden global las guerras interimperialistas por el reparto del mundo colonial -que predominaban hasta la primera mitad del siglo XX- fueron sucedidas por una gestión imperial asociada, bajo el liderazgo de Estados Unidos. En ese escenario se registraron los choques con Rusia y China y las permanentes agresiones a los países periféricos.

La interpretación de las nuevas situaciones que irrumpieron bajo el neoliberalismo está dificultada por la variedad de coyunturas que ha caracterizado a esta etapa. Basta contrastar la sensación de triunfalismo imperial que prevaleció durante la era Bush, con el reajuste estadounidense de los últimos años para calibrar la magnitud de estas modificaciones.

Habitualmente se distinguen tres momentos diferenciados de este período. La fase de predominio bipolar entre Estados Unidos y la Unión Soviética (1985-89), el escenario unipolar de supremacía de la primera potencia (1989-2008) y el contexto multipolar en curso (2008-2014). El colapso de la URSS, la ofensiva belicista estadounidense y la conversión de China en país central han sido los acontecimientos más determinantes del pasaje de una fase a otra.

También en el período previo de posguerra se registraban mutaciones de este tipo. Los momentos de ímpetu imperial eran sucedidos por etapas de mayor gravitación del bloque socialista o del núcleo de países No Alineados. Pero la relativa solidez de la divisoria planetaria durante la guerra fría atenuaba el alcance de esas modificaciones. Por esta razón los virajes actuales son más desconcertantes y generan abruptos cambios de opinión entre los analistas. Un día describen la invencibilidad de Estados Unidos y al otro retratan el fulminante declive de esa potencia.

Para evitar estos vaivenes conviene recordar que el período neoliberal se consolidó cuando fue aceptado por los principales actores del orden internacional. Esta convalidación sucedió a la restauración del capitalismo en el ex bloque socialista. Partiendo de esta coincidencia en torno del sistema socioeconómico mundial se desenvuelven los conflictos comerciales, financieros y productivos. La competencia económica y la búsqueda de mayor poder geopolítico operan al interior de esa estructura.

Estas oposiciones se sitúan por debajo de un umbral de antagonismo y se desarrollan sin quebrar la solidaridad de clases dominantes que existe entre los rivales. Todos se alinean en la misma órbita de la opresión social, acompañan la mundialización y aceptan con distinto grado

de entusiasmo la modalidad neoliberal prevaleciente. Las empresas transnacionales operan como el gran conector entre los capitalistas nacionales y los nuevos enriquecidos del Este y Oriente, que aspiran a alcanzar la riqueza de sus pares de Occidente.

Esta coexistencia no elimina la disparidad de intereses en juego, ni reduce la virulencia de la concurrencia, pero define el marco en que se negocian las disputas. En el G 7, el Consejo de Seguridad o últimamente el G 20 se determina cuál es el grado de consenso o disenso que existe en torno de cada controversia.

Estas tratativas siempre penalizan a la periferia y ratifican la supremacía del circuito imperial. También disimulan la asimetría militar que mantiene Estados Unidos con el resto y consagran el estatus ascendente o descendente de las subpotencias y las economías intermedias. Este escenario de choques en un ámbito acotado ha sido comparado con el contexto histórico de “Concierto de las Naciones” que sucedió al fin de las guerras napoleónicas²⁴.

Este marco geopolítico del período neoliberal ha persistido luego de la crisis de 2008. La convulsión económica no modificó el consenso en torno de la mundialización. Estados Unidos reorganiza su intervención imperial definiendo la agenda que asumen Europa y Japón. China asciende con grandes vacilaciones sobre la forma de amoldar su escasa incidencia política a su enorme gravitación económica. Las ambiciones subimperiales de varias potencias emergentes chocan con su vulnerabilidad económica y sus frágiles alianzas externas. La periferia continúa padeciendo los mayores daños de este reacomodamiento.

Este nuevo escenario es también registrado por las visiones que destacan la sustitución del viejo fordismo nacional por un nuevo posfordismo global. Este reconocimiento choca con su expectativa de gestar una globalización progresista, basada sobre la competitividad compartida y la redistribución internacional de los ingresos²⁵.

No cabe duda de que la geografía industrial del mundo se aleja del viejo fordismo. Esta transformación se consume con el activo protagonismo de empresas transnacionales que rivalizan entre sí explotando a los trabajadores. Este modelo de concurrencia por la extracción de plusvalía impide el surgimiento de una globalización cooperativa. Imaginar

²⁴ Anderson, Perry. “Algunas observaciones históricas sobre la hegemonía”, C y E, año II, 3, primer semestre 2010. Anderson, Perry. “Apuntes sobre la coyuntura actual”, *New Left Review*, 48, 2008.

²⁵ Lipietz, Alain. El mundo del Post-Fordismo, *Ensayos de Economía* 12, vol.7, Julio 1997. Strange, Gerard “Globalisation, structural dependency theory and regionalism, 2002, citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/

la forma que eventualmente asumiría un esquema sustitutivo antiliberal no clarifica el contexto actual.

¿Resurgimiento multipolar de las naciones?

Otra caracterización del escenario actual diagnóstica un declive del neoliberalismo, frente al pujante avance de los estados nacionales que priorizan el mercado interno y el proteccionismo. Pondera el desarrollo industrial autónomo de China, Rusia e India que aprovechan los avances ya alcanzados por sus antecesores (“catch up”). También pronostica el inicio de un “siglo de naciones”, en un mundo multipolar con alta fragmentación regional²⁶.

Estos enfoques convergen con las expectativas de constitución de un bloque contra-hegemónico en torno de los BRICS. El estado nacional es visto como el principal artífice de esa posibilidad si afianza su resistencia al neoliberalismo.

Pero estas miradas presentan la multipolaridad como un dato de la etapa olvidando su carácter reciente. Tampoco notan el conflicto que existe entre una variedad de centros políticos operando en torno de la internacionalización de la economía. Suponen que existe plena compatibilidad entre ambos procesos, sin notar cuántas restricciones introduce la segunda tendencia sobre la primera.

La presentación de la mundialización como un escenario de oportunidades es ingenua. Este marco no ofrece simples ventajas a los recién llegados. Implica un protagonismo de empresas transnacionales que se expanden seleccionando sus localizaciones, para garantizar los movimientos financieros y el libre comercio.

La multipolaridad política no revierte la mundialización neoliberal. Sólo modifica las relaciones de fuerza al interior de ese esquema. No cambia la etapa prevaleciente, ni induce un retorno al capitalismo de posguerra. Incorpora otra faceta al mismo orden global de las últimas tres décadas.

Este sistema ha funcionado con poca flexibilidad en torno de estamentos muy definidos. Los poderosos negocian acuerdos en el Consejo de Seguridad y la OTAN a costa del resto. Este modelo no decae a favor de otro basado sobre el resurgimiento de las naciones, por las mismas razones que ha quedado atrás el capitalismo del siglo XVIII. La secuencia histórica de mercados locales que forjan estados nacionales y luego potencias mundiales es una norma del pasado.

²⁶ Sapir, Jacques. *El nuevo siglo XXI*, El Viejo Topo, 2008, Madrid, (págs 33-34, 149, 162, 92, 258-259).

Las esperanzas en un esquema multipolar antiliberal están actualmente centradas sobre la evolución de China, Rusia o los BRICS. Pero estas expectativas no suelen considerar la elevada conexión de esos modelos con la mundialización neoliberal. Por eso sobreestiman sus diferencias con las potencias imperiales y subestiman la aplicación de políticas internas regresivas. Es falso que el capitalismo funciona bien en los BRICS y mal en las economías desarrolladas. Los desequilibrios del sistema se extienden a todas partes.

Los teóricos del resurgimiento nacional estiman que el inexorable declive de Estados Unidos abre espacios para ese renacimiento. Pero también reconocen la continuada gravitación militar de la primera potencia, cuando retratan el empantanamiento de proyectos alternativos a esa primacía. Los fracasos del eje Rusia-Europa, del rearme autónomo de Francia o del replanteo de la política exterior japonesa confirman ese *impasse*.

Los propios previsores de un curso de este tipo resaltan la primacía de las alianzas regionales, sin notar que esas tendencias difieren del renacimiento nacional. Si los países emergen aglutinados en bloques lo que repunta es el regionalismo, como lo prueban la Unión Europea, el Tratado del Pacífico o el ASEAN. Pero esos bloques no desmienten, ni contradicen la mundialización neoliberal.

Ciertamente existen muchas manifestaciones de renacimiento nacional. Pero incluyen fenómenos muy contradictorios. A veces expresan la resistencia popular a la cirugía neoliberal y en otros casos maniobras derechistas y xenófobas para canalizar regresivamente ese descontento. Sólo excepcionalmente estos procesos reflejan proyectos burgueses de acumulación nacional, contrapuestos o divorciados de la mundialización. Además, la utilización del disfraz nacional es muy frecuente en otros casos, para justificar políticas subimperiales de opresión de los pueblos fronterizos.

Es cierto que los estados nacionales continuarán cumpliendo un rol insustituible, pero ese papel deriva de la función mediadora que cumplen entre la internacionalización económica ascendente y la vieja estructuración nacional del capitalismo. Del primer proceso no emerge automáticamente un organismo estatal mundializado y el segundo conglomerado no resucita el pasado. Los estados son utilizados por las clases dominantes para desenvolver formas de acumulación más internacionalizadas a costa de los trabajadores.

Los teóricos del renacimiento nacional conciben un desenvolvimiento flexible del capitalismo que afianzaría múltiples polos de acumulación, disolviendo las polaridades que emergen de la propia expansión del capitalismo. Pero estas fracturas impiden un avance equivalente de

todas las economías. El ascenso de una debe consumirse a costa de otra, puesto que el capitalismo enfrenta límites a su ampliación global, que se manifiestan en las grandes crisis. Los rezagados deben cargar con la cuenta de las expansiones que consuman los más avanzados, imposibilitando a largo plazo la simple coexistencia de múltiples procesos de acumulación.

El significado de la amenaza ambiental

Cualquiera sea la evolución predominante en el plano económico o geopolítico la acelerada destrucción del medio ambiente afecta todas las alternativas. Este peligro acecha en los distintos escenarios. El desastre ecológico tiende a acelerarse con el crecimiento débil en el centro y acelerado en Oriente. Se agrava con los desacuerdos y con las concertaciones entre potencias. Se profundiza con el esquema geopolítico de la unipolaridad y también con el modelo de la multipolaridad.

Los últimos seis años han demostrado que el deterioro ambiental no depende del ciclo. Ha persistido con la misma intensidad en la recesión y en la prosperidad. Las crisis enfrían el crecimiento sin alterar el elevadísimo consumo energético. Las emisiones de gas contaminante a la atmósfera ya superan en un 70% los promedios de los años '90.

El sobreuso de combustibles fósiles ha creado un nivel de CO₂ superior a cualquier otro momento de la historia humana. Las posibilidades de un ingobernable aumento del nivel del agua de 5 a 10 metros se multiplican, a medida que la temperatura del planeta llega a los temidos niveles de incremento de 2, 4 ó 6 grados. En este último caso el impacto sería catastrófico y podría retrotraer al planeta a la era de la glaciación²⁷.

Los anticipos más preocupantes de ese peligro ya están a la vista en la dislocación de los glaciares o en el deshielo de Groenlandia y la Antártida. Con su decisión de extraer *shale oil* e intensificar la extracción de petróleo del Ártico, Estados Unidos continúa encabezando la demolición del medio ambiente. China le sigue muy cerca y Europa no está lejos.

La reiteración de fenómenos climáticos extremos en los cuatro puntos cardinales indica el grado de extensión alcanzado por el calentamiento global. Las sequías son sucedidas por tormentosas inundaciones y las oleadas de frío polar coexisten con agobiantes períodos de calor tropical.

²⁷ Tanuro, Daniel. "Energy transition and anticapitalist alternative", Third IIRE Seminar on the Economic Crisis. Amsterdam, 15-2-2014.

Durante 2010 se registraron las temperaturas más altas de la historia en 18 países. Rusia sufrió una marea de calor y gran parte de Pakistán quedó sumergido en el agua. La falta y exceso de lluvia deterioró el suelo de incontables países generando millones de víctimas. Ya nadie duda del impacto del cambio climático, ni observa estas catástrofes como episodios pasajeros. Los accidentes adicionales -como el gran derrame de petróleo en el Golfo de México o el accidente de Fukushima- sólo agravan un deterioro ambiental, que confirma las advertencias formuladas por todos los especialistas.

Las alertas más recientes resaltan el impacto del cambio climático sobre los rindes de la producción agrícola, como resultado del bloqueo a la expansión natural de los cultivos que genera la acumulación de dióxido de carbono. Si la demanda de alimentos sigue aumentando y la productividad agrícola queda afectada, las consecuencias serían muy graves para los desnutridos²⁸.

Este desastre también amenaza cortar el ascenso de China, que se desenvuelve consumiendo la mitad del cemento, un tercio del acero y más de un cuarto del aluminio total. Algunos expertos estiman que los costos ambientales se asemejan a su tasa de crecimiento. Siete de las 10 ciudades con mayor contaminación atmosférica del mundo se encuentran allí y el 75% del agua en las regiones próximas a las ciudades ha perdido condiciones de potabilidad²⁹.

Las grandes potencias han desaprovechado la recesión para disminuir el calentamiento global. El socorro que otorgaron a los bancos contrasta con la carencia de cronogramas para alcanzar algún acuerdo de protección de la naturaleza. El *impasse* de la Cumbre Rio (junio 2012) volvió a ratificar ese empantanamiento. No hubo coincidencias mínimas para detener el calentamiento.

Mientras las inversiones en energías limpias han caído un 11% en el 2013, la próxima cita para lograr un acuerdo será la cumbre de París (2015). Los científicos de la Naciones Unidas exigen ir más allá de un Protocolo de Kyoto que nunca se aplicó, señalando la probable irrupción de un nuevo drama de los refugiados climáticos³⁰.

La propuesta de crear un fondo de 30.000 millones de dólares para reducir la emisión de gases es totalmente rechazada por los países desarrollados, que a su vez confrontan entre sí a la hora de precisar el aporte de cada uno a cualquier iniciativa. Siguen buscando formas de traslado del problema a la periferia, para posponer las restricciones al

²⁸ *La Nación*, Un viejo pronóstico de hambruna podría hacerse realidad, 6/4/2014, www.lanacion.com

²⁹ *The Economist*, China, "Special Report", 2008

³⁰ *El País*, "No queda margen", 15/4/2014, elpais.com

uso de los combustibles fósiles. Seguramente mantendrán esta actitud hasta que algún descalabro mayor irrumpa brutalmente en los centros.

Los límites de un sistema

El desastre ecológico tiene un alcance comparable a las guerras mundiales e ilustra cómo el capitalismo funciona generando cataclismos periódicos, que desvalorizan o destruyen el capital sobrante, pero el potencial de la nueva demolición supera todo lo conocido.

La ausencia de conflagraciones interimperialistas ha dejado un vacío en el aniquilamiento de recursos que tradicionalmente utilizó el capital para oxigenar su reproducción. La reorganización destructiva del medio ambiente no aporta un remedio equivalente a la depuración de capitales sobrantes, mercancías excedentes y tecnologías obsoletas. Es un proceso que amenaza la continuidad del género humano. Este peligro es conocido y al mismo tiempo ignorado por las clases opresoras.

Esta dinámica del sistema puede conducir a la sepultura de toda la sociedad. La irracionalidad del modo de producción vigente radica en esta ceguera. La presión competitiva impide a las grandes empresas frenar la alocada carrera contaminante en que están inmersas. Es evidente que esa rivalidad conduce a la destrucción del entorno físico en que se desarrolla la acumulación. Sin embargo, nadie logra detener la rueda que empuja hacia el descalabro.

Lo mismo ocurre con los gobernantes que advierten contra un potencial suicidio colectivo que no detienen. La presión competitiva que enceguece a los capitalistas también afecta a los funcionarios que dirigen los estados.

La reconversión global hacia un sistema energético basado sobre fuentes eólicas o solares renovables se demora, a pesar de constituir el único dique efectivo frente al colapso ambiental. Como los capitalistas se benefician con la continuidad inmediata del *statu quo*, resisten una transformación que no puede postergarse. En el modelo energético actual el 60% de las emisiones favorecen al 1,5% de la población de los países más ricos.

Por esta razón los economistas ortodoxos cierran los ojos ante el problema, esperando que el mercado defina espontáneamente los costos de la corrección que asumirían los agentes. Sus adversarios heterodoxos confían en un maná de remedios tecnológicos o en un brote de economía verde que generaría negocios más rentables que la propia contaminación. Mientras tanto todos juegan con fuego, esperando que las respuestas del capitalismo aparezcan antes de la concreción de una situación irreversible.

El desastre ambiental retrata los límites de un sistema que emergió en cierto período y deberá desaparecer antes de arrasar a un desplome a toda la civilización. La crisis actual puede ser vista en términos históricos como un fenómeno múltiple que involucra la economía, la alimentación o la energía. Pero la dimensión climática sintetiza los contornos más dramáticos de esa convulsión. Retrata el principal aspecto de senilidad del capitalismo, que ha quedado desfasado del tipo de organización que requiere la sociedad.

Este divorcio es un resultado de las transformaciones generadas por el capitalismo neoliberal. Algunos autores van más allá de este diagnóstico y prevén un escenario de confrontaciones y estancamiento económico hasta la disipación del caos (años 2040-2050), al cabo de un largo y turbulento período³¹.

Pero la catástrofe climática confirma el carácter turbulento de la acumulación y no el inmovilismo del sistema. El capitalismo está más corroído por su inmanejable desenvolvimiento que por su estancamiento productivo o desborde financiero. Este descontrol de la acumulación conduce a torbellinos que presentan aristas caóticas. ¿Pero se puede fechar la conclusión de estos temblores en cierto momento del futuro?

Al establecer esa cronología se supone que los procesos históricos están sujetos a una rigurosa periodicidad interna, determinada por fuerzas ajenas a los sujetos sociales. Sólo con ese criterio se puede concebir, que el desastre ambiental (o el agotamiento tecnológico, la estrechez de los mercados y la caída de la tasa de ganancia) definirá un punto final del ciclo sistémico, más allá del descontento o la resignación popular.

La experiencia indica que los momentos de giro de la historia siempre han seguido otro patrón. Estuvieron determinados por la irrupción de procesos revolucionarios y por enfrentamientos entre las principales clases sociales. El comportamiento de líderes políticos y el peso de las ideologías incidieron en forma decisiva en esta evolución. Ninguno de estos procesos puede anticiparse con un calendario en la mano.

Las relaciones sociales de fuerza

El neoliberalismo se gestó con la derrota que impusieron el thatcherismo y el reaganismo a los trabajadores en los países centrales. Se consolidó con el posterior declive sindical y se acentuó junto con el cansancio político, que genera la alternancia de conservadores y social-

³¹ Wallerstein, Immanuel. *The Modern World-System IV: Centrist Liberalism Triumphant, 1789-1914*, University of California Press, 2011, Preface. Wallerstein, Immanuel, "E se nao houver saída alguma"? www.outraspalavras.net, 17/08/2012.

demócratas en la gestión del mismo modelo. Este esquema se reforzó con la desmoralización que produjo en la izquierda la restauración del capitalismo en Rusia y China.

El modelo actual no perdura desde los '80 por sus éxitos económicos. Ha incentivado crisis mucho más severas que en los años de posguerra. Desencadenó temblores políticos y rediseños de fronteras, que contrastan con el congelado del mapa mundial de la guerra fría. Introdujo un inédito grado de erosión en los partidos y un desprestigio sin precedentes del sistema político. Si en estas condiciones el neoliberalismo perdura es por el retroceso social, político e ideológico que ha impuesto a los trabajadores.

Este sector social continúa siendo el único antagonista del capitalismo con capacidad para desafiar, derrotar y sustituir la dominación de la burguesía. Por esta razón su repliegue le ha brindado tanto oxígeno al sistema.

Esta pérdida de protagonismo de los asalariados explica el peso de las nuevas ilusiones en el renacimiento de las naciones, en la potencialidad de los estados o en la multipolaridad. La expectativa de introducir transformaciones progresistas transitando estos tres caminos deriva del vacío dejado por la menor centralidad de las luchas obreras, la fragilidad de los sindicatos y los cuestionamientos al ideal socialista.

Este declive se revertirá al calor de triunfos populares que permitan recobrar la confianza en la lucha. Pero hasta el momento el repliegue impuesto por el neoliberalismo en la mayor parte del planeta se recicla con la enorme mutación que está registrando el capitalismo. Estas transformaciones incrementan los atropellos y generan nuevas resistencias entre los oprimidos.

Las agresiones del neoliberalismo no han sido mayoritariamente impuestas a través de confrontaciones sanguinarias. Las principales armas del capital han sido la angustia del desempleo, la humillación de la flexibilidad laboral, la desgracia de la pobreza y las bofetadas de la desigualdad. En los países del centro utilizaron más la fractura social que la virulencia física. De esta forma debilitaron pero no demolieron a la clase obrera. Los trabajadores no han sufrido las heridas que dejaban en el pasado los aplastamientos brutales de las rebeliones sociales. Este dato permite la recomposición de la acción popular.

Al continuar la misma dinámica de su aparición el cierre de esta etapa neoliberal tendrá lugar con un desenlace impuesto desde abajo. Sólo con triunfos populares se podrá revertir un período tan oscuro para los trabajadores. Así ocurrió en el pasado y volverá a suceder en el futuro. Las etapas de atropello nunca se eternizan y siempre son revertidas por la resistencia social.

Las oleadas de movilización conforman ciclos relativamente autóno-

mos del contexto económico y geopolítico. Son procesos más dependientes de las experiencias sindicales, las tradiciones políticas y las ideologías predominantes que del comportamiento del PIB o del grado de cohesión de las clases dominantes.

Esta dinámica prevaleció en la etapa de crisis que antecedió al neoliberalismo. Los avatares políticos que rodearon a la oleada revolucionaria del 68 fueron más definitorios de ese periodo que el agotamiento del keynesianismo o el equilibrio del poder entre Estados Unidos y la URSS. Esta centralidad de la lucha social determinará cuándo y cómo decaerá el neoliberalismo.

Las nuevas confrontaciones

Desde el estallido de la crisis reciente despuntaron numerosas luchas en distintos puntos del planeta. Gran parte de estas acciones se localizaron en los últimos dos años en las economías que mantuvieron cierto crecimiento, sin padecer la degradación social que acosa a Europa. Pero estas movilizaciones forman parte de un mismo proceso de resistencia y se caracterizan por un gran protagonismo de la juventud trabajadora, precarizada y desempleada.

Con las anteojeras del liberalismo, algunos autores han interpretado la irrupción callejera de jóvenes en Turquía o Brasil como una expresión de la nueva clase media satisfecha con el consumo, que ahora busca transparencia política y promoción social³².

Sin embargo, esa relación es una construcción totalmente artificial que desconoce el sentido de las resistencias contra el ajuste y la represión. Supone que la utilización de *Facebook* determina la pertenencia de los manifestantes a las clases medias, como si una nueva forma de comunicación definiera posicionamientos de clase. Reduce las batallas sociales a meros pronunciamientos contra la corrupción e ignora cómo el desempleo y la informalidad laboral alimentan el descontento de los indignados.

Otras caracterizaciones sensatas y ubicadas en el campo popular contrastan estos movimientos con la oleada de manifestaciones altermundialistas, que se registraron hace diez años. Remarcan sus perfiles más nacionales y asocian la nueva irrupción a la crisis iniciada en 2008³³. Ciertos planteos subrayan la pérdida de atracción y capacidad de movilización de los Foros Sociales y convocan a sustituir las banderas “altermundialistas” por proyecto de “des-mundialización”³⁴.

³² Es la nueva tesis de Fukuyama, Francis en *La Nación*, Rebelión mundial: los nuevos dueños de las calles 7/7/2013, www.lanacion.com.ar

³³ Gerbaudo, Paolo. “Son movimientos nacionales”, 8/7/2013, www.pagina12.com.ar

Pero estos contrapuntos son prematuros. El neoliberalismo es un atropello mundial percibido por sus víctimas como una fuerza reaccionaria que opera en escala global. Es cierto que las tendencias de movimientos sociales están cambiando pero sin un norte claro. Por el momento impera una gran diversidad de focos de lucha sin primacía de referentes nítidos.

Es importante notar que las movilizaciones han comenzado a emerger en el interior de la primera potencia. El movimiento de "Ocupar Wall Street" irrumpió sin generalizarse, como un síntoma de esa reacción.

Otro gran gigante que comienza a despertar se localiza en China. La clase obrera protagoniza una ascendente oleada de protestas que tiende a revertir el reflujo post- Tian An Men (1989). Estas resistencias involucran a millones de trabajadores, en decenas de miles de huelgas, que desde el 2009 han impuesto la actitud contemporizadora que prevalece entre los funcionarios.

Los sectores dominantes buscan negociar concesiones con un proletariado que ha crecido y asume una conducta muy diferente a la pasividad que sepultó a la Unión Soviética. Esta intervención no determina aún el rumbo de la sociedad china, pero ya anticipa la gravitación de un próximo protagonista.

Otro foco de lucha se ha localizado en el mundo árabe desde la gran primavera que sorprendió al mundo e inicialmente impuso el derrocamiento de mandatarios neoliberales en Egipto y Túnez. Posteriormente este despertar derivó en un duro otoño y puede desembocar en un terrible invierno, si se afianza la contraofensiva que despliegan el imperio y el islamismo reaccionario.

Estas fuerzas están desangrando a la población en guerras sectarias que facilitan la reconstitución del poder de los dictadores, los jeques y los clérigos. Luego de lo ocurrido en Libia y Siria, nadie sabe si el empuje democrático recobrará vitalidad o quedará enterrado por esa agresión.

Pero el gran test de la pulseada entre el neoliberalismo y los trabajadores se procesa en Europa. Esta región ha sido escenario de grandes movilizaciones durante el último sexenio. En España las marchas de resistencia contra los desalojos y el desempleo convergen con demandas nacionales, debilitando a una monarquía que ha perdido el consenso que mantuvo durante la transición.

Las manifestaciones de lucha en el Viejo Continente son numerosas en el Oeste (Portugal, Islandia) y en el Este (Rumania, Hungría, Eslovaquia). Pero ningún país ha logrado actuar como catalizador del

³⁴ Cassen, Bernard. "Ha llegado la hora de la "desmundialización", 17/9/2011, www.rebellion.org

resto. El lugar que tradicionalmente ocupaba Francia, como centro de la acción callejera continental no ha sido reemplazado. Esa gravitación se mantuvo incluso bajo el neoliberalismo con las movilizaciones de 1984, 1986, 1995 y 1998.

La principal expectativa de modificación de las relaciones de fuerza se ha trasladado a Grecia. Las protestas alcanzaron gran intensidad y traducción política, en construcciones de izquierda que mantienen en vilo al *establishment*. Pero la gravedad de la crisis confirma la necesidad de acciones y programas radicales. Es la única respuesta progresiva frente al despiadado ajuste que continúan imponiendo los acreedores.

La radicalidad se ha tornado decisiva en el Viejo Continente frente al cansancio que exhibe una población defraudada con la Unión Europea. Los votantes emiten reiterados mensajes de oposición. Si estos rechazos no encuentran una canalización radical en la izquierda, continuarán alimentando la despolitización o el crecimiento de las corrientes derechistas.

El voto castigo ya sepultó a 17 gobiernos europeos en la geografía cambiante de la protesta. Pero ese descontento también genera el ascenso de la extrema derecha, que maquilla su defensa del capital con banderas de identidad nacional. Victorias populares en la calle son indispensables para neutralizar esa amenaza y colocar a la izquierda en un escenario favorable.

Pero las nuevas relaciones de fuerza que están emergiendo a escala global se perfilan con mayor nitidez en América Latina. Lo que allí sucede tiene actualmente gran incidencia y el análisis de esta región nos conduce a nuestro próximo texto.

Resumen

Las transformaciones regresivas del neoliberalismo persisten. La internacionalización productiva se amplía con más localizaciones y nuevas tecnologías. Hay nuevos tratados de mundialización comercial y la globalización financiera impide restaurar las viejas regulaciones.

El estancamiento del centro coexiste con el crecimiento asiático en una etapa que no sigue los parámetros de las Ondas Largas. El neoliberalismo cerró una crisis pero abrió nuevas contradicciones que los marxistas explican con tesis compatibles y centradas sobre el consumo, la tasa de ganancia y el capital financiero.

Los conflictos entre potencias se desenvuelven resguardando la solidaridad entre opresores en un marco común del capitalismo neoliberal. La multipolaridad reordena las relaciones de fuerzas dentro de ese esquema. No anticipa la resurrección nacional, ni el retorno al proteccionismo.

El capitalismo actual recrea la estratificación entre el centro, la semiperiferia y la periferia con avances de una economía a costa de otra. Es erróneo suponer que funciona bien en los BRICS. El fin del período actual depende de la acción

de los sujetos sociales y no puede ser fechado.

La destrucción del medio ambiente se acentuó con la recesión. La competencia impide frenar una autodestrucción y concertar los costos de la reconversión verde. Las consecuencias son mayores que en las guerras del pasado.

El neoliberalismo se mantiene expandiendo el desempleo y la pobreza. No impuso aplastamientos físicos, pero sí el repliegue de los trabajadores, el debilitamiento de los sindicatos y el cuestionamiento del ideal socialista. Estos ciclos siempre fueron revertidos, pero las nuevas luchas no lograron aún modificarlo. Las batallas centrales se dirimen hoy en Europa.

Bibliografía

- Anderson, Perry (2002), "Fuerza y consentimiento", *New Left Review*, 17, septiembre-octubre.
- Beluche Olmedo (2013), *Las revoluciones del siglo XXI recién acaban de empezar*, 8/7, Panamá
- Callinicos, Alex (2003). *Igualdad*, Siglo XXI, Madrid.
- Dos Santos, Theotonio (2010), Notas sobre la crisis estructural, ALAI, 16-7.
- Dowd, Douglas (2007), "The dynamics, contradictions and dissent of today's China", *Review of radical political economics*, vol 38, 1, winter.
- Hart Landsberg, Martin; Burkett, Paul (2007). *China entre el socialismo real y el capitalismo*. CIM, Caracas.
- Lapavitzas, Costas (2012), "Venimos a aprender de América Latina", www.pagina12.com. 20/07.
- Lowy, Michael (1998). *¿Patrias o planeta?*, Homo Sapiens, Rosario.
- Mandel, Ernest (1998), "Variables partiellement indépendantes et logique interne dans l'analyse économique marxist classique", *Le capitalisme tardif*, Nouvelle Edition, La Passion, Paris
- Mandel, Ernest (1985). *El capitalismo tardío*, ERA, México.
- Martalis, Sortis (2013), "Le role de la gauche de Syriza", *Inprecor* 592-993, mars-abril-mai.
- Moncayo Jiménez, Edgard (2004), "El debate sobre la convergencia económica internacional e interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica", *Economía y Desarrollo*, vol. 3, 2 septiembre.
- Navarro, Vicenç (2014), La mayor (y más silenciada) causa del crecimiento de las desigualdades, 7/4, www.attac.es
- Onaran, Özlem (2011), "An internationalist transitional program towards an anti-capitalist Europe", 14 April, internationalviewpoint.org.
- Orosio, Jaime (2009), *Explotación redoblada y actualidad de la revolución*. ITACA, UAM, México.
- Sabado, François (2009), Rapport sur l'évolution de la situation internationale, npa2009.org/ juillet 2.
- Silver, Beverly (1995), "World-scale patterns of labor capital conflict". *Review*, 18, 1, Winter.
- Vessillier, Jean-Claude (2014), "Globalization automobile industry in 2013", Third IIRE Seminar on the Economic Crisis. Amsterdam, 15-2.
- Vivas, Esther (2013), "Indignados, la lucha continúa", esthervivas.com/2013/05/15/15/05_voces.org.sv.
- Yu, Au Loong (2012), "De maitre a serviteur", *Inprecor* 588-589, novembre-décembre.

Relaciones internacionales

El Brasil actual: entre viejos y nuevos roles y socios

*María Cecilia Míguez**
*Agustín Crivelli***

Este artículo se propone realizar un análisis de la inserción internacional actual de Brasil, para poder comprender una serie de problemáticas a las que el gigante del sur se enfrenta en un contexto mundial cambiante.

Ello requiere necesariamente remitirse a las relaciones internacionales de ese país en ámbitos diferenciados. Analiza las relaciones con Estados Unidos, Europa, el denominado grupo BRICS, América latina y África, para poder corroborar la hipótesis de que, actualmente, Brasil se encuentra en una especie de encrucijada, provocada por la coexistencia de esos roles diversos; que la relación con China ha cobrado una enorme relevancia y presenta una serie de problemáticas específicas para la inserción internacional del país.

Palabras clave: Brasil - Inserción internacional - Comercio exterior - Socios comerciales

* Lic. en Ciencia Política. 2002 (FCSOC- UBA). Especialista en Historia Económica y de las Políticas Económicas. 2009 (FCE-UBA). Doctora en Ciencias Sociales . 2011 (FCSOC- UBA). Investigadora Asistente del CONICET en el área de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Investigadora del Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI). FCE UBA-CONICET. mmccmiguez@gmail.com

** Lic. en Economía. 2002 (FCE-UBA). Maestrando en Procesos de Integración Regional – MERCOSUR (FCE-UBA). Doctorando en Ciencias Sociales (FCSOC- UBA). Investigador del Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI). FCE UBA -CONICET. crivelli@gmail.com

Current Brazil: between old and new roles and partners

This article proposes an analysis of the current international inclusion of Brazil, in order to understand a number of problems. This requires studying international relations in that country in different fields. The article analyses the relations with the United States, Europe, the BRICs, Latin America and Africa, to be able to corroborate the hypothesis that, currently, Brazil is at a crossroads, caused by the coexistence of different roles. The relationship with China has gained enormous importance and presents a series of specific issues for the international insertion of the country.

Key words: Brazil - International insertion - Foreign trade - International partners

Fecha de recepción: febrero de 2014

Fecha de aceptación: mayo de 2014

Introducción

Este artículo se propone realizar un análisis de la inserción internacional actual de Brasil, para poder comprender una serie de problemáticas a las que el gigante del sur se enfrenta en el un contexto mundial cambiante.

Ello requiere necesariamente remitirse a las relaciones internacionales de ese país en tres ámbitos diferenciados, ya que incluyen un conjunto de estrategias desplegadas en forma simultánea.

- Las relaciones con las grandes potencias mundiales: Estados Unidos y la Unión Europea
- Las relaciones consideradas (en algunos casos erróneamente) como vínculos Sur-Sur y los ámbitos de las denominadas “potencias emergentes”.
- La región sudamericana (Mercosur, Alianza Pacífico, Unasur y Celac)

A estos tres podría agregarse un ámbito más, que por su carácter se diferencia de los restantes, y que es el de los vínculos con el continente africano, el cual actualmente constituye un escenario de disputa con China por mercados potenciales y recursos naturales.

Abordaremos estas dimensiones en el presente artículo, donde nos proponemos probar que las posiciones que Brasil ha ido adoptando en los ámbitos señalados no siempre pueden interpretarse de un modo homogéneo, sino que ponen en juego escenarios complejos y tendencias que pueden ser contradictorias. Consideramos que la yuxtaposición de estrategias que constituye un hecho significativo de los últimos diez años se encuentra hoy en un momento crucial, tanto en lo que hace a la tensión entre los vínculos de las grandes potencias y los aliados regionales, como en función de las consecuencias económicas que está provocando la emergencia de un “socio” como China.

Varios elementos del escenario internacional contribuyeron a que a partir del gobierno de Lula da Silva, Brasil consolidara un rumbo de política internacional que posicionó al país en el escenario global como “potencia emergente”. En cuanto a los referidos al sistema mundial, la crisis de hegemonía de los Estados Unidos, iniciada como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre, el auge del crecimiento económico del Este del mundo, y luego la crisis financiera de 2008 abrieron espacios para una política ambiciosa (Hirst - Soares de Lima - Pinheiro, 2010). Actualmente, el país se encuentra en una especie de encrucijada, provocada por la coexistencia de esos roles diversos donde se expresa además la puja de las grandes potencias del sistema internacional por el predominio en vínculos económicos de privilegio.

En este sentido, la relación con China ha cobrado enorme relevancia y presenta una serie de problemáticas específicas para la inserción internacional del país que analizaremos.

Quienes asumieron el Ministerio de Relaciones Exteriores junto con Lula -entre los que predominaba la influencia de una estrategia relativamente autonomista asociada con el desarrollismo- utilizaron recursos de sus antecesores, de perfil institucionalista y liberal- y sumaron otros para reposicionar a Brasil en el sistema mundial. Los denominados autonomistas, en su mayoría provenientes del PT, apostaron a realizar ciertas modificaciones moderadas en las instituciones del sistema internacional que no significaran una ruptura con el orden vigente pero que aumentaran el impacto de la participación de Brasil (Almeida, 2007). Fue en ese contexto que se propuso la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para incluir más miembros permanentes y no permanentes, y conseguir su propio espacio entre los primeros, como representante de América latina.

En 2008 se ha incluido entre las tareas de la Asamblea la necesidad de discutir una reforma, pero hasta hoy, Brasil sigue presionando al respecto. En ese período, el país fue aumentando su participación en los foros multilaterales que impactan en la política internacional.

Es el caso de la Organización Mundial de Comercio, donde viene desempeñándose en forma destacada y ha conseguido recientemente la presidencia; las negociaciones sobre cambio climático a través del grupo BASIC (Brasil, China, India y Sudáfrica) y en las actuales discusiones sobre cuestiones energéticas.

La estrategia política brasileña que combinó autonomismo, globalismo y multilateralismo le permitió conciliar las tres tendencias y ámbitos citados, conjugando el liderazgo regional con sus aspiraciones de convertirse en potencia global. “La construcción de liderazgo brasileño en América del Sur debe ser vista a partir de la idea de *soft power*. La demostración de convergencia de intereses con sus vecinos, especialmente en cuestiones políticas y de defensa, inyectó confianza a las relaciones políticas, lo que repercutiría más allá del continente sudamericano” (Gomes Saraiva y Valença, 2011: 110).

Asimismo, la fuerte presencia del autonomismo en el discurso y el enfoque adoptado implicaron políticas relativamente más radicales en el ámbito externo, y permitió contrabalancear las medidas más ortodoxas que fueron llevadas a cabo en el plano interno (Estrella Faria, 2006: 28).

El rumbo que adopte Brasil tanto en sus vínculos con la potencia del Norte, como en el tipo de relación que profundice con China serán cru-

ciales para la consolidación o constitución de nuevas alianzas en el escenario regional.

Frente a la Unión Europea y los Estados Unidos

El debilitamiento de la influencia de los Estados Unidos en la región, y el direccionamiento de la política exterior de Washington hacia otras prioridades, permitió durante los primeros diez años del siglo, márgenes para el nuevo impulso de las estrategias de integración regional en el continente latinoamericano, y en especial para la puesta en marcha por parte de Brasil de una serie de iniciativas de cooperación. Por otra parte, el acercamiento con Europa constituyó otro elemento que reforzó la nueva política. Brasil se ha convertido hace ya muchos años en su interlocutor preferente para los temas regionales, tal como quedó evidenciado en la firma del acuerdo estratégico de 2007. Esto significó no solamente el afianzamiento de la relación bilateral, diferenciando a Brasil de los restantes países del continente, sino también el otorgamiento del mismo estatus que las otras potencias emergentes con las cuales la UE firmó tratados similares (Malamud, 2012: 222). Además de Brasil, la Unión Europea posee nueve socios estratégicos: Canadá, China, India, Japón, México, Rusia, Sudáfrica, Corea del Sur y Estados Unidos. Brasil fue el último de los BRICS en tener una asociación estratégica con la Unión Europea.

A este acuerdo se sumaron otros de carácter bilateral con algunos países europeos, en el área de inversión y compra de tecnología, lo que fortaleció la actuación no institucionalizada y diversificó sus asociaciones y alianzas bilaterales (Gomes Saraiva y Valença, 2011:111).

Durante la década de los noventa la Unión Europea se posicionó como el principal inversor extranjero en el Mercosur, superando ampliamente a Estados Unidos y Japón. Las diferentes participaciones de los países europeos en la oleada privatizadora en el MERCOSUR influyeron en la distribución sectorial de las inversiones entre los mismos. En la segunda mitad de la década España se convirtió, por lejos, en el principal inversor en la región, quintuplicando las inversiones realizadas durante la década de los ochenta. Sin embargo, un alto porcentaje de las inversiones españolas ha sido realizado por un pequeño grupo de empresas como Telefónica de España, Repsol-YPF, Endesa España y los bancos Santander Central Hispano (BSCH) y Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA). Durante la primera parte de la década de los 2000 los flujos de IED hacia la región registraron una importante caída y en 2003 llegaron a un nivel mínimo. Sin embargo, las relaciones con Europa continuaron siendo protagónicas, de modo que entre las primeras visitas de Lula

como presidente en el exterior se destacan las realizadas en febrero de 2003 a Francia y Alemania.

A partir de 2003 los flujos de la Unión Europea hacia la región siguieron un comportamiento cíclico pero con una tendencia al alza. Según las fuentes oficiales de los países de la región, la IED proveniente de la Unión Europea aumentó de niveles en torno a los 12.000 millones de dólares en 2003 a montos superiores a los 25.000 millones anuales a partir de ese momento. En 2007 alcanzó un máximo de 45.000 millones de dólares, mientras que en 2010 esta cifra se situó en 36.000 millones. La tendencia al alza de los flujos de la IED europea en la región durante la segunda mitad de la década convirtió a la Unión Europea en el principal origen de la IED en la región, a pesar de que América latina y el Caribe ha perdido relevancia como destino de las inversiones internacionales europeas.

El avance más significativo en las relaciones entre Brasil y la UE fue en 2007 con el citado Acuerdo de Asociación Estratégica. Ese mismo año se aprobó el nuevo *Country Strategy Paper (2007-2013)* por un importe de 61 millones de euros, en el que se incluyó como primera prioridad el refuerzo de las relaciones bilaterales, a través de tres acciones: apoyar los diálogos sectoriales (9,15 millones, 15% del total); intercambios académicos de educación superior (30,5 millones, 50% del total); y la fundación de un Instituto de Estudios Europeos en Brasil (3,05 millones, 5% del total) (Rodríguez Iglesias, 2010: 38).

En la última Cumbre Brasil-UE realizada a fines del mes de enero, ampliaron el acuerdo estratégico al suscribir dos nuevos convenios de cooperación, uno en el rubro de sanidad animal y otro que contempla la apertura de vacantes para 100 doctores e investigadores brasileños en prestigiosos centros europeos, en el marco del programa Ciencia sin Fronteras. En esa oportunidad, Brasil mostró su compromiso en el avance de las negociaciones para el acuerdo entre Mercosur y la UE, relanzadas en 2010.

Por su parte, con los Estados Unidos, las relaciones bilaterales han sido muy buenas en términos económicos -exceptuando problemas puntuales de índole comercial donde son competidores en los mercados de soja, jugo de naranja y otras *commodities*- y han tenido fricciones especialmente en el ámbito político y estratégico.

Brasil es un importante destino para las exportaciones de los Estados Unidos, que se triplicaron entre 2002 y 2011. En 2012, Brasil exportó a Estados Unidos 26.849 millones de dólares, un 3,5% más respecto del año anterior. Los principales productos vendidos por Brasil fueron aceites crudos de petróleo (5.577 millones, constituyendo el 20,8% de las

Cuadro 1. Stock de inversión extranjera en Brasil (principales países)

País	Millones de dólares	Participación (%)
1- Estados Unidos	115.341	19,6
2 - España	77.059	13,1
3 - Bélgica	54.852	9,3
4 -Reino Unido	41.772	7,1

Fuente: elaboración propia sobre datos de BCB

exportaciones totales); productos semimanufacturados de hierro y acero (1.943 millones, el 7,2%); etanol (US\$ 1.517 millones, 5,7% del total); granos de café crudo (1.054 millones); y aviones (957 millones, el 3,6% del total).

Las importaciones brasileñas de este mercado sumaron 32.604 millones de dólares, con una disminución del 4,8 % en comparación con las cifras del año 2011. Los bienes adquiridos en el período fueron aceites combustibles (2.802 millones de dólares, lo que representa 8,6 % del total); motores para aviones y turbinas (1.794 millones, 5,5%), carbón (1.360 millones 4,2%), medicinas (1.187 millones, 3,6 %); instrumentos y aparatos de medida (838 millones, 2,6 %).

De acuerdo con los datos del Banco Central de Brasil, Estados Unidos es el país con el mayor *stock* de inversiones extranjeras directas (IED) en Brasil, alcanzando la suma de 115.341 millones de dólares en 2011, cerca de un quinto del total de IED en el país. Mientras que las inversiones realizadas entre los años 2002 y 2012 explican más de la mitad del total: 67.782 millones de dólares.

Brasil apunta a atraer a los mercados de capitales de Estados Unidos para inversiones en el sector privado. Actualmente Estados Unidos mantiene una formación de aviones brasileños de ataque ligero, el primer contrato del país con el ejército de Estados Unidos. Embraer, la constructora brasileña de los aviones, firmó un acuerdo de cooperación con Boeing para desarrollar aviones militares de transporte con motor de jet. Esto ha fortalecido las aspiraciones en Washington acerca de que Estados Unidos finalmente podría ganar un contrato para suministrar aviones de combate a las fuerzas armadas brasileñas¹.

El ministro de Comercio e Industria de Brasil, Fernando Pimentel, participó en el mes de marzo de 2013 de un encuentro en Brasilia con la

¹ "Estados Unidos y Brasil. Aliados naturales que se acercan", *El Cronista Comercial*, edición *on line*, 20 de mayo de 2013, disponible en <http://www.cronista.com/especiales/Estados-Unidos-y-Brasil-aliados-naturales-que-se-acercan-20130520-0002.html>. Recuperado el 25 de agosto de 2013.

secretaria estadounidense de comercio Rebecca Blank. Allí el ministro pidió acelerar las negociaciones de acuerdos bilaterales con Estados Unidos en tributación (evitar la sobre tributación en el comercio de importación y exportación), inversiones, servicios y transporte. "Debemos explorar todas las posibilidades de avances bilaterales mientras nos preparamos dentro del Mercosur para una negociación madura con Estados Unidos"².

Por su parte, el ex canciller Antonio Patriota viajó a Washington a mediados de mayo para acordar la visita y la reunión con Obama de la presidenta Dilma Rousseff, que fue confirmada para el mes de octubre durante la gira por la región del vicepresidente de los Estados Unidos, Joe Biden. Esta visita se frustró en el mes de septiembre en función de los escándalos desatados por el espionaje realizado por los Estados Unidos.

En un gesto muy inusual, la presidenta de Brasil rechazó la invitación para la visita de Estado, ya que consideró que la Casa Blanca, a pesar de las sobradas pruebas de haber espiado sus comunicaciones y las de millones de brasileños, no dio explicaciones suficientes ni se disculpó por ello.

El escándalo estalló en el mes de agosto cuando un programa de la red *O Globo* reveló que -al menos hasta 2012- la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) de Estados Unidos había espiado las llamadas, mensajes de texto y correos electrónicos de Rousseff y varios de sus asesores. Los documentos que prueban esas prácticas son parte de los que fueron filtrados por el ex analista de la agencia Edward Snowden, y publicados por Glenn Greenwald, columnista del diario británico *The Guardian*. La cuestión se complicó aún más cuando se reveló que también había sido objeto de espionaje la empresa Petrobras.

Esto constituye sin duda un importante escollo en la relación bilateral, e implicó un realineamiento de Brasil en el eje latinoamericano, y en particular, respecto de la relación bilateral con la Argentina. La repercusión en este sentido no se hizo esperar: en la apertura de la 68ª Asamblea de Naciones Unidas, Dilma Rousseff propuso la adopción de una nueva gobernanza de Internet para evitar prácticas de espionaje. Su moción fue apoyada abiertamente por la Argentina.

Lo significativo de la invitación rechazada por Brasil es que se trataba de una visita de Estado, el máximo nivel existente en relaciones

² "Ministro de Industria de Brasil pide acelerar acuerdos bilaterales con EEUU", *Agencia Terra*, 19 de mayo de 2013, disponible en http://economia.terra.cl/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201303191923_AFP_TX-PAR-QKM38

diplomáticas bilaterales. El único gobernante brasileño en realizar una visita de Estado a Washington hasta ahora fue Fernando Henrique Cardoso en abril de 1995. La gira de Biden dio cuenta de un renovado interés norteamericano en la región. Los temas centrales que ambos países se habían propuesto conversar eran: la cooperación energética entre ambos países - el descubrimiento de gigantescas reservas petroleras frente a las costas de Brasil que pueden atender parte de la demanda estadounidense y el deseo brasileño de acceder a la tecnología norteamericana para explotar el gas-; proyectos de desarrollo científico y tecnológico; la oferta de cupos en universidades estadounidenses para estudiantes brasileños; la supresión de la exigencia de visas a los brasileños que viajan a Estados Unidos; el aumento del tráfico aéreo y la licitación del gobierno de Brasil para adquirir 36 cazabombarderos de última generación, que es disputada por el constructor estadounidense Boeing³. En Río de Janeiro, Biden pronunció un discurso ante empresarios donde afirmó el interés de Obama en iniciar “una nueva era” en las relaciones con el gigante sudamericano⁴. La situación de tensión actual dilató la firma de nuevos acuerdos bilaterales.

A fines del mes de enero, la propia Dilma Rousseff asistió por primera vez en su gestión al Foro Mundial de Davos, Suiza, ofreciendo un programa económico para tentar a los inversores internacionales y contrarrestar las críticas tendencias actuales. Este accionar se encuentra en línea con las recomendaciones que hizo el FMI en el mes de octubre del año pasado, y un alejamiento de su principal socio regional, la Argentina. El gobierno de Brasil expresó la importancia del rol del capital privado en las inversiones del país, se comprometió a mantener las finanzas en orden y la meta de inflación. Las afirmaciones de la presidenta buscaron contrarrestar la crítica que los grandes capitales internacionales le vienen haciendo, y que se reflejó en una caída del índice Bovespa en un 20% en el último año.

En el BRIC y el Foro IBSA

El segundo de los ámbitos de injerencia es el que coloca a Brasil como actor central en los casos de la denominada “Cooperación Sur-Sur”. En

³ “Biden fue a Brasil a hablar de petróleo”, *Página/12*, 29 de mayo de 2013, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-221039-2013-05-29.html> Recuperado el 23 de agosto de 2013.

⁴ “Obama recibe a Dilma y confirma relación con Brasil”, *BAE mundo*, edición *on line*, 30 de mayo de 2013, disponible en <http://www.diarioba.com/diario/2013/05/30/29182-obama-recibe-a-dilma-y-confirma-relacion-con-brasil.html>. Recuperado el 21 de septiembre de 2013

esta línea aparecen como ejemplos claros la creación del G20, la participación en el grupo BRIC, el significativo desempeño en la Ronda Doha de la OMC, en un doble rol de líder e interlocutor frente a las potencias, y finalmente el desarrollo de otros espacios de discusión con países del hemisferio Sur como el Foro de Diálogo Trilateral IBSA, que incluye a India y Sudáfrica (países identificados como socios en términos de aspiraciones reformistas frente al orden internacional). La diplomacia brasileña abandonó la noción de “competencia internacional” que había guiado la política exterior entre 1990 y 2002, volcándose a la creación de alianzas estratégicas con vistas a incrementar el poder de negociación de Brasil en una posible reformulación del actual orden mundial. Es en este marco que en los últimos años Brasil ha venido construyendo una serie de alianzas con los llamados “países emergentes”, tales como son el caso de los denominados IBSA y BRIC.

El Foro IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) se puso en marcha con la Declaración de Brasilia en junio de 2003 pocos meses después de la asunción de Lula como presidente. Se trata de una coalición política de vinculación de las estrategias de desarrollo, la lucha contra la pobreza y la reforma de las instituciones internacionales. Desde Itamaraty se califica a esta alianza como un mecanismo con resultados cada vez más positivos, señalando que:

“La convergencia de visiones del mundo de la India, Brasil y Sudáfrica hace del IBSA un instrumento eficaz en la acción de la gobernanza global, fortaleciendo las posiciones individuales de cada uno de sus miembros [...] la intensa actuación del IBSA en el ámbito de la gobernanza global no debe ser entendida como una amenaza a los órganos multilaterales formalmente establecidos. El agrupamiento debe ser entendido como un mecanismo que puede tener un papel para fortalecer las instituciones de gobernanza global y contribuir para que se tornen más equitativas, equilibradas y capaces de reflejar mejor la realidad internacional actual” (Ministério das Relações Exteriores, 2011).

Los políticos y líderes de opinión en Brasil mayoritariamente interpretan la crisis que vive Europa como una prueba más del cambio de poder y las transformaciones globales que vienen ocurriendo en el siglo XXI. Esos cambios afectan la economía global y se traducen en un nuevo escenario internacional, en el que las economías emergentes como Brasil se convierten en nuevos polos de poder. Esta idea fue uno de los pilares de la política externa del presidente Lula da Silva. La emergencia de Brasil y de otros nuevos actores como potencias económicas del siglo XXI es asociada con la necesidad de reformar la gobernanza global. En este contexto, la crisis es vista como una oportunidad para avanzar en las reformas necesarias. Desde la óptica del ministro de Hacienda de Brasil, Guido Mantega, la crisis europea no atravesó el



Dilma Rousseff

camino de la reforma de los organismos multilaterales, sino que por lo contrario, la crisis europea expuso la necesidad de la existencia del G20.

En el caso del BRIC (Brasil, Rusia, India y China) existen importantes diferencias entre los países integrantes en términos de capacidad de decisión autónoma, de integración internacional y de intereses geopolíticos: dos de ellos son proveedores de productos primarios (materias primas energéticas rusas y productos de la agroindustria brasileña), mientras que los otros dos países restantes se encuentran más comprometidos con las innovaciones tecnológicas (productos manufacturados chinos y servicios indios en materia de tecnología de información). Sin embargo los cuatro países comparten importantes características: a) poseen recursos económicos, políticos y militares relevantes en relación a la gran mayoría de los países en desarrollo; b) tienen la capacidad de influir en la gestión del orden internacional en el ámbito regional y mundial; c) cuentan con un cierto grado de cohesión interna y una capacidad de acción estatal efectiva.

La importancia del BRIC para Itamaraty queda en evidencia en un documento donde se señala que:

“[...] el concepto de BRIC se posicionó como una marca positivamente reconocida (podría decirse “una marca de excelencia”) en los espacios académicos, empresariales, económicos-financieros y de la comunicación, y cada vez es más utilizada como una categoría de análisis, así como el G7 o el G8, y más recientemente, también el G20. Es posible afirmar, además, que el BRIC está en el centro del proceso en el que el mundo actual busca adaptarse a las nuevas realidades, como la creciente multipolarización, en la que contribuyen las economías emergentes” (Ministério das Relações Exteriores, 2011).

Resulta singular el caso de China, con un estatus ambivalente dentro del grupo BRIC: al mismo tiempo que es reconocida como una potencia asociada por los países occidentales, pretende ser presentada por sectores de las clases dirigentes como un aliado en el Sur. Su doble condición queda en evidencia en el rol que ha venido jugando en el continente africano, dónde cada vez queda más en evidencia su disputa con Brasil, algo que analizaremos con más detalle.

Brasil en América latina

Brasil ha cumplido un rol fundamental en los nuevos procesos de integración de la región desde el inicio del siglo. Ha sido protagonista de importantes movimientos colectivos de países de América latina. Entre ellos, se destacan dos hitos importantes: la Cumbre de la OMC en Cancún, en 2003, y la IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del

Plata, en 2005, en la que fue rechazado el ALCA.

En el primero de los casos, dicha reunión tenía por objetivo avanzar en las negociaciones sobre liberalización comercial que habían comenzado en Doha, en noviembre de 2001. Los temas álgidos que se iban a tratar incluían la liberalización agrícola, la revisión de los acuerdos sobre propiedad intelectual y una serie de cuestiones conocidas como “temas de Singapur”, en los cuales los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón estaban especialmente interesados, y que incluían la regulación de las inversiones internacionales, medidas de facilitación del comercio, de la competencia y la regulación de las compras públicas. Un grupo de países integrado por Brasil, la Argentina, Costa Rica, China, India, Sudáfrica, entre otros, conformaron un bloque -denominado Grupo de los 21- frente a esas potencias. Esto, por un lado, condicionó la reducción de aranceles sobre productos industriales a la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas; por otro lado, y ante la fuerte negativa de países africanos, asiáticos y caribeños, se evitó el tratamiento de los “temas de Singapur”, frenando las exigencias de garantizar la libre competencia en los mercados internos y el acceso de las inversiones extranjeras a todas las áreas de la economía.

El fracaso del ALCA ha sido un hito significativo en el debilitamiento de la influencia estadounidense en la región. Fue el resultado de una combinación de intereses diversos. Por distintas razones, durante la IV Cumbre de las Américas en 2005, los países integrantes como miembros plenos del Mercosur en aquel entonces -la Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay- junto con Venezuela impidieron la redacción de una declaración final conjunta.

Ambos sucesos fueron fundamentales en la estrategia internacional del presidente Lula da Silva, porque constituyeron el inicio de otro proyecto más ambicioso: la constitución de la Unión de Nacionales Suramericanas (UNASUR) en 2008 y luego la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010.

A diferencia de otros períodos históricos, desde mediados de los ochenta, la conciencia de pertenecer a América del Sur y la necesidad de fortalecer los lazos con los países vecinos se ha transformado en una constante para la política exterior brasileña. La principal alianza estratégica fue en primer lugar los países miembros del Mercosur. La incorporación de Venezuela y la relación estrecha con el expresidente Hugo Chávez dieron lugar a un escenario más amplio.

Ese espacio se constituyó primero como Comunidad Sudamericana de Naciones, luego como Unasur y finalmente dio origen a la CELAC. Conformada en 2010, y también por iniciativa de Lula da Silva, fue impulsada por los países de la Unasur pero no sustituye ni disuelve a

esta última. Incluye a México, a diferencia de los proyectos anteriores y, en cierta medida, desde su primera cumbre en diciembre de 2011, fue lanzada como una especie de OEA paralela, sin la presencia de los Estados Unidos y, por supuesto, con la inclusión de Cuba.

La situación se ha venido modificando en los últimos tiempos. México, Colombia, Chile y Perú formaron hace un año un nuevo bloque regional, la Alianza Pacífico (AP) y en la cumbre de Cali, de mayo pasado, acordaron que el 30 de junio deberán tener pactada la liberalización de 90% de su comercio. Es muy importante destacar que estos cuatro países ya tienen tratados de libre comercio (TLC) con grandes potencias hegemónicas del sistema internacional: con Estados Unidos, con la Unión Europea, con China, etc.) y que vienen profundizando modelos extractivos orientados a la exportación de productos primarios. Costa Rica ya ha confirmado su adhesión, y pretenden sumarse Panamá y Guatemala. Estados Unidos es actualmente observador, y pretende reflotar su fallido ALCA, sin el Mercosur (al que se estarían sumando Bolivia y Ecuador).

El frente latinoamericano se encuentra profundamente dividido, teniendo en cuenta que Estados Unidos ha conseguido reavivar su estrategia comercial y que ha avanzado en la militarización de la región, a través de la proliferación de bases militares, ejercicios conjuntos con ejércitos nacionales, etc.

En síntesis, el escenario actual dista de aquel de 2005, hay abiertas grandes disputas por hegemonía en la región, y las potencias juegan a la división de los países del continente. Estados Unidos busca recuperar posiciones. Europa pretende descargar su crisis colocando sus productos en la región. China avanza reprimarizando los países con inversiones fundamentalmente orientadas a la extracción de recursos naturales.

Aunque desde la cancillería brasileña se ha buscado minimizar el impacto de la conformación de la Alianza Pacífico, también se trata de un elemento fundamental para pensar el desarrollo futuro de las relaciones internacionales del continente.

Aspectos políticos y económicos constituyen una unidad cuando buscamos referirnos a la importancia estratégica que tiene la región para Brasil.

Desde el punto de vista de las relaciones económicas regionales, podemos afirmar que América del Sur cumple con un papel estratégico para Brasil, al menos por tres razones: en primer lugar, la región representa casi el 20% de las exportaciones brasileñas en los últimos años; en segundo lugar, Brasil ha producido importantes superávits con los países de la región. Brasil ya no es un comprador en última instancia de

Gráfico 1. Exportaciones brasileñas por valor agregado (2011)

Fuente: elaboración propia sobre datos de MDIC

los países más pequeños de la región, las relaciones se han invertido, ahora estos son los compradores en última instancia de Brasil. Aunque políticamente sea poco sostenible, esta situación refleja de forma razonable las preferencias comerciales y/o de competitividad que el país aún logra en los países vecinos. En tercer lugar, llama la atención el perfil de las exportaciones brasileñas hacia la región, que está fuertemente concentrado en los productos industriales (alrededor del 95%); es decir, la región es particularmente importante como mercado importador para el sector industrial de tecnología media.

Gráfico 2. Importaciones brasileñas por valor agregado (2011)

Fuente: elaboración propia sobre datos de MDIC

Para avanzar hacia algunas reflexiones es necesario observar qué sucede en cuanto al tipo de productos intercambiados con los principales socios comerciales.

Los datos evidencian que el conjunto de países de la ALADI constituyen por amplia diferencia el principal destino de las exportaciones de bienes manufacturados, con un 43,7%. La distancia con la Unión

Cuadro 2. Principales empresas multinacionales brasileñas operativas en América del Sur

Empresa	Sector	Región	Países
Gerdau (14 países)	Acero	América Latina	Argentina, Chile, Colombia, Uruguay, Perú, Venezuela, República Dominicana, Guatemala, México
		América del Norte	Estados Unidos, Canadá
		Europa	España
		Asia	India
Vale (26 países)	Minería	América Latina	Argentina, Chile, Perú, Colombia
		América del Norte	Estados Unidos, Canadá
		África	Sudáfrica, Angola, Mozambique, Guinea
		Europa	Francia, Gales, Suiza, Alemania, Reino Unido, Noruega
		Asia	India, Omán, Mongolia, China, Singapur, Indonesia, Corea del Sur, Japón
Oceanía	Australia, Nueva Caledonia		
Petrobras (26 países)	Energía	América Latina	Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela, México
		América del Norte	Estados Unidos
		África	Angola, Libia, Mozambique, Nigeria, Senegal, Tanzania
		Asia	China, Singapur, India, Irán, Japón, Pakistán
		Europa	Portugal, Reino Unido, Turquía
Votorantim (14 países)	Varios	América Latina	Argentina, Bolivia, Perú, Colombia, Bahamas
		América del Norte	Estados Unidos, Canadá
		Europa	Reino Unido, Bélgica, Alemania, Suiza
		Asia	China, Singapur
		Oceanía	Australia
Camargo Corrêa (13 países)	Diversificado	América Latina	Argentina, Bolivia, Perú, Colombia, Venezuela, Paraguay, Chile, Uruguay, México
		América del Norte	Estados Unidos
		África	Angola, Marruecos
		Europa	España
JBS (14 países)	Refrigeradores	América Latina	Argentina, Chile, México
		América del Norte	Estados Unidos
		Europa	Reino Unido, Italia, Suiza
		África	Egipto
		Asia	China, Hong Kong, Corea del Sur, Taiwán, Japón
		Oceanía	Australia

Fuente: elaboración propia sobre CINDES.

Europea, es grande, ya que a este bloque se dirige el 18,6% de este tipo de bienes exportados. De cualquier modo, se trata de un porcentaje amplio, que da cuenta del importante desempeño industrial de Brasil en el nivel mundial. Más aún si tomamos en cuenta que el continente europeo constituye también un importante destino para los bienes semimanufacturados (22,9%), siendo el segundo detrás de Asia (30,5%).

Otro dato importante sobre la presencia regional brasileña se refiere a las inversiones directas de compañías de Brasil. La presencia productiva de empresas brasileñas en el exterior -medida por la Inversión Directa de Brasil (IDB)- comenzó a ser contabilizada por el Banco Central de Brasil solamente en 2001. Ese año, Brasil tenía un monto de IDB de poco menos de 50.000 millones de dólares, mientras que en 2006 este volumen fue de 114.000 millones, un incremento del 129,7%. En este proceso, los países de la región han ocupado un papel destacado.

Este es un ámbito en el cual Brasil no tiene tradición, ya que el proceso de internacionalización de sus empresas -como fenómeno amplio y consolidado- es reciente. Sin embargo, el país tiene la capacidad política e institucional en muchas áreas que pueden ser movilizadas hacia una actuación internacional proactiva a las multinacionales brasileñas. En este sentido, el espacio económico sudamericano adquiere una importancia destacada.

La compleja relación con China y el rol de Brasil en el continente africano

Para analizar la política exterior de Brasil en la actualidad, hay que inscribirla en un contexto internacional y local particular. Junto con la asunción de Dilma Rousseff en 2010 y como resultado de un proceso de avance sostenido sobre la economía de la región, China desplazó a los Estados Unidos como principal socio comercial de Brasil. El año pasado el gigante asiático superó a Estados Unidos como proveedor (34.248 millones de dólares frente a 32.603 millones), alcanzando el 15,3% de las importaciones brasileñas, y como mercado receptor del 17% de sus ventas externas (41.228 millones de dólares frente a 26.849 millones).

Ello significó, por un lado, que la exportación de *commodities* superara la de bienes industrializados, a contramano de la tendencia sostenida en los últimos 25 años. Por otro, tiene como consecuencia directa el impacto en la suba de las importaciones provenientes del gigante asiático en un contexto de apreciación cambiaria.

La problemática central es que las relaciones comerciales de Brasil con el gigante asiático reflejan el típico esquema Norte-Sur. Los principales productos vendidos por Brasil fueron mineral de hierro (14.922

millones de dólares, constituyendo el 36% de las exportaciones totales); soja en grano (12.028 millones, el 29%); petróleo o derivados (4.834 millones, 12% del total) y pastas de madera (1.362 millones, el 3% del total). Mientras que los principales productos comprados por Brasil fueron máquinas eléctricas (9.808 millones, constituyendo el 29% de las importaciones totales); máquinas mecánicas (7.925 millones, 23%); textiles (3.322 millones, 10% del total); y productos químicos orgánicos e inorgánicos (3.026 millones, 9% del total).

A mediados del año pasado Brasil firmó una serie de acuerdos bilaterales con China, en los ámbitos comercial, tecnológico y financiero. Durante 2012 el superávit comercial de Brasil se redujo significativamente respecto del saldo comercial de 2011, resultando únicamente superior al de 2002. Nos referiremos a estos datos en forma detallada más adelante.

La desaceleración del crecimiento y la reducción del superávit comercial están provocando un aumento de las presiones y esfuerzos para impulsar el comercio exterior, tanto con la Unión Europea como con los Estados Unidos, países con los que algunas autoridades brasileñas como Fernando Pimentel, buscan acelerar negociaciones para llegar a acuerdos bilaterales de inversión y servicios. Actualmente están en curso las negociaciones con la UE pero se han estancado los vínculos con Estados Unidos.

Se trata de responder a las necesidades de algunos sectores industriales vinculados con la exportación, como es el caso de la Confederación Nacional de la Industria (CNI). El director de desarrollo industrial de dicha Confederación, Carlos Abijaodi, afirmó recientemente que “vivimos en un mundo en el que los países están bajando las barreras tarifarias, impulsando el comercio y siendo más competitivos. Nosotros estamos perdiendo competitividad”⁵.

Este tipo de promoción comercial viene de la mano con una crítica al Mercosur, que la oposición política viene pregonando sistemáticamente desde medios masivos de comunicación como *O Globo*. Y también se vincula con un rechazo al desembarco excesivo de productos chinos.

Recientemente, el candidato brasileño Roberto Azevêdo se impuso como presidente de la OMC, sin el apoyo ni de los Estados Unidos, ni de la UE, que se inclinaban por el candidato mexicano Herminio Blanco (exministro de comercio de México, considerado uno de los arquitectos del TLCAN, vinculado al sector privado y posiciones liberales). Sin embargo una vez que la votación se inclinó hacia el candidato brasileño

⁵ “A pesar de chefia da OMC, Brasil caminha para acordos bilaterais”, *O Globo*, edición *on line*, 10 de mayo de 2013, disponible en <http://oglobo.globo.com/economia/apesar-de-chefia-da-omc-brasil-caminha-para-acordos-bilaterais-8354115#ixzz2U4M5V2Zu>

la decisión de Washington fue “sumarse al consenso” y apoyar a Azevêdo.

Junto con él, China ha ganado la vicepresidencia en dicha organización. Esto remite, como hemos visto, a una asociación estratégica y perdurable que tiene sus impulsores y sus críticos en el plano de la política interna brasileña.

Actualmente, una de las problemáticas centrales reside en que siendo el principal socio comercial de Brasil, importa mineral de hierro y soja, pero a cambio inunda al país con productos importados baratos. El ex canciller Antonio Patriota, afirmó recientemente al respecto: “somos un raro ejemplo de un país que tiene un superávit comercial significativo con China -US\$ 11 mil millones en 2011- pero no siempre es la calidad de comercio que nos gustaría ver”⁶.

Es decir que la relación con China ha provocado importantes fracturas dentro de los sectores exportadores: mientras que aquellos que se dedican a la agroexportación y a las actividades extractivas mineras se han visto enormemente beneficiados, los sectores industriales muestran una relativa alerta, y se proponen diversificar los vínculos comerciales. En los términos de la relación comercial bilateral, Brasil exporta mineral de hierro, madera, zinc, carne vacuna, leche, cereales y soja, y China invierte en centrales hidroeléctricas, fundiciones de acero y refinerías. Pero estos vínculos han perjudicado fuertemente a las industrias de juguetes y del calzado, y la textil se está resintiendo.

Tal como afirma Rubén Laufer, en todo el continente la relación con China se ha venido transformado en una asociación estratégica, “propugnada por sectores de las clases dirigentes con fuerte gravitación en las economías y en los niveles decisionales de los estados de la región, también incide en el nivel político” y esa asociación bilateral viene “desplazando a intereses estadounidenses en diversos ámbitos económicos, en muchos casos con alcance estratégico. Así, los grandes consorcios chinos van ganando acceso a los recursos naturales y penetración en los mercados regionales” (Laufer, 2010). Es decir que la penetración china es un riesgo tanto para los intereses nacionales de los países de la región como para las potencias que tradicionalmente dominaban esos mercados.

Por otra parte, la compleja relación con China tiene una de sus aristas en el escenario del continente africano. Esta región atraviesa en general una etapa de revalorización de su importancia estratégica para los

⁶ “Estados Unidos y Brasil, aliados naturales que se acercan”, *El Cronista Comercial*, edición *on line*, 20 de mayo de 2013, disponible <http://www.cronista.com/especiales/Estados-Unidos-y-Brasil-aliados-naturales-que-se-acercan-20130520-0002.html>. Recuperado el 23 de agosto de 2013

denominados países emergentes, en particular para China y Brasil. A partir de la presidencia de Lula se puede constatar una marcada intensificación en las relaciones diplomáticas, comerciales y de cooperación de Brasil con el continente africano.

Como resultado de estos viajes Brasil abrió 17 embajadas nuevas en África. Actualmente Brasil cuenta con representaciones diplomáticas en 39 de los 53 países del continente, superando al Reino Unido en el número de embajadas en el continente africano.

El lugar estratégico que le da Brasil a sus relaciones con África se mantiene con la presidenta Dilma Rousseff, tal como quedó evidenciado cuando ésta se excusó de asistir a la asunción del reelecto presidente ecuatoriano Rafael Correa para acudir a Addis Abeba para el 50 aniversario de la fundación de la Organización de Unidad Africana (OUA). En ese marco el gobierno brasileño anunció su decisión de condonar y reestructurar la deuda externa de doce países africanos por una suma de 840 millones de dólares.

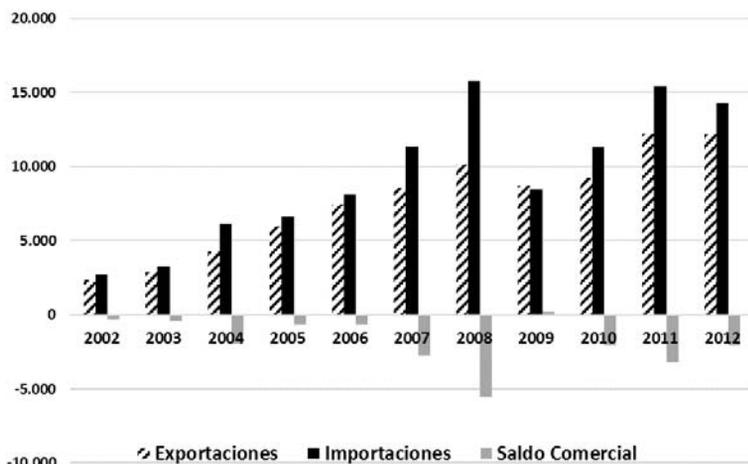
A diferencia de otras potencias emergentes, Brasil no necesita importar de África grandes cantidades de petróleo o alimentos, sus planes se basan sobre incrementar las oportunidades de negocios para las empresas brasileñas, que muchas veces trabajan en conjunto con el Estado brasileño en proyectos de cooperación. Al respecto el semanario inglés *The Economist* sostuvo en noviembre del año pasado: “África necesita infraestructura y Brasil tiene muchas empresas constructoras. África está sentada sobre petróleo y minerales en abundancia; Brasil tiene las compañías para extraerlas. Sus negocios de agroindustria contemplan África y si el continente sigue creciendo como lo ha hecho en años recientes, producirá millones de clientes muy parecidos a la nueva clase media de Brasil”⁷

Los mayores logros de Brasil se ubican en los países de habla portuguesa, como Angola, donde la constructora Odebrecht se ubica entre los mayores empleadores del país, o Mozambique, donde la gigante minera Vale inició un proyecto carbonífero por 6.000 millones de dólares. Pero las empresas brasileñas también están explorando otras partes de África en busca de oportunidades de negocios, colocando sus apuestas en Guinea y en Nigeria.

A grandes rasgos las grandes empresas brasileñas que han ganado presencia en África son Vale do Rio Doce, que está en casi todos los países del continente, Petrobras en Angola, Libia, Tanzania, Namibia y

⁷ “Brazil in Africa. A new Atlantic alliance”, *The Economist*, 10 de noviembre de 2012, disponible en: <http://www.economist.com/news/21566019-brazilian-companies-are-heading-africa-laden-capital-and-expertise-new-atlantic-alliance>

Gráfico 3. Brasil - África: Intercambio Comercial 2002-2012. (Millones de dólares)

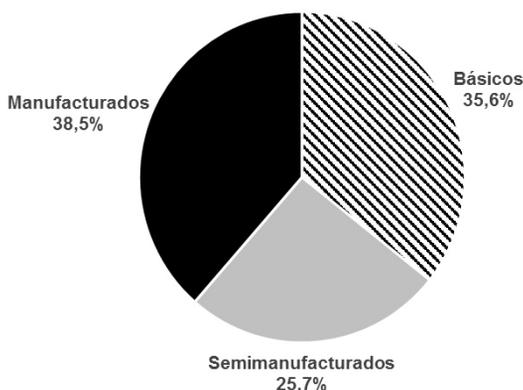


Fuente: elaboración propia sobre datos de MDIC

Nigeria; las constructoras Andrade Gutiérrez y Odebrecht construyen carreteras en Camerún, Guinea, Argelia, Mauritania y Ghana, y puertos y aeropuertos en Libia y Mozambique, en tanto que Embraer vende aviones a Angola y África del Sur.

Por otro lado, en lo que respecta a las inversiones brasileñas en el continente, se han incrementado de manera significativa en países

Gráfico 4. Brasil-África: Exportaciones por valor agregado (2012)



Fuente: elaboración propia sobre datos de MDIC

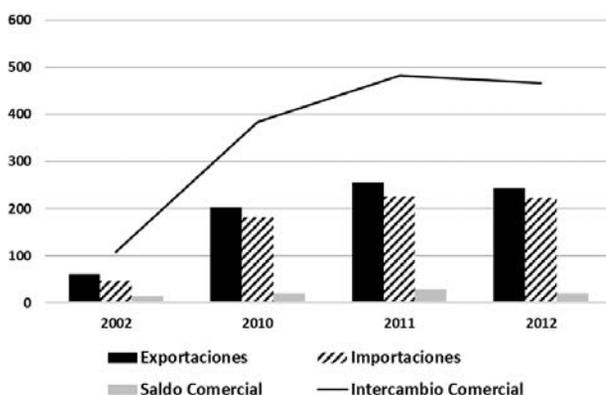
como Mozambique, Angola, Congo, Zambia, Namibia, Sudáfrica, Sudán, Guinea, Liberia y Nigeria, entre otros, y en sectores como biocombustibles, infraestructura y banca. Esta expansión brasileña en África encuentra en China a un fuerte oponente. El gigante asiático ingresó con fuerza en el mercado africano en búsqueda de recursos naturales para sostener su acelerado crecimiento económico. Aquí, Brasil y China pujan en defensa de su predominio económico.

Se calcula que el banco de desarrollo chino invirtió alrededor de 10.000 millones de dólares en la última década en proyectos en Angola. Ese monto triplica las líneas de crédito abiertas por el Banco Nacional de Desarrollo Social (BNDES) brasileño hasta ahora en ese país. Mientras que en Mozambique, los 6.000 millones de dólares que la compañía minera Vale planea invertir en la mina de Moatize parecen disminuidos al compararlos con los 15.000 millones que China piensa invertir en Mozambique en proyectos de infraestructura.

El valor de las relaciones comerciales entre Brasil y África, que era de 5.000 millones de dólares hacia finales de 2002, se ha más que quintuplicado, superando los 26.500 millones en 2012. Con excepción del año 2009 (cuando tuvo un superávit de 227 millones), en todo la década Brasil presentó una relación comercial deficitaria con el continente africano.

Entre 2002 y 2008, las exportaciones crecieron un 340%, y tres cuartos corresponden a productos manufacturados. Proporciones que se mantuvieron en dos tercios durante las ventas brasileñas al mercado africano en el año 2012.

Gráfico 5. Evolución del intercambio comercial (Exportaciones/Importaciones) 2002-2012 (miles de millones de dólares)



Fuente: elaboración propia sobre datos de MDIC

Cuadro 3. Intercambio comercial brasileño - 10 principales socios
2002 / 2010 - 2012 (Participación porcentual)

PAÍSES	EXPORTACIONES				IMPORTACIONES				INTERCAMBIO COMERCIAL			
	2002	2010	2011	2012	2002	2010	2011	2012	2002	2010	2011	2012
CHINA	4,1	15,3	17,3	17,0	3,4	14,1	14,5	15,3	3,8	14,7	16,0	16,2
ESTADOS UNIDOS	25,5	9,6	10,1	11,0	21,8	14,9	15,0	14,5	23,9	12,1	12,4	12,7
ARGENTINA	3,8	9,2	8,9	7,4	10,0	7,9	7,5	7,3	6,5	8,6	8,2	7,4
ALEMANIA	4,1	4,0	2,3	3,0	9,3	6,9	6,7	6,4	6,4	5,4	4,4	4,6
PAÍSES BAJOS	5,3	5,1	5,3	6,2	1,1	1,0	1,0	1,4	3,4	3,1	3,3	3,9
JAPÓN	3,5	3,5	3,7	3,3	4,9	3,2	3,7	3,4	4,1	3,4	3,7	3,4
COREA DEL SUR	1,5	1,9	1,8	1,9	2,3	4,6	4,5	4,1	1,9	3,2	3,1	2,9
ITALIA	3,0	2,1	2,1	1,9	3,8	2,6	2,7	2,8	3,3	2,3	2,4	2,3
INDIA	1,2	1,7	1,3	2,3	1,3	2,3	2,7	2,2	1,2	2,0	1,9	2,3
MÉXICO	3,8	1,8	1,6	1,6	1,3	2,1	2,3	2,7	2,7	2,0	1,9	2,2
DEMÁS PAÍSES	44,2	45,9	45,6	44,4	40,9	40,3	39,4	39,8	42,8	43,2	42,7	42,2

Fuente: elaboración propia sobre datos de MDIC

Los números del comercio de Brasil con África reflejan el dinamismo con el que el sector privado brasileño se expande en ese continente, donde empresas como Odebrecht, Vale y Camargo Correa compiten agresivamente con sus pares chinas por asegurar un mercado en expansión.

Las problemáticas de la inserción comercial ante la emergencia del nuevo socio

Refiriéndonos específicamente a las problemáticas recientes de su inserción comercial, en 2012 Brasil registró una retracción del 3,4% del intercambio comercial en relación con el año 2011. En términos absolutos disminuyó de 482.200 millones de dólares a 465.700 millones. Las exportaciones cayeron mucho más que las importaciones, ya que las primeras disminuyeron en un 5,3% y las segundas un 1,4%, lo que

Cuadro 4. Intercambio comercial brasileño. Principales socios. 2002 y 2012
(Miles de millones de dólares)

	Exportaciones		Importaciones		Intercambio Comercial	
	2002	2012	2002	2012	2002	2012
Total	60,4	242,6	47,2	223,2	107,7	465,7
Países seleccionados	33,7	134,8	27,9	134,4	61,6	269,3
China	2,5	41,2	1,6	34,2	4,1	75,4
Estados Unidos	15,4	26,7	10,3	32,4	25,7	59,1
Argentina	2,3	18	4,7	16,4	7	34,4

Fuente: elaboración propia sobre datos de MDIC

explica que el superávit comercial del período disminuyera en un 34,8%. Pasó de 29.800 millones de dólares en 2011 a 19.400 millones en 2012.

Esto alertó a los analistas, sectores económicos y al gobierno, ya que se trata de una reversión de la tendencia de los últimos diez años, en tanto el total de las exportaciones brasileñas hacia el mundo creció entre 2002 y 2012 de 60.400 millones de dólares a 242.600 millones.

Es necesario profundizar este análisis teniendo en cuenta el comportamiento de los principales socios de Brasil.

Las variaciones más significativas en el período son las de los principales socios. En el caso de China, pasó de representar el 3,8% del intercambio comercial en 2002, al 16,2% en 2012. En el de los Estados Unidos, la tendencia fue la opuesta, en tanto pasó del 23,9% en 2002 a representar el 12,7% en 2012.

A pesar de que el intercambio comercial con los Estados Unidos aumentó en términos absolutos, en términos relativos los Estados Unidos disminuyeron su participación, mientras que aumentó la de China y en segundo lugar la de la Argentina.

Alemania, que aparece como el cuarto socio comercial también ha perdido participación relativa tanto en lo que hace a las exportaciones como a las importaciones. Lo mismo sucede con Italia, otro país de la UE que se ubica entre los principales. No es casual que Brasil esté actualmente negociando acuerdos comerciales con los Estados Unidos y con la UE, en función de recuperar posiciones, deterioradas posiblemente ante el ascenso de China.

Cuadro 5. Intercambio comercial Brasil-China (2012)

Brasil-China: Principales productos exportados por Brasil (2012)

Productos	Millones de dólares	Part %
Mineral de hierro	14.922	36
Soja en grano	12.028	29
Petróleo o derivados	4.834	12
Pastas de madera	1.362	3

Brasil-China: Principales productos importados por Brasil (2012)

Productos	Millones de dólares	Part %
Máquinas eléctricas	9.808	29
Máquinas mecánicas	7.925	23
Textiles	3.322	10
Productos químicos orgánicos e inorgánicos	3.026	9

Fuente: elaboración propia sobre datos de MDIC

Cuadro 6. Exportaciones de Brasil hacia los principales bloques económicos (millones de dólares)

	Enero- Julio		Var % 2013/2012	Part. %	
	2013	2012		2013	2012
Asia	44.632	42.460	5,8	33,0	30,7
China	27.049	25.108	8,5	20,0	18,2
América Latina y el Caribe	28.795	28.667	1,1	21,3	20,7
Mercosur (1)	16.309	15.727	4,4	12,1	11,4
Argentina	11.187	10.327	9,1	8,3	7,5
Resto de ALyC	12.486	12.940	-2,8	9,2	9,4
Unión Europea	26.275	28.249	-6,4	19,4	20,4
Estados Unidos (2)	13.801	16.195	-14,2	10,2	11,7
África	6.028	6.498	-6,6	4,5	4,7
Medio Oriente	5.875	5.911	0,1	4,3	4,3
Europa Oriental	2.427	2.441	0,1	1,8	1,8
Resto del mundo	7.397	7.796	-4,5	5,5	5,6
Total	135.230	138.217	1,5	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia sobre datos de SECEX/ MDIC.

1) Incluye Venezuela a partir de agosto de 2012. 2) Incluye Puerto Rico

En términos absolutos las exportaciones hacia el gigante asiático pasaron de 2.500 millones de dólares a 41.200 millones en todo el período y las orientadas hacia el mercado argentino pasaron de 2.300 millones de dólares a 18.000 millones, mientras que hacia los Estados Unidos, no llegaron a duplicarse a lo largo de todo el período. En cambio, las importaciones provenientes de los Estados Unidos pasaron de 10.300 millones de dólares a 32.400 millones, más que triplicándose.

La relevancia del vínculo comercial con la UE se hace aún más evidente cuando analizamos la procedencia de las importaciones brasileñas de bienes manufacturados. Un 24% provino del viejo continente en 2011. Por lo tanto, teniendo en cuenta el tipo de relación bilateral que se deduce del intercambio, se trata de un tipo de comercio de mejor calidad para Brasil que el comercio con Asia, y en especial con China. Siendo el país asiático el principal consumidor de productos básicos, es el principal abastecedor de productos manufacturados.

Esto explica el temor de los sectores industriales en Brasil por el tipo de vínculo comercial con China y la consideración de la relación de intercambio con Estados Unidos y la Unión Europea -en especial este último- como de mayor calidad.

Cuadro 7. Desempeño de la exportación brasileña por factor agregado (Enero-Julio 2012-2013, en millones de dólares)

	Enero-Julio		Var % 2013/2012	Part. %	
	2013	2012		2013	2012
Básicos	64.358	65.832	-1.6	47.6	47.6
Semimanufacturados	17.063	18.285	-6.0	12.6	13.2
Manufacturados	50.688	50.826	0.4	37.5	36.8
Op. especiales	3.121	3.274	-4.0	2.3	2.4
Total	135.230	138.217	-1.5	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia sobre datos de SECEX/ MDIC.

Por otra parte, el acumulado de enero-junio de 2013 registra una retracción en relación con el mismo período de 2012 en productos semimanufacturados (-6,0%) y básicos (-1,6%). Las ventas de manufacturados crecieron levemente (+0,4%). En cuanto a la exportación de productos básicos, la caída responde al desempeño de productos como crudo de petróleo (-48,9%), algodón en bruto (-30,1%), café en grano (-14,7%) y carne de cerdo (-4,1%).

Los productos que aumentaron sus colocaciones en el extranjero son maíz en grano (+192,3%), carne bovina (+20,5%), soja en grano (+19,7%), mineral de cobre (+16,9%), carne de pollo (+12,0%) y pellets de soja (+4,3%).

Respecto de los bienes semimanufacturados, las principales caídas se observan en las ventas de aceite de soja (-47,6%), semimanufacturados de hierro y acero (-36,8%), hierro fundido (-28,6%), barras de hierro (-22,05), aluminio en bruto (-11,8%), oro semimanufacturado (-2,7%). En la tendencia contraria se encuentran las ventas de cátodos de cobre (+328,7%), cueros y pieles (+18,2%), azúcar en bruto (+13,7%) y celulosa (+8,9%).

Dentro de los bienes manufacturados, el crecimiento se produjo en las plataformas para extracción de petróleo (+597,8%), automóviles de pasajeros (+38,9%), hidrocarburos y derivados (+37,5%), etanol (+29,7%), azúcar refinado (+20,5%) y motores para vehículos y partes (+2,0%).

Como vemos, los países que actualmente sostienen el balance comercial de Brasil son China, Argentina (casi los únicos con variación positiva significativa) y los de la región de Medio Oriente.

Las compras chinas -en especial de soja- parecen haber compensado el resultado negativo con estadounidenses y europeos en algunos

rubros. Pero el crecimiento de las exportaciones a China no significó que los productos brasileños ganaron espacio en el mercado asiático. Las importaciones totales de China crecieron en 2013 un 10,1%, según datos de la OCDE.

Conclusión

Andrés Malamud sostiene que existen tres escenarios posibles para la estrategia internacional de Brasil: uno donde articula sus intereses con las potencias en los distintos espacios adquiridos en las instituciones del orden internacional actual; otro donde a través de las alianzas con potencias emergentes pretende cierta revisión y modificación de algunos de los aspectos del orden establecido; y un tercero donde Brasil se constituye como líder regional y prioriza los intereses de los países de América del Sur en sus intervenciones en los foros internacionales. El autor sostiene que el país se inclinará hacia una combinación de los dos primeros (Malamud, 2012: 220).

Las últimas posiciones adoptadas en cuanto a los acuerdos posibles con la UE y con Estados Unidos, así como las señales emitidas a los organismos internacionales de crédito, abonan esa hipótesis, más aún teniendo en cuenta la creciente presencia de intereses económicos fuertes provenientes de la Federación de Industriales de San Pablo (FIESP), la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y la Confederación de Agricultura y Pecuaria de Brasil (CNA) que impulsan esa política. Algunos sectores de empresarios industriales comienzan a poner en cuestión la viabilidad de la integración regional centrada sobre el Mercosur en tanto estrategia económica para Brasil. Esto se suma a un tradicional enfoque del regionalismo, que partió históricamente de un fuerte impulso de expansión nacional. En muchos casos, han utilizado el surgimiento de la Alianza Pacífico como elemento de presión para promover un mayor acercamiento entre Brasil y los Estados Unidos.

Sin embargo, es cierto que la cuestión de las prioridades en términos de inserción internacional para Brasil, vino expresándose en una fractura entre distintas oficinas gubernamentales y también entre los empresarios. La posibilidad de combinar los tres frentes actualmente se ha topado con dificultades. La fractura ha venido provocando diferencias en la cancillería. Sin embargo, la renuncia de Patriota y posterior asunción del diplomático Luiz Alberto Figueiredo fue finalmente provocada por otro escándalo, la complicidad brasileña en la huida del senador boliviano Roger Pinto desde La Paz hacia Brasilia. El senador había sido condenado a un año de cárcel por un tribunal boliviano, que lo declaró culpable de daños económicos al Estado calculados en 1,7 millones de dólares.

Por otra parte, los sucesos de 2013 vinculados con el espionaje realizado por Estados Unidos colocan en primer plano la necesidad de que Brasil continúe priorizando sus alianzas regionales.

Marco Aurelio García, principal asesor de política externa de la presidenta Dilma Rousseff (cargo que también ocupó durante la gestión de Lula), en todo momento continuó afirmando que la alianza regional era central para la política exterior brasileña, y que su participación en los distintos ámbitos del escenario internacional no se contraponen con ello. Afirmó entonces que “el problema es que obviamente cuando uno asume más responsabilidades hay una tendencia a la división en cualquier actividad, pero tenemos una percepción particular: Brasil no tendrá ninguna posibilidad de inserción internacional si no la tiene en la región, y no hay posibilidad de un proceso de integración en la región si las relaciones entre la Argentina y Brasil no son buenas.” (Carbone, 2013).

Es importante destacar que el éxito de la política exterior brasileña también incluye la posibilidad de liderar el proceso de integración regional, y su actual rol como representante del Cono Sur.

Las dificultades que atraviesan hoy las economías de la región profundizan un escenario donde Brasil parece alejarse cada vez más de sus vecinos. Hay que recordar que más allá de estas cuestiones una de las problemáticas centrales a las que Brasil se enfrenta es que a pesar de las tendencias de la última década que han mostrado una mejora de los términos de intercambio y un aumento de las exportaciones de bienes manufacturados en América latina, la inserción internacional de la región en términos comerciales se enmarca aún en un esquema de centro-periferia, caracterizado por el predominio de exportaciones de bienes primarios e importaciones de mayor valor agregado. Brasil -aun en su condición de nueva potencia emergente- no logra escapar totalmente de esos rasgos estructurales. China, como nuevo socio, profundiza aún más ese esquema, provocando que socios tradicionales como la UE tengan una mayor relevancia como mercados de mejor calidad comercial.

A pesar de su condición de economía emergente durante los últimos años la estructura exportadora brasileña retrocedió hasta el nivel de 1978, cuando por última vez la venta de *commodities* había superado a las manufacturas. Actualmente Brasil exporta un 37% de bienes manufacturados, con un perfil exportador cada vez más centrado sobre la soja y en los minerales de hierro que son vendidos a China. Por ello busca revertir este proceso apoyándose en las potencias europeas (con los riesgos que eso implica), en los organismos internacionales.

Con su condición de anfitrión del Mundial 2014 y las Olimpíadas 2016 Brasil tiene asegurado un protagonismo mundial durante los próximos años. Pero detrás del brillo de los megaeventos la economía brasileña se encamina hacia una encrucijada, con el telón de fondo de un mundo en crisis, y las tasas brasileñas de inversión e innovación que no parecen ser suficientes para sostener el crecimiento. Ante este escenario -y a contramano de la reciente participación en Davos- priorizar el fortalecimiento de las relaciones con América latina y el Mercosur parece ser la estrategia de inserción internacional más acertada para Brasil.

Bibliografía

- Almeida, Paulo Roberto de (2007). O Brasil como Ator Regional e como Emergente Global: estratégias de política externa e impactos na nova ordem internacional. *Cena Internacional*, Vol. 9, 1: 7-36. Brasília: Instituto de Relações Internacionais da UnB (IREL)
- Bresser Pereira, Luiz Carlos Carlos (2009). A tendência à sobre apreciação da taxa de câmbio. *Econômica*, Vol. 11, 1: pp. 7-30.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2012). Economia do desenvolvimento. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. En Prado, Luiz Carlos (Org.). *Desenvolvimento econômico e crise . Ensaios em comemoração aos oitenta anos de Maria da Conceição Tavares*. Rio de Janeiro - Contraponto.
- Carbone, María Florencia (2013). "Socios que prefieren el juego individual", Diario *La Nación*, 14 de mayo (Recuperado el 15 de septiembre de 2013).
- Cason, J. y Power, T. (2006). Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explain- ing Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula, Conference Paper "Regional Powers in Asia, Africa, Latin America, the Near and Middle East". German Institute of Global and Area Studies (GIGA). Hamburgo (Recuperado el 23 de marzo de 2010).
- Comisión Europea (2007). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Towards an EU-Brazil Strategic Partnership. *COM 281*, Bruselas, 30 de mayo. (Recuperado el 24 de mayo de 2013)
- Estrella Faria, Luiz Augusto (2006). Las negociaciones comerciales de Brasil: escenarios, agendas e intereses. *Revista del Sur* 166. Julio -Agosto (Recuperado el 18 de septiembre de 2013).
- FIESP (2011). O impacto do sistema geral de preferencias (SGP) europeu nas exportações brasileiras. Setembro. (Recuperado el 16 de junio de 2013).
- Giacaglia, Clarisa (2010). La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva. *Revista Confines* 6/12, agosto-diciembre (Recuperado el 15 de mayo de 2013)
- Gomes Saraiva, Miriam y Valenca, Marcelo M. (2011). Brasil: potencia regional con intereses globales. *Revista Diálogo Político* 4, pp. 99-119.

- Hirst, Monica; Soares de Lima, Maria Regina; Pinheiro, Leticia (2010). *A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. Nueva Sociedad. Luzes e sombras do Brasil atual*, Friedrich Ebert Stiftung. Buenos Aires. Diciembre: pp. 22-41.
- Laufer, Rubén (2010). Presente y perspectivas de la “asociación estratégica” China-América Latina. Persistencia de una matriz histórica de relaciones internacionales. Ponencia presentada en las *XXII Jornadas de Historia Económica*. Asociación Argentina de Historia Económica. Universidad Nacional de Río Cuarto (Recuperado el 13 de septiembre de 2013).
- Laufer, Rubén (2013). Argentina-China: new courses for an old dependency. *Latin American Policy*, Volume 4, 1, pp. 123-143. © 2013 Policy Studies Organization. Published by Wiley Periodicals, Inc. (Recuperado 27 de septiembre de 2013).
- Lavopa, Federico y Dalle, Demian (2012). “¿Hay vida después del SGP? Implicancias de la posible exclusión de Argentina de los sistemas generalizados de preferencias de Estados Unidos y la Unión Europea” Cátedra OMC-FLACSO Argentina (Recuperado el 15 de agosto de 2013).
- Lula da Silva, José I. (2008). Discurso pronunciado en el Encuentro de Ministros de Finanzas del G20, el 18 de octubre de 2008 (Recuperado el 23 de septiembre de 2013).
- Malamud, Andrés (2011). La política externa de Dilma Rousseff: ¿Menos de lo mismo? *Iberoamericana* 41. América latina-España-Portugal: pp. 174-79.
- Malamud, Andrés (2012). La Unión Europea, del interregionalismo con América latina a la asociación estratégica con Brasil. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 97-98, abril: pp. 219-230.
- Ministério das Relações Exteriores (2011). *Balanço Política Externa 2003/2010. Reforma da Governança Global* - IBAS (Recuperado el 15 de mayo de 2013).
- Rodríguez Iglesias, Ana Isabel (2010). *La Asociación Estratégica UE - Brasil (vol. I) Retórica y Pragmatismo en las Relaciones Euro-Brasileñas*, CEU, Instituto Brasileño de Estudios Europeos, Documento de Trabajo 36 (Recuperado 2 de mayo de 2013)
- Salomón, Mónica (2009). La acción externa de los gobiernos subnacionales y el análisis de políticas exteriores. En 1° Encontro Nacional da ABRI (Recuperado el 23 de marzo de 2013).
- Souza, Amauri de (2009). *A agenda internacional do Brasil. A política externa brasileira de FHC a Lula*. Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Río de Janeiro.
- Spektor, Matías (2011). “El regionalismo de Brasil”, en *Plataforma Democrática*, Working paper 16, julio (Recuperado el 26 de mayo de 2013).

Oportunidades y desafíos

Inversiones chinas en América latina: una relación económica emergente

*Julio Sevares**

En la última década las inversiones directas de China en América latina registraron un importante incremento. Esta corriente es consecuencia de la política china de despliegue productivo y financiero en el mercado mundial y, para América latina, presenta oportunidades de desarrollo de sectores productivos y de exportación al mercado chino, así como de incrementar los canales de abastecimiento del balance de pagos. Pero también contribuye a la consolidación de una relación económica caracterizada por la posición de la región como proveedor de materias primas y comprador de productos industriales lo cual puede afectar tanto industrias existentes como programas de industrialización en curso o en proyecto. La resolución de este dilema no depende de las políticas chinas o asiáticas, en general, sino de la implementación de políticas locales destinadas a aprovechar los recursos generados por la demanda asiática para avanzar en la tecnificación y diversificación de la producción y las exportaciones.

Palabras clave: Inversión externa - Industrialización - Recursos naturales - Modelo productivo

* Licenciado en Economía, Doctor en Ciencias Sociales por UBA. Profesor invitado en la Maestría en Historia Económica de la FCE, UBA. Miembro del Grupo de Trabajo sobre China del CARI. Periodista.

Chinese Investments in Latin America: an emerging economic relation

The investment of Chinese enterprises in Latin America increased significantly in the last decade. This movement is part of the Chinese policy “Going Global”, aimed to promote the development of Chinese enterprises in the global market, mainly in the search for food, energy and raw materials. This tendency creates opportunities of development in several Latin America sectors. But, at the same time, it can contribute to the consolidation of an asymmetrical partnership, with Latin America as the provider of low-tech goods and buyer of industrial goods. The resolution of this dilemma depends on the Latin American ability to take advantage of the resources provided by Chinese demands and investments for promoting industrialization and export diversification.

Key words: Foreign investment - Industrialization - Natural resources - Productive model

Fecha de recepción: abril de 2014

Fecha de aceptación: mayo de 2014

Un nuevo salto adelante: la IED china

En 1999, cuatro años después de iniciada la reforma modernizadora del sistema financiero de 1995, el gobierno chino lanzó una iniciativa para profundizar el desarrollo de las empresas nacionales y la globalización de su particular capitalismo dirigido: se trata de la política de “Going Global” por la que promueve las inversiones de las empresas de su país en el exterior.¹

La nueva estrategia tiene varios objetivos conectados entre sí. En primer lugar, implica que el gobierno reconoce que el país tiene empresas que alcanzaron el grado suficiente de competitividad y sofisticación como para aventurarse en mercados extraños, lejos de las redes de influencias y ayudas que disfruta cualquier empresa en su propio país, especialmente en una economía dirigida y dominada por empresas públicas.

En segundo término, la salida al exterior constituye, para cualquier empresa un campo de conocimiento directo del mercado y competencia con otras empresas sobre el terreno, lo que contribuye a mejorar la competitividad según estándares internacionales.

La instalación en mercados externos tiene también el propósito de eludir las restricciones aduaneras que utilizan cada vez más los países para proteger sus industrias de las ultra competitivas exportaciones chinas.

Pero el camino emprendido no está dirigido, al menos no solamente, por la lógica y los objetivos de las firmas: forma parte de la estrategia oficial de profundizar la búsqueda de recursos naturales y otras mercaderías necesarias para el crecimiento doméstico.

De hecho, como sostiene un analista del tema, “los capitales desde China sólo pueden ser exportados si son aprobados por el sector público -la Comisión de Desarrollo Nacional de Reformas, el Ministerio de Comercio, la Credit Insurance Company (SINOSURE) y el ExIm Bank of China juegan un papel fundamental en este proceso- y si las actividades específicas se justifican en los Catálogos y prioridades de las polí-

¹ La política china de promoción de la inversión externa directa está articulada con la política de reforma y expansión del financiamiento al exterior y el despliegue de los bancos chinos en el exterior que se dirige también a América latina. El tema de la reforma financiera y financiamiento chino a América latina fue desarrollado por el autor en la Ponencia a las 3ras. Jornadas de Relaciones Internacionales de FLACSO, 2012: “El sistema bancario chino como instrumento de política económica: crecimiento interno y expansión internacional” Publicado en **Realidad Económica** 275. Abril-mayo 2013.

ticas “Going Global”. De contravenir a estas estrategias, productos y procesos las propuestas de las empresas públicas o privadas no son permitidas” (Dussel Peters, 2013; 195)

Por otra parte, dentro de las empresas estatales de capital accionario, las lógicas de administración están cambiando con las incorporación de nuevos accionistas como firmas de gobiernos locales, empresas privadas chinas e incluso extranjeras (King et.al., 2012)

La promoción de la inversión externa se apoya en la enorme piqueta de divisas acumulada por China en sus décadas de superávit comercial y atracción de inversiones externas. Hasta el momento, esas divisas eran devueltas al mundo a través de las compras de bienes y servicios y, en el canal financiero, con la compra de títulos de deuda emitidos principalmente por Estados Unidos, (motivo por el cual China es el principal tenedor de bonos del Tesoro de ese país y su principal acreedor externo).

Para estimular a las empresas a colocar su dinero en el exterior, el gobierno chino dispuso una serie de “incentivos materiales”, para utilizar el viejo término de los sistemas socialistas de planificación económica.

Los principales incentivos lanzados a partir de 1999 fueron las reducciones de impuestos y el financiamiento en condiciones preferenciales de las entidades financieras oficiales, principalmente el EximBank de China.

Como parte de esa política, las empresas que invierten en el exterior no tienen restricciones para la compra de divisas y, desde 2008 la Comisión Reguladora Bancaria de China permitió que bancos comerciales financiaran directamente todo tipo de adquisiciones y transacciones en el exterior.

Más aún las propias instituciones financieras, como la China Investment Corporation decidieron invertir parte de sus activos, de alrededor de US\$ 200.000 millones, en el exterior.

Paralelamente, China se empeñó en promover tratados bilaterales de inversión con sus principales socios comerciales en forma aislada o como parte de los tratados de libre comercio que también está firmando con avidez, como lo hizo con Chile y Perú.

Pero también, como revela más de una información, ejerció presiones sobre las empresas nacionales para que inviertan en el exterior. El gobierno tiene toda la posibilidad de llevar a cabo semejante conducta porque las empresas con capacidad de invertir son principalmente estatales y, en el caso de que no lo sean, viven en un ambiente en el cual

los gobiernos central o locales controlan los sistemas de incentivos fiscales, de créditos y de los innumerables permisos que se requieren para funcionar en cualquier economía dirigida por el Estado.

Un aspecto crucial de la promoción de la inversión externa es la inversión de los grandes bancos comerciales chinos que ya están abriendo sus oficinas en varias partes del mundo, siendo la Argentina una de las experiencias pioneras del “Going Global” de los bancos chinos.

La apertura de entidades financieras chinas en el exterior, va a potenciar el resto de las inversiones externas chinas porque facilitarán el financiamiento de las empresas chinas en el exterior y de sus clientes en el mercado en que se hayan instalado.

La estrategia de internacionalización empresaria tuvo éxito en ritmos y dimensiones propios del fenómeno chino. Apenas una década después de lanzada la política, en 2010, el país se convirtió en el segundo exportador de capital en el nivel mundial, con el 8,5% del total en 2010 (*vis a vis* el 18,35% de Estados Unidos), y es uno de los principales exportadores de capital desde la crisis internacional en 2007-2008 que provocó una caída en la IED. (Bittencourt, 2012; UNCTAD 2012)

La participación de la inversión externa china en el PIB de su país pasó de un porcentaje insignificante en 1990 (1%) al 2,3% en 2000, para llegar al 5% del PIB en 2010, es decir, se duplicó en términos del PIB cada diez años **cuadro 1**.

Las principales empresas inversoras son las grandes firmas estatales de las provincias más desarrolladas y el principal destino de sus inversiones externas es...China: en la primera década del siglo XXI, Hong Kong, la recuperada colonia británica, recibió el 27% de la inversión externa china.

El segundo destino es América latina, con el 11% del total, seguida de Canadá y Australia, países de grandes recursos mineros, y Estados Unidos.

Cuadro 1. Inversión Externa Directa China

US\$	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
IED (US\$ millones)	830	2.000	916	12.261	21.160	22.469	52.150	56.530	68.000
IED/PIB	1,1%	2,3%	2,3%	2,5%	2,6%	2,8%	3,4%	4,6%	5,1%

Fuente: Dussel Peters (2013)

IED china en América latina y el Caribe

La inversión china en ALC comenzó a crecer significativamente en 2003 y en 2009 y dio un salto en 2010, año en el que China invirtió casi US\$ 30.000 millones, una cifra similar a lo que había invertido hasta ese momento en la región.

De este modo, la IED china en ALC llegó a representar el 13% del total de la IED china.

Los mayores destinatarios fueron Brasil, Perú y Venezuela y los principales sectores son minería y petróleo y a la infraestructura vinculada con la explotación y exportación de actividades primarias, pero también hay avances en inversiones manufactureras.

Una inversión reciente y significativa tuvo lugar en Perú, donde la corporación china Minmetals compró el importante yacimiento de cobre Las Bambas a la Glencore Xstrata por US\$ 5.800 millones y con el propósito de asegurarse la provisión del mineral.

El 93% de la inversión se destina a paraísos fiscales (que reinvierten en China: 25% de ID extranjera proviene de paraísos del Caribe).

Brasil es el principal destinatario de las inversiones chinas, si no se consideran los paraísos fiscales caribeños Brasil recibe el 1,2%; Perú y Venezuela, 0,9%; México, 0,6%; la Argentina, 0,5%.

Brasil concentra 108 proyectos, seguido por México con 49 y Chile con 48.

El *ránking* es diferente si se considera el valor de los proyectos: Brasil sigue siendo el primer receptor, seguido por Perú y Venezuela, que son el quinto y el sexto destino por número de proyectos.

La Argentina figura cuarta en el número de proyectos con el 9,2% del total registrado por el MOFCOM para 2012, y quinta con el 6,5% en el valor de proyectos. (**cuadro 2**)

La IED china en la región es difícil de evaluar porque varios países latinoamericanos no presentan esta información o lo hacen de modo muy incompleto o tardío.

Por su destino y características las inversiones chinas son complementarias de su estrategia de abastecimiento de recursos naturales

Al comienzo de la década las IED chinas se concentraron en nuevos emprendimientos (Greenfield) pero luego se reorientaron hacia fusiones y adquisiciones.

En la primera década del siglo, el 87% de la IED china se radicó en proyectos vinculados con la explotación de materias primas y energía y el 13% restante hacia empresas que trabajan para el mercado interno.

Cuadro 2. Concentración geográfica de las IEDs chinas en América latina 2010

Principales receptores en valor de stock de IED china en %		Principales receptores en número de proyectos de IED china en %	
Brasil	27,4	Brasil	26,9
Perú	19,4	México	12,2
Venezuela	12,3	Chile	11,9
Panamá	7,0	Argentina	9,2
Argentina	6,5	Perú	6,5
Guyana	5,4	Venezuela	6,0
México	4,5	Colombia	5,2
Ecuador	3,8	Cuba	5,0
Chile	3,2	Ecuador	4,0
Surinam	2,3	Bolivia	3,5
Total	91,8	Panamá	3,2
		Guyana	0,7
		Surinam	0,5
		Total	94,4

Fuente: Lin, 2013

La inversión en empresas manufactureras orientadas a la exportación o hacia aquellas que pueden proporcionar transferencia de tecnología (una de las principales ambiciones de las empresas chinas que invierten en o se asocian con empresas extranjeras) fue muy reducida. (**gráfico 1**)

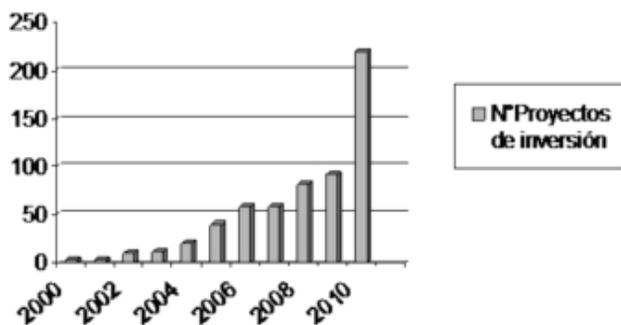
Según una investigación del economista chino Lin Ye (2013), la distribución de proyectos informada por el MOFCOM muestra que los destinados a América latina y el Caribe tienen una fuerte participación de las finanzas: 19% del total contra sólo un 1% en el mundo y una participación menor en el ramo de la manufactura, 12%, contra el 30% mundial.

Esto se explica por la fuerte participación de las inversiones en paraísos fiscales en las inversiones chinas en la región. Si se excluye este rubro, se observa una mayor participación porcentual relativa de la industria extractiva y de los servicios comerciales y una participación de la manufactura menor que la del total mundial.

Según Dussel Peters (2013), en la primera década del siglo, el 87% de la IED china se radicó en proyectos vinculados con la explotación de materias primas y energía y el 13% restante hacia empresas que trabajan para el mercado interno.

La inversión en empresas manufactureras orientadas a la exportación o hacia aquellas que pueden proporcionar transferencia de tecnología (una de las principales ambiciones de las empresas chinas que invier-

Gráfico 1. La evolución del número de los proyectos de inversión de China en América latina



Fuente: Lin 2013..

ten en o se asocian con empresas extranjeras) fue muy reducida. Sin embargo, en las corrientes de inversión más recientes estaría ganando participación la realizada en industria manufacturera (King et.al. 2012)

A partir de 2011 se produce una nueva tendencia, con un aumento en la participación de la minería en los proyectos de inversión que pasan de representar el 13% del total ese año al 25% en 2012. Al mismo tiempo la proporción de proyectos en actividades comerciales y manufacturaras se redujo.

Este cambio sostiene Dussel Peters (2013; 171) se debe a la mayor concentración sectorial de los proyectos de empresas estatales centrales y a que las empresas provinciales/locales, especialmente las de Beijing, Shanghai y Tiajin, siguieron los pasos de las centrales.

Las inversiones de las empresas privadas (el 23% del total de la IED china en la región) se diversifican hacia sectores que trabajan para los mercados locales, como los financieros, servicios, infraestructura y en menor medida hacia la manufactura. (**cuadro 3**)

Dado que una parte importante de la IED china -el 68%- es realizada por empresas estatales, la participación de las inversiones externas de esas compañías en el total mundial de IED de empresas estatales tiende a crecer. Entre 2003 y 2010, la participación china en ese rubro pasó del 13% al 27 por ciento.

“Las empresas transnacionales chinas estatales, sostiene un analista, son las más dinámicas de las estatales en el nivel global y representan el 26,70% de la IED de empresas estatales en 2010, muy por encima de cualquiera de los principales países exportadores de capital y de la propia ALC.” (Dussel Peters, 2013; 20)

Cuadro 3. Distribución industrial de los proyectos de inversión en el extranjero en 2010, según el MOFCOM

Sector	Total de proyectos en el mundo (%)	Total de proyectos en ALC (%)	Proyectos en ALC sin contar finanzas (%)
Agricultura	5	2	3
Extracción	7	8	13
Construcción	7	4	5
Manufactura	30	12	15
Transporte	4	3	3
Finanzas	1	19	0
Información y comunicación	2	6	1
Servicios comerciales	13	19	29
Comercio	24	23	30
Otros	7	4	1

Fuente: Lin, 2013.

Es de notar que las empresas estatales de los países europeos también tienen una elevada participación en ese grupo, casi la mitad del total de IED mundial de empresas estatales. En 2010, la participación

La propiedad de la empresa inversora y el dilema legal

Desde una perspectiva legal existe un debate actual en torno del trato que debería recibir la IED por parte de entidades controladas por el Estado (state-controlled entities, SCE, por sus siglas en inglés), y a diferencia de la inversión extranjera privada. Algunos autores argumentan que instituciones como el Centro Internacional de Arbitraje de Disputas Internacionales (CIADI o ICSID, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial deberían distinguir entre inversionistas públicos (empresas públicas) y privados...El CIADI, por el momento, tiene como objeto atender casos privados, no públicos, de inversión extranjera, además, de solucionar disputas resultantes entre Estados que pueden resolverse por ejemplo en la Corte Internacional de Justicia, así como disputas entre entidades privadas....La inversión extranjera de una empresa pública puede generar malentendidos, suspicacias y respuestas políticas en los países receptores y particularmente en sectores "sensibles", ya sea por consideraciones de empleo, tecnología, seguridad nacional, cultural, etc. El que empresas públicas se conviertan en propietarias de mineras, empresas manufactureras y de servicios, también puede generar conflictos en el ámbito laboral, del medio ambiente y comerciales que deben ser considerados y que, por el momento, no habían sido experimentados históricamente en estas magnitudes a nivel internacional. (Dussel Peters, 2013)

de las estatales francesas era del 14% y la de las alemanas del 8%. Las estatales latinoamericanas y estadounidenses tienen una participación mínima.

La inversión externa de empresas estatales latinoamericanas fue, entre 2003 y 2010, el 11% de la inversión externa total, contra el citado 68% de participación de las estatales chinas en la IED de ese país.

IED china en la Argentina

Las inversiones chinas en la Argentina también tuvieron un gran salto adelante en los últimos años, aunque su monto exacto es imposible de determinar debido a que las estadísticas oficiales muestran cifras muy inferiores a las estimaciones que surgen de los proyectos de inversión conocidos.

El paso más reciente de los capitales chinos en la Argentina tuvo lugar por las inversiones chinas en dos empresas transnacionales que operan en el país.

Una de ellas fue la compra del 51% de las acciones de Nidera por parte de la semiestatal China National Cereals, Oil & Foodstuffs (COFCO). Nidera es una firma mediana de Holanda del sector de producción y comercializadoras de semillas de maíz, soja, girasol y trigo, tiene sede en ese país y es la 5ª exportadora agrícola del mundo.

COFCO compró también el sector de agronegocios de Noble Group, una empresa gigante de Hong Kong que trabaja en agro, energía y minería.

Las compras chinas son parte de la estrategia oficial de asegurarse la provisión de alimentos, con inversiones en la producción y el comercio y, en particular, de participar en la comercialización internacional de granos, en la cual China es uno de los principales compradores y el primero en el caso de la soja.

De acuerdo con informaciones publicadas por la embajada china en Buenos Aires, China se ha convertido en la tercera mayor fuente de inversión de la Argentina, después de Estados Unidos y España. Más de 30 empresas chinas operan en el país en negocios que abarcan minería, energía, finanzas, fabricación de televisores, navegación y pesca.²

Estimaciones privadas elevan la suma hasta los US\$ 23.000 millones,

² Embajada de la RPCh en la RA, 2013.

Cuadro 4. Anuncios de proyectos de IED china

Anuncios de inversión (US\$ millones)	% del total	N° en la lista
2003	2,0	11
2010	3,6	8
2011	2,0	12

Fuente. Ministerio de Industria. Anuncios de Inversión³

y aún más, sumando inversiones nuevas, fusiones y compras de empresas ya establecidas.⁴

Por otra parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores informa que el *stock* de inversión externa china en 2011, alcanzaba la suma de US\$ 220 millones de dólares, una fracción mínima de las informaciones oficiales chinas, de las estimaciones académicas y de las que surgen de los anuncios de inversión puntuales de empresas chinas.

A su vez, el listado de Anuncios de Inversión externa del Ministerio de Industria argentino informa que en 2011 los anuncios de inversión china representaron el 2% del total y figura en el número doce de la lista, porcentaje y posición similares a las de 2003 y menores a las alcanzadas en 2010. (**cuadro 4**)

Las diferencias quizá se explican por la información proporcionada por el Banco Central sobre la “posición pasiva de inversión”, que equivale a la inversión recibida menos la realizada por las empresas locales: en este registro China no figura, mientras tienen una posición relevante las inversiones provenientes de paraísos fiscales, los cuales, como se consignó al comienzo de este trabajo, son el principal destino de la inversión directa china en el exterior.

Según la estadística de “posición pasiva” del BCRA, en 2011 las inversiones registradas de paraísos fiscales, principalmente caribeños, equivalen al 8% del *stock* de IED en la Argentina, equivalente a la inversión de los Países Bajos (US\$ 7.700 millones) y mayor que la del Brasil. En el rubro minerales comunes, la inversión de los paraísos fiscales está en primer lugar, en petróleo y oleaginosas en tercero y en minería en el quinto. En otros términos, aproximadamente el 8% del *stock* de inversión es de nacionalidad desconocida.

³ Ministerio de Industria de la Argentina. Anuncios de Inversión <http://www.industria.gov.ar/cep/informes-y-estadisticas/industriales/>

⁴ Informereservado.com. “¿Se acuerdan de las inversiones chinas? Promesa cumplida”. Sin especificación de fecha. <http://www.informereservado.net/noticia.php?noticia=32012>.

Las empresas chinas encuentran en la Argentina ventajas y desventajas que pueden sintetizarse como sigue:

- importante fuente de alimentos y recursos naturales
- capital humano capacitado
- histórica relación bilateral pacífica
- interés diplomático en un mundo multipolar
- intereses compatibles en asuntos internacionales
- excesiva regulación sindical. Las empresas reaccionan ante esta desventaja utilizando -o tratando de hacerlo- sus propios trabajadores y técnicos nativos, práctica que es lógicamente resistida por los locales.

Las inversiones chinas en el país son promovidas por una serie de convenios firmados en las últimas décadas que incluyen:

- 1992, Convenio para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones firmado por el gobierno de Carlos Menem.
- 2004, Memorando de Entendimiento sobre Cooperación en Materia de Comercio e Inversiones firmado durante la visita del presidente Hu Jintao;
- 2010, Memorando de Entendimiento para la Promoción de Inversiones Chinas en la Argentina firmado por la presidenta Cristina Kirchner que tiene como objetivos promover la inversión en energía eólica, biocombustibles, minería, procesamiento de alimentos, infraestructura y transporte, forestal, productos farmacéuticos y veterinarios, maquinaria agrícola, energía y ferrocarriles.

De todos modos, la legislación en materia de inversiones establecida en los “neoliberales” años noventa y continuada en la última década, es tan aperturista al capital externo -al cual le reconoce el mismo estatus que el capital local- que no requiere facilidades adicionales. En minería, las empresas extranjeras son beneficiadas además con el Régimen de Promoción que les otorga exenciones impositivas.

Los convenios firmados con China podrían servir, sin embargo, para facilitar el ingreso de capitales argentinos a China, ya que ese país promueve la inversión externa pero sujeta a restricciones y requisitos como asociaciones con empresas locales y la transferencia de tecnología. Esta última es una condición utilizada por China y por otros países para modernizar sus propias empresas que, en muchos casos, al cabo de un tiempo, terminan produciendo por su cuenta, artículos que comenzaron fabricando con un socio extranjero. Las empresas extranjeras que desembarcan en la Argentina no están amenazadas por semejantes exigencias.

Principales sectores de inversión⁵

Energía

La principal corriente de inversiones chinas en la Argentina se dirigió hacia uno de los grandes intereses estratégicos del país asiático: la energía.

Informaciones que circulan bajo la superficie señalan que la incursión de China en las cuencas petroleras latinoamericanas, generarían inquietud en Estados Unidos, lo cual sería muy tomado en cuenta por el gobierno chino a la hora de diseñar su política de incursión económica en la región.

En 2009 las empresas petroleras chinas iniciaron una corriente de inversiones en América latina a partir de acuerdos petroleros y gasíferos, que llegaron a los US\$ 13.300 millones en 2010.

Ese año, el gigante petrolero CNOOC (China National Offshore Oil Company) compró el 50% de Bidas, por US\$3.100 millones.

La empresa de la familia Bulgheroni era atractiva por sus grandes reservas petroleras costas afuera del Golfo San Jorge, que está repartido entre las provincias de Chubut y Santa Cruz.

Pocos meses después, Bidas compró Pan American Energy, una empresa de British Petroleum por US\$ 7.000 millones. La británica la vendió para hacerse de fondos para pagar una multimillonaria multa por un derrame que había provocado en el Golfo de México.

La compra agregó una nueva joya a la corona de inversiones chinas, porque Pan American Energy tenía la concesión de Cerro Dragón, un yacimiento de la provincia del Chubut que es el más productivo y con más reservas del país y que representaba el 60% de las reservas y de la producción de la empresa. Cerro Dragón tenía -tiene- además, un "bonus track": su concesión original finalizaba en 2017, pero los gobiernos nacional y provincial se la extendieron por nada menos que cuarenta años más, hasta 2057. Para algunos expertos, este tipo de procedimientos, resulta sospechoso porque reducen innecesariamente la capacidad de negociación de los estados en las renovaciones de concesión.

Finalmente, en 2011, PAE compró Esso, de Exxon Mobil, con 700 estaciones de servicio, con lo cual el imperio de CNOOC, con sus socios argentinos, se expandió rápidamente y en puntos estratégicos de los recursos energéticos argentinos.

⁵ La información sobre inversiones chinas en la Argentina está tomada principalmente de Argemi y Luchetti, 2012, y Simonit, 2011 y de diversas fuentes periodísticas.

Según informaciones periodísticas, en septiembre de 2013, el gobierno chino manifestó su interés en invertir en el yacimiento de petróleo y gas no convencional de Vaca Muerta, uno de los principales del mundo en su tipo, a través de CNOOC-Bridas.⁶

El segundo gran paso en ese terreno lo dio Sinopec (China Petroleum & Chemical Corporation), con la compra de Oxy, de la Occidental Petroleum Corporation, una empresa dedicada a la exploración y extracción petrolera, por US\$ 2.450 millones.

Sinopec es la empresa más grande del país asiático y la séptima mundial, especializada en procesamiento y distribución de petróleo y, en el momento de la compra de Oxy, ya tenía una participación en Repsol Brasil y en empresas de Ecuador y Colombia. Con Oxy incorporó 23 concesiones en la provincia de Santa Cruz, Chubut y Mendoza y tuvo también su “bonus”, pero más modesto que el de CNOOC, porque obtuvo una extensión de la concesión original, que expiraba en 2017, por diez años.

Minería

Las empresas chinas incursionaron también en la minería, una rama en expansión en la Argentina gracias al doble impulso de los beneficios impositivos del Régimen de Inversiones Mineras de 1993, y del aumento de los precios de los minerales.

La principal operación tuvo lugar en 2006 con la compra de la Compañía Minera de Sierra Grande de la provincia de Río Negro por la China Metallurgical Group Corporation.

La empresa china adquirió el 70% del capital accionario de la Argentina y reactivó el yacimiento de mineral de hierro, que tiene una vida útil de más de 150 años, con una concesión de la provincia de Río Negro por 20 años. La inversión estimada: US\$ 80 millones y US\$ 150 millones más en los años siguientes.

En Jujuy, las empresas Minera Jinding y Jiling Dequan Cement Group Co. Ltd., invirtieron 11 millones de dólares. En la misma provincia la empresa San He Hopefull Grain & Oil Group Co. Ltd. anunció inversiones por US\$ 22 millones para la exploración de zonas con potencial minero de cobre y hierro.

Industria

En 2010 el gobierno argentino firmó un convenio con el Ministerio de Industria para impulsar un proyecto de la automotriz BYD (Build Your

⁶ *El Cronista Comercial*, 23-09-2013.

IED de América latina en China

Mientras las empresas latinoamericanas aumentaron sus inversiones en el exterior (dando lugar al fenómeno de las Translatinas) no se verifica un aumento significativo de la presencia de empresas regionales en China.

Esto está motivado en parte por dificultades objetivas como distancia, costos de ingreso al mercado o falta de apoyo estatal, pero también porque los requisitos exigidos por China a las empresas regionales son mucho mayores que los exigidos a las empresas chinas en ALC, debido al liberalismo de las legislaciones sobre inversión externa y al interés en atraer inversiones del país asiático.

La reducida presencia de las empresas latinoamericanas en China pone de manifiesto la debilidad de la capacidad productiva de las empresas locales en los sectores de mayor desarrollo tecnológico y la también reducida participación en las cadenas de valor de la red manufacturera asiática. Se trata de un dato relevante toda vez que una inserción virtuosa en el mercado asiático requiere no sólo mejorar el componente técnico de las exportaciones de bienes finales, lo cual es dificultoso debido a costos de transacción y la competencia de terceros, sino también incorporarse a las cadenas productivas proveyendo bienes y servicios. Esta alternativa puede ser un acceso para la absorción de tecnología por parte de las firmas locales.

Dreams) para la fabricación baterías y vehículos eléctricos.

Chery Automobile Co. Ltd., ha instalado una planta de ensablado en el Uruguay y proyecta otra planta en la Argentina en Puerto Barranqueras, provincia del Chaco.

Empresas chinas en forma directa o en asociación con argentinas trabajan en el ensablado de electrodomésticos con partes chinas en varios puntos del país, especialmente bajo el régimen de promoción industrial de Tierra del Fuego.

Conclusiones

La corriente de inversiones chinas crea grandes oportunidades pero también serios desafíos para la región. Por una parte ofrece una nueva ventana de aportes de capital productivo, pero los efectos económicos y sociales de largo plazo de esta oportunidad dependerán de los sectores y las formas en que se apliquen los capitales. Hasta el momento, los capitales productivos y financieros chinos se orientan masivamente a los sectores vinculados con la explotación, transporte y exportación de recursos naturales, respondiendo a las necesidades de la economía china.

De este modo se refuerza una relación económica en la cual la región se coloca como proveedor primario y comprador de bienes industriales,

un modelo caracterizado por su inestabilidad externa (como se verifica, precisamente, en este momento con la caída de los precios de los *commodities* y la salida de capitales de países emergentes) y la promoción de fracturas regionales y sociales y riesgo ecológico, rasgos típicos de los modelos primarios.⁷

Si se considera necesario evitar este sendero y aprovechar la disponibilidad de capitales para la industrialización y tecnificación de las economías es necesario contar con políticas propias que incluyan, entre otros factores, la búsqueda de absorción de tecnología e incorporación a las cadenas de valor de las empresas chinas y de sus socias asiáticas, del mismo modo que lo hicieron los gobiernos y empresas asiáticos que protagonizan las experiencias de industrialización del siglo XX.

⁷ Sobre este tema ver Julio Sevares, El ascenso de China y las oportunidades y desafíos para América Latina. En Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa, China. Raúl Bernal Meza y Silvia Quintanar, compiladores. GEL/UNICEN, Buenos Aires, 2012.

Bibliografía

- Argemi, Daniel y Luchetti, Javier (2012). Algunas cuestiones sobre las inversiones chinas en la Argentina. Ponencia en el VI Congreso de Relaciones Internacionales. UNLP. La Plata.
- Bittencourt, Gustavo (2012). Introducción a "El Impacto de China en América Latina; comercio e inversiones". Gustavo Bittencourt (coordinador). Red Mercosur 20. Uruguay.
- Dussel Peters, Enrique (2012). Políticas chinas de comercio exterior e inversión extranjera y sus efectos. En "El Impacto de China en América Latina; comercio e inversiones". Gustavo Bittencourt (coordinador). Red Mercosur 20. Uruguay.
- Dussel Peters, Enrique (2013). Características de la inversión extranjera directa china en América Latina (2000-2011). En "América Latina y el Caribe-China: Economía, Comercio e Inversiones". Enrique Dussel Peters (coordinador). Red ALC-China/UNAM/UUALC. México.
- Embajada de la RPCh en la República Argentina (2013). "Relaciones China-Argentina registran gran crecimiento" Cable de la agencia Xinhua, 8/5/2013. <http://ar.chineseembassy.org/esp/jrzg/t1039871.htm>
- King, German; Mattos, José Carlos; Mulder Nanno y Rosales, Osvaldo eds. (2012). The changing nature of Asian-Latin American economic relations. CEPAL Santiago de Chile.
- Ministerio de Industria de la República Argentina. Anuncios de Inversión. <http://www.industria.gov.ar/cep/informes-y-estadisticas/industriales/>

Simonit, Silvia (2011) Las empresas chinas en Argentina. Universitat Pompeu Fabra. Chinese Studies Working Papers Series, 1, Gener.

UNCTAD. World Investment Report, 2012.

http://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/WIR2012_WebFlyer.aspx

Yue, Lin (2013). Inversión extranjera directa de China en América Latina. En “América Latina y el Caribe-China: Economía, Comercio e Inversiones”. Enrique Dussel Peters (coordinador). Red ALC-China/UNAM/UUALC. México.

Tierra del Fuego

La industria electrónica en la posconvertibilidad

*Aldana C. González Passetti**

En el período comprendido entre los años 2003 y 2010 se produjo una situación de exceso de oferta de divisas que permitió una creciente acumulación de reservas internacionales que alcanzaron en 2010 un pico máximo histórico de 52.132 millones de dólares. Sin embargo, esta posición de divisas se fue deteriorando como consecuencia de los pagos en efectivo de deuda externa, la masiva remisión de utilidades y dividendos, la salida de capitales y la disminución del superávit de la balanza comercial y de servicios. A pesar de que el gobierno nacional implementó una serie de medidas de intervención en el mercado de cambios, no logró revertir dicho proceso.

En este contexto, resulta de gran interés abordar el comportamiento del sector electrónico de Tierra del Fuego, cuya demanda de divisas lo ha situado en el centro del debate de la política económica.

Palabras clave: Tierra del Fuego - Industria electrónica
Importaciones - Crisis del sector externo

* Lic. en Economía, Universidad Nacional del Sur. Se agradecen los comentarios y sugerencias de Gustavo Burachik, Melisa Erro Velázquez y Rodrigo Pérez Ártica; cualquier error que persistiera, es de mi completa responsabilidad aldanagonzalez@gmail.com

The electronics industry during postconvertibility

In the period comprehended between 2003 and 2010 there was a situation of oversupply of foreign currency that allowed a growing accumulation of international reserves, reaching a historical peak of 52.132 billion dollars for 2010. However, this position was deteriorated as a result of payments of foreign debt, massive remission of profits and dividends, the capital outflows and the decrease in the surplus of the balance of trade and services. In spite of the interventions on behalf of the National Government on the foreign currency market exchange, they have failed to modify this process.

In this context, it is relevant to focus on the performance of the electronics sector of Tierra del Fuego, whose demand for foreign currency has placed it at the centre of the current debate on economic policy.

Key words: Tierra del Fuego - Electronics industry - Imports - External sector crisis

Fecha de recepción: febrero de 2014

Fecha de aceptación: mayo de 2014

I. Introducción

En el período comprendido entre los años 2003 y 2010 se produjo una situación de exceso de oferta de divisas que permitió una creciente acumulación de reservas internacionales que alcanzaron en 2010 un pico máximo histórico de 52.132 millones de dólares. Sin embargo, esta posición de divisas se fue deteriorando como consecuencia de los pagos en efectivo de deuda externa, la masiva remisión de utilidades y dividendos, la salida de capitales y la disminución del superávit de la balanza comercial y de servicios.

El gobierno nacional respondió con una serie de medidas de intervención en el mercado de cambios que no han logrado detener la caída de las reservas internacionales de más de 19.000 millones en los últimos tres años, y una pérdida de alrededor de 12.000 millones de dólares durante 2013.

En este contexto, la sustancial demanda de divisas generada por el sector automotriz y el de electrónica de Tierra del Fuego los ha situado en el centro del debate de política económica, uniendo las urgencias de la coyuntura con el aspecto estructural de su dinámica industrial.

En relación con este último aspecto, el comportamiento de ambas ramas se enmarca en el carácter históricamente desintegrado que presenta la producción del sector de manufacturas de origen industrial (MOI), que constituye uno de los principales canales de salida de divisas de la economía (Gigliani y Michelena, 2012). A pesar del crecimiento del producto industrial en la etapa abierta con la crisis de 2002 las importaciones industriales han aumentado su peso sobre el consumo aparente sectorial (Santarcángelo, 2013). En este sentido, el débil desarrollo de la producción local de los medios de producción convierte a la industria en un sector "incompleto, desequilibrado y dependiente que incide negativamente en la balanza de pagos" (Guaita, Guaita y Fiorito, 2013: 13).

En este marco, el objetivo general del trabajo consiste en analizar el comportamiento de la industria de productos electrónicos de consumo de Tierra del Fuego en la posconvertibilidad, particularmente, considerando aspectos de su producción, demanda de importaciones y su vinculación con la crisis del sector externo.

2. Principales aspectos normativos del régimen de promoción industrial de Tierra del Fuego

En 1972 la ley nacional 19.640 de promoción económica estableció un Área Aduanera Especial en la isla de Tierra del Fuego. El subrégimen

de promoción industrial, desprendido de esta normativa, consistió en el otorgamiento de diversos beneficios fiscales y aduaneros a las empresas que se radicaran en dicho territorio. Al igual que los instrumentos de otras legislaciones de promoción regional, implementadas a mediados de la década de 1980, éstos tuvieron escasos resultados en materia de desarrollo de la industria y constituyeron “simples mecanismos de transferencia de recursos, cuyo efecto principal fue subsidiar la rentabilidad de un número privilegiado de empresas” (Azpiazu, 1988 p: 97).

Entre los beneficios promocionales vigentes del régimen fueguino se destacan la importación de bienes de capital e insumos libre de aranceles, la eximición del impuesto a las ganancias, la eximición del pago del IVA a la compra de insumos así como a la primera venta¹ del bien final, entre otros.

Cabe mencionar que la combinación de estos instrumentos -en el caso de la industria electrónica- ha estimulado a las empresas allí radicadas al desarrollo de una producción con un fuerte carácter de armadura y orientada predominantemente al mercado interno².

En principio, la condición a cumplir por estas firmas para que sus productos acrediten origen consistía en que el valor CIF de los insumos importados no debía superar una determinada proporción del valor FOB de los productos fabricados en la isla (la cual pasó de establecerse en el 41% en 1972 al 35% en 1988, y posteriormente, en 1995 se fijó en el 50% del valor FOB). Asimismo, el valor agregado en Tierra del Fuego no debía ser inferior al 25% del valor bruto de producción.

Sin embargo, desde mediados de la década de 1990 las firmas han podido optar por un criterio alternativo que se basa sobre la cumplimiento de un determinado proceso productivo, previamente definido por la actual Secretaría de Industria, Comercio y Pequeña y Mediana Empresa de la Nación. Las normas reglamentarias que establecen los procesos de fabricación mínimos exigibles admiten que éstos se basen sobre el montaje de partes y piezas, sin especificar cuál debe ser el origen de las mismas. En este sentido, la adopción del criterio de adecuación a los procesos productivos ha permitido una mayor proporción del componente extranjero en el bien final.

¹ Por su parte, la liberación del IVA a la primera venta consiste en que las empresas facturan el 21% en concepto de IVA, pero no deben pagarlo al fisco.

² Debido a que el subsidio fiscal, especialmente la exención del IVA, se asocia con el monto total de las ventas, para captar dicho beneficio es necesario que la producción se oriente al mercado interno. Además, la doble liberación del IVA compras e IVA ventas desalienta la elaboración y/o integración de la producción en el área promocionada, ya que esto implicaría una licuación de parte de los beneficios promocionales obtenidos por las firmas (Azpiazu, op.cit)

Los casos en los que se establece algún requisito de producción nacional son: celulares, computadoras portátiles, aire acondicionado y equipos de audio. Para el primero, la normativa exige solamente que los folletos, fundas, certificados de garantía y etiquetas sean realizados en el país, mientras que para las computadoras portátiles, se estableció que al menos el 50 por ciento de los módulos de memoria RAM y el montaje de la placa madre se realicen en el territorio nacional. Sin embargo, esto último tampoco estaría implicando una sustancial integración nacional de la producción, dado que en lugar de importar estos componentes ensamblados, se importa la materia prima desarmada.

Si bien en los últimos años el Ministerio de Industria ha realizado acuerdos con las empresas electrónicas fueguinas para sustituir piezas y partes, casi ninguno de éstos se ha plasmado en modificaciones de las normas de promoción, excepto para la producción de aire acondicionado y equipos de audio. Particularmente, se estableció que entre el 50% y 80% de ambos bienes deberán tener incorporados cables de alimentación, tornillos y cajas eléctricas plásticas de origen argentino³.

Cabe mencionar que hasta 2003 el régimen de promoción industrial estuvo acotado a muy pocos productos, y la única alternativa para la presentación y posterior aprobación de nuevos proyectos productivos era la sustitución de viejos proyectos (CEP; 2001). No obstante, a partir de dicho año, éste se ha revitalizado a través de distintas reaperturas para la presentación de nuevos proyectos⁴. Asimismo, se prorrogó la vigencia del régimen por diez años hasta el 31 de diciembre de 2023⁵, debido a la necesidad de restablecer un plazo común con el área aduanera de Manaos, Brasil, para evitar la posible reducción de inversiones y actividad productiva, ya que los beneficios de ésta última se habían prorrogado hasta dicho año.

La modificación de la Ley de impuestos internos (ley 25.539) en 2009 también significó una ampliación de los beneficios promocionales, y le otorgó gran dinamismo a la actividad de las empresas fueguinas. Dicha modificación consistió en incrementar al 26,63% la alícuota de los impuestos internos y duplicar el IVA (del 10,5% al 21%) para los productos electrónicos que no se ensamblen en Tierra del Fuego. Al mismo tiempo, el decreto que la acompañó estableció la reducción de la alí-

³ Resolución 12/2013 y resolución 13/2013 del Ministerio de Industria.

⁴ Entre 2003 y 2005, el régimen se reabrió temporalmente para la presentación de nuevos proyectos de empresas ya radicadas o a radicarse en Tierra del Fuego (decreto 490/2003). Posteriormente, en los años 2010 y 2012 se realizaron nuevas reaperturas dirigidas a la presentación de proyectos destinados al armado de computadoras portátiles, módems, cámaras digitales, lectores de libros electrónicos y tablets PCs.

⁵ Decreto 1.234/2007.

cuota de impuestos internos del 17% al 6,55% para los productos fabricados en este último territorio⁶.

El sostenimiento del régimen de promoción de Tierra del Fuego implica un alto costo fiscal para el Estado, en términos de los impuestos que deja de percibir. A partir de los datos que provee el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas⁷ sobre los gastos tributarios estimados, se desprende que entre los años 2003 y 2009 el gasto asociado con dicho régimen aumentó un 183%, mientras que entre 2009 y 2013 lo hizo en un 528%, alcanzando para este último año una cifra superior a los 13 mil millones de pesos, equivalente al 0,5% del PIB. Por su parte, la liberación de IVA compras y ventas ha explicado en promedio más de la mitad del gasto de promoción destinado a este régimen.

3. Industria electrónica de Tierra del Fuego en la posconvertibilidad

Este apartado tiene el objetivo de abordar el comportamiento de la industria de bienes electrónicos de consumo de Tierra del Fuego. Para esto, se parte de un breve panorama acerca del desempeño que este sector ha mostrado a partir de 2003, considerando los principales aspectos de su oferta y demanda. Posteriormente, se propone abordar la forma en que esta industria se articula con el sector externo, especialmente a través de su canal comercial, con el fin de avanzar en la discusión acerca de la vinculación entre su dinámica y la crisis de divisas.

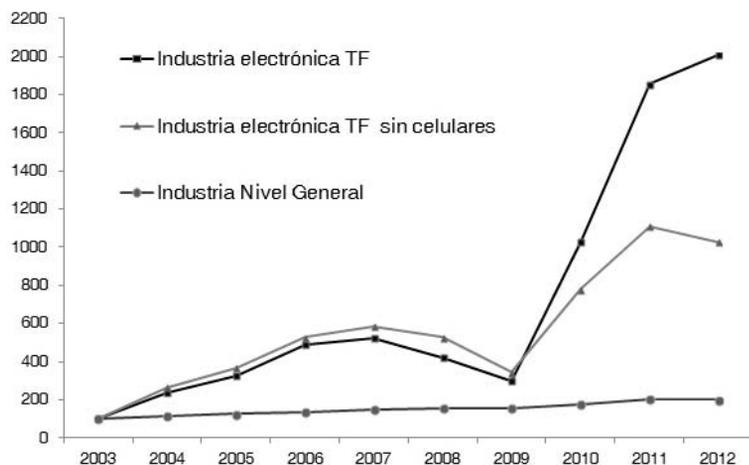
3.1. Evolución reciente de la producción electrónica fueguina

La industria de bienes electrónicos de consumo de Tierra del Fuego atravesó por un proceso de crecimiento en los últimos diez años que comenzó a acelerarse a partir de 2010. Su dinamismo se ha expresado en tasas de crecimiento notablemente superiores respecto de las correspondientes al agregado industrial. En el año 2012 el sector manufacturero en su conjunto duplicó la cantidad producida respecto de 2003, mientras que la producción de bienes electrónicos fue 20 veces superior.

⁶ Entre las producciones que se vieron beneficiadas se encuentran celulares, cámaras de fotos digitales y de video, equipos de GPS, monitores, televisores, microondas, etc. Sin embargo, las computadoras portátiles (*notebooks*) y computadoras de escritorio quedaron excluidas de la misma, consecuencia del *lobby* importador que logró un recorte en las atribuciones votadas (*Página 12*, 6/8/2009).

⁷ Datos obtenidos de la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal, dependiente de la Secretaría de Hacienda.

Gráfico 1. Evolución de la producción en unidades físicas de la industria electrónica de Tierra del Fuego y la producción en unidades físicas de la industria argentina a nivel agergado. Año base=2003*



*La producción física de Tierra del Fuego se calcula en base a datos sobre Principales Productos de la Serie de Producción Física publicada por el Centro de Estudios para la Producción (CEP). Los productos que se consideran son televisores, equipos de audios, reproductor de DVD, videocámara, autorradio, monitores LCD, teléfonos fijos, celulares, MP3 y MP4, microondas, aire acondicionado y *notebooks*.

Fuente: CEP(2013)

Como se presenta en el **gráfico 1**, en los años 2008 y 2009, como resultado de los efectos domésticos de la crisis internacional, se produjo una caída del volumen producido del sector electrónico. Sin embargo, a partir de dicho año esta industria mostró un importante repunte que fue estimulado por la modificación de la Ley de impuestos internos, así como también, por la posterior implementación de licencias no automáticas para la importación de bienes electrónicos, tales como computadoras portátiles, televisores, celulares, cámaras fotográficas, radio estéreos, monitores para PC, entre otros. De este modo, se alentó la producción de las empresas fueguinas, asegurándoles un mercado interno protegido. Por otra parte, el proceso de apreciación cambiaria iniciado en 2007, y acelerado en los años siguientes, constituyó un aliante para este sector, debido a su impacto en el abaratamiento de los insumos importados.

En el mismo gráfico se observa que el comportamiento de la industria electrónica, sin considerar la producción de celulares, igualmente hubiese mostrado una importante evolución, expresada en un aumento del

Cuadro 1. Evolución de los principales artículos de la industria de Tierra del Fuego

Principales productos	Tasa de crecimiento (%)	
	2003-2007	2009-2012
TV	593	126
DVD	680	358
Celulares	221	3.387
Autorradio	234	16
Aire acondicionado	2.464	168
Microondas	604	174

Fuente: CEP (2013)

300% entre 2009 y 2012. No obstante, el gran incremento en las cantidades producidas de teléfonos celulares dinamizó aún más el sector, lo que se manifestó en una producción total cerca de siete veces superior en el 2012 respecto del año 2009.

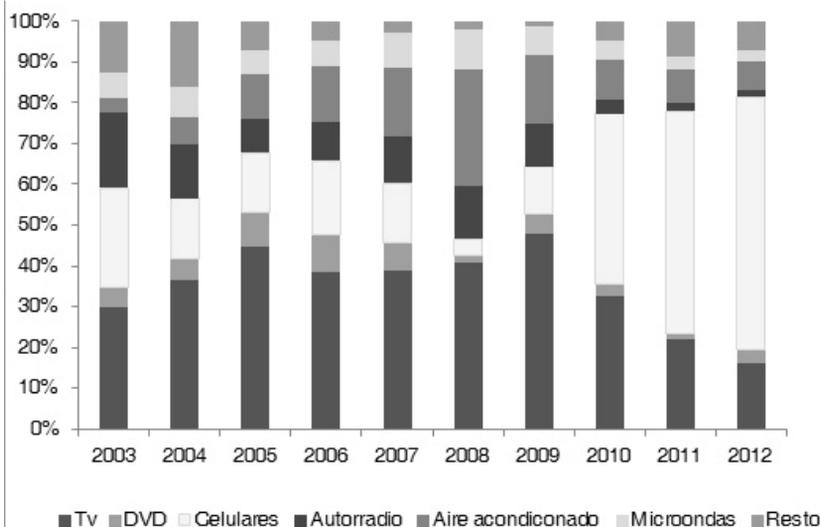
El **cuadro 1** presenta la evolución de los principales productos del sector electrónico de Tierra del Fuego. Entre 2003 y 2007 los artículos de mayor dinamismo fueron los aire acondicionado, reproductores de DVD, microondas y televisores, mientras que en los últimos años los celulares fueron el producto de crecimiento más rápido .

Como resultado de lo anterior, y como se observa en el **gráfico 2**, las participaciones relativas de estos bienes también variaron a lo largo de los años considerados. Si bien hasta 2009 los televisores constituyeron el segmento de mayor importancia dentro de esta industria, a partir de 2010 fueron desplazados por los celulares, los cuales alcanzaron a concentrar más del 60% de la producción electrónica, una participación incluso mayor de la obtenida por los televisores en el período previo, la cual osciló entre el 30% y el 45 por ciento.

A pesar de la centralidad que ha tenido el rubro celulares, vale resaltar la evolución mostrada por las computadoras portátiles. El armado de este artículo, que comenzó a realizarse en el marco del lanzamiento del programa Conectar Igualdad⁸ en 2011, alcanzó desde ese año una participación del 3% de la producción total de Tierra del Fuego.

⁸ El programa Conectar Igualdad es un programa estatal de inclusión digital cuyo objetivo es entregar *netbooks* a alumnos y docentes de escuelas secundarias públicas, de educación especial y de Institutos de Formación Docente; capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta y elaborar propuestas educativas con el objeto de incorporar las mismas en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Gráfico 2. Participación de los principales productos en la industria electrónica de Tierra del Fuego



Fuente: CEP (2013)

Desde el punto de vista de la demanda, las empresas electrónicas se han favorecido por el gran incremento del consumo de artículos electrodomésticos y electrónicos desde 2003. Según la Encuesta de electrodomésticos y artículos para el hogar que realiza el INDEC, las ventas a precios constantes (precios promedio de abril de 2008) se decuplicaron entre 2003 y 2012⁹.

Un aspecto que merece ser destacado por su contribución a explicar la expansión del consumo de estos bienes ha sido la financiación de las ventas realizadas por parte del sector bancario, así como también por las cadenas de comercialización minorista. En este sentido, ambos sectores, fuertemente concentrados, montaron un negocio financiero de alta rentabilidad.

Según datos del Banco Central de la República Argentina¹⁰, los préstamos al consumo (préstamos personales y financiaciones de los saldos en tarjeta de crédito) aumentaron su participación en las carteras de préstamos otorgados por los bancos al sector privado no financiero del

⁹ Si bien estos datos abarcan otros artículos no considerados en este trabajo, los bienes electrónicos que se producen en Tierra del Fuego tienen una participación mayoritaria en dichas ventas, especialmente televisores y celulares.

¹⁰ Datos obtenidos a partir de los Informes sobre Bancos que realiza el Banco Central de la República Argentina. Véase: <http://www.bcra.gov.ar/index.asp>.

20% al 36% entre 2005 y 2012. Además, la financiación al consumo constituyó la principal fuente de rentabilidad para este sector, debido a las elevadas tasas de interés cobradas. Hacia 2012, para ambos casos (préstamos personales y financiación de tarjetas de crédito) las tasas fueron mayores al 34% anual, mientras que la tasa de referencia paga-da por depósitos a plazo fijo fue de alrededor del 13 por ciento.

Por otra parte, las grandes cadenas de comercialización también pudieron financiar las ventas de sus clientes con planes propios, a través de la emisión de fideicomisos financieros. La expansión de éstos últimos les reportó una alta rentabilidad dado que obtuvieron fondos a un costo inferior al ofrecido por el sector bancario, a la vez que la tasa de interés cobrada por el financiamiento al consumo fue notablemente superior¹¹. A partir de los informes del Instituto Argentino de Mercado de Capitales, se desprende que hacia 2009 el 54% de los fideicomisos financieros emitidos tuvieron como destino financiar créditos al consumo, créditos personales y cupones de tarjetas de crédito, mientras que durante 2012 éstos constituyeron el 83%¹². Además, dentro de las principales empresas emisoras se han destacado firmas líderes como *Garbarino S.A*, *Bonesi*, *Frávega*, *Ribeiro* y *Electrónica Megatone*.

Cabe mencionar que empresas del sector comercial, como *Frávega* y *Garbarino*, también tienen lazos societarios con las firmas ensambladoras en Tierra del Fuego. De este modo, han podido usufructuar los beneficios fiscales del régimen de promoción, particularmente la liberación del IVA a la primera venta (Filadoro, 2007). Una de las modalidades empleadas por las cadenas de comercialización para maximizar la captación de este beneficio ha sido la venta por cuenta y orden de su filial, lo que permite que la base imponible del impuesto sea sustancialmente mayor, dado que el monto de la primera venta coincide con el de la venta al consumidor (Filadoro, op.cit). No obstante, a partir de 2007 se estableció un recorte del 30% en dicho incentivo para el caso en que el fabricante venda más del 60% de sus productos a una misma empresa, sea de terceros o controlada por el mismo grupo, o lo haga en forma directa¹³.

¹¹ *Ámbito Financiero* (14/09/07).

¹² Datos obtenidos a través de los Informes de Financiamiento realizados por el Instituto Argentino de Mercado de Capitales. Véase: <http://www.iamc.sba.com.ar/informes/financiamiento/>

¹³ *Frávega* fue la empresa que pudo maximizar la captación del IVA, dado que producía en la isla (a través de su controlada *ElectroFueguina*), previamente a la modificación en el régimen de comercialización. No obstante, a pesar del recorte en el beneficio promocional mencionado, *Garbarino* ha instalado su propia empresa (*Digital Fueguina*), la cual ensambla artículos electrónicos desde dicho año. Por otro lado, en el año 2009 (decreto 2.111/2009) se estableció que las firmas fabricantes de Tierra del

En resumen, a partir de 2003 la industria electrónica de Tierra del Fuego evidenció un importante dinamismo. Durante los primeros años, este proceso estuvo motorizado por los televisores, mientras que a partir de 2010, los celulares se convirtieron en el segmento de mayor participación y acelerado crecimiento.

Cabe destacar que la evolución de la producción electrónica fueguina en la etapa considerada se apoyó sobre algunos aspectos clave de la política económica del período, tales como la ampliación de los beneficios promocionales y la apreciación cambiaria. Asimismo, la expansión del crédito al consumo, por parte del sector bancario y las empresas de comercialización, constituyó un elemento fundamental para estimular las ventas de los productos originarios de dicha industria.

3.2. Industria electrónica y sector externo

La expansión de la producción electrónica en Tierra del Fuego ha contribuido a abastecer una creciente porción del mercado interno final de los bienes electrónicos.

El **cuadro 2** muestra la evolución de la participación de los bienes producidos localmente en relación con el consumo aparente¹⁴. Como se puede observar, la oferta local de bienes de mayor incidencia en el sector electrónico fueguino alcanzó una participación mayor del 94% del consumo aparente para 2012. Particularmente, el rubro destacado fue el de celulares, cuya producción pasó de abastecer el 4% al 98% de la demanda interna entre 2009 y 2012.

Asimismo, desde 2010 se han comenzado a producir nuevos artículos, que anteriormente eran totalmente importados.

La ampliación de la oferta local de viejos y nuevos productos electrónicos también ha estado asociada con un cambio en la operatoria del negocio de las transnacionales que, inducidas por la reforma impositiva y los mayores controles del comercio exterior, han reducido la distribución de bienes importados, pasándolos a producir localmente a través de la subcontratación de las empresas amparadas bajo el régimen¹⁵.

Fuego que tuvieran vinculación empresaria con sus clientes del territorio nacional continental podrían gozar del 100% de la liberación del IVA a la primera venta, si demuestran que no realizan una sobrefacturación de sus ventas.

¹⁴ Éste consiste en la suma de las cantidades importadas y las producidas en la Argentina, menos las cantidades exportadas.

¹⁵ Además, dicho proceso ha implicado la producción local de nuevas marcas líderes, tales como *Dell*, *Kodak*, *Blackberry*, *HP*, entre otras. Esto a su vez fue posible gracias a las reaperturas del régimen de promoción a la presentación de nuevos proyectos para la producción de estos artículos electrónicos.

Cuadro 2. Evolución de la participación de la producción nacional (%) en unidades físicas sobre el consumo aparente de productos seleccionados de Tierra del Fuego

Principales productos de la industria de electrónica de consumo de Tierra del Fuego	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Telefonos celulares	5	8	8	2	4	39	81	98
Tv	s/d	s/d	80	76	94	92	90	99
Horno microondas	59	65	73	70	76	84	94	97
Reproductor de DVD	s/d	s/d	s/d	s/d	12	22	32	94
Aire acondicionado	53	70	74	84	97	96	99	100
Otros productos electrónicos de Tierra del Fuego								
Reproductor de audio					1	1	6	21
MP3 y MP4					0	5	13	33
Cámaras fotográficas					0	9	33	96
Monitores LCD					0	40	87	98
PCs Portátiles*							31	41

*Si se considera la producción total de PCs portátiles que se desarrolla en conjunto con la del territorio nacional continental, dichas participaciones ascienden al 66% para el año 2011 y 70% para el año 2012.

Fuente: Elaboración propia sobre el Sistema María (SIM-AFIP), CEP (2013) y Subsecretaría de Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2013)

En suma, el mayor volumen de producción nacional se ha dirigido a abastecer un creciente mercado interno. Sin embargo, cabe preguntarse si esto expresó un genuino proceso sustitutivo, o si por lo contrario, dado el carácter de armadura de esta industria, se tradujo en un aumento de la demanda de divisas vía la creciente importación de componentes, partes y piezas. Para ese objetivo, en el apartado siguiente se abordará el comportamiento de la balanza comercial de este sector.

3.2.1. Demanda de divisas de la industria electrónica de Tierra del Fuego

El modelo de sustitución fueguino, según lo plantean Levy Yeyati y Castro (2012:10) “involucra una merma importante y creciente de dólares, con una dependencia de componentes importados que, dadas las restricciones de escala y los escasos encadenamientos locales, difícilmente se revierta con el tiempo”.

Como se adelantó, desde la conformación del régimen de promoción, la reproducción del capital de las empresas electrónicas se ha basado sobre el ensamblado de componentes importados, dinámica que ha adoptado dos formas predominantes. Por un lado, el armado del bien final en base al sistema *Completely Knocked Down* (CKD), que consiste en la adquisición de todos o prácticamente todos los componentes y partes desarmadas, ya seleccionados y testeados. Por el otro, el sistema *Semi-Knocked Down* (SKD), que está basado sobre la compra de todas las partes y componentes ensamblados y ajustados en un número reducido de subconjuntos del aparato terminado¹⁶ (Notcheff, 1984 en Filadoro 2006).

En otras palabras, ambos esquemas productivos dan cuenta de que el crecimiento de la producción de artículos electrónicos expresa una forma indirecta de importación del bien final con un mayor o menor grado de desagregación, según la forma bajo la que se importa el *kit* de insumos.

Si bien el SKD constituye la forma más cerrada de adquirir la tecnología y limita aún más cualquier posibilidad de avanzar hacia una mayor integración nacional de la producción, la adquisición del *kit* de forma desarmado también implica la importación del valor agregado correspondiente al desarrollo del producto y condiciona las decisiones en materia de tipos, calidades y precios de los insumos y bienes de capital (Notcheff, 1992). Por ejemplo, en el caso del sistema CKD, el ensamblado de los componentes requiere de cuantiosas inversiones en bienes de capital de alta complejidad tecnológica, que provienen principalmente desde Japón (Subsecretaría de Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, 2013).

La configuración de este proceso productivo, al mismo tiempo, responde a una lógica global de organización del capital de la industria electrónica, resultante de un proceso iniciado en la década de 1980 de desverticalización productiva y relocalización geográfica de las fases de menor complejidad tecnológica. Si bien la industria de Tierra del Fuego

¹⁶ La legislación estipula, en el proceso productivo de cada bien, la forma en que está admitida la incorporación de los insumos al proceso productivo, ya sea CKD o SKD.

tiene una participación marginal en términos de exportaciones y recepción de inversiones extranjeras, las empresas presentes se sitúan en este esquema como licenciatarias de las líderes tecnológicas transnacionales para el ensamblado final del bien, y en algunos casos tienen participación de capitales extranjeros¹⁷.

Como resultado lógico de la dinámica tecnoproductiva descrita anteriormente, el sector de productos electrónicos fueguino ha evidenciado abultados desequilibrios comerciales, originados en la importación de componentes, partes y piezas. Sin embargo, según se observa en el **gráfico 3** el déficit comercial¹⁸ se disparó con el despegue de dicha industria a partir del año 2010. Éste se incrementó alrededor de tres veces respecto del año anterior, mientras que para 2012 era aproximadamente 7 veces mayor, alcanzando aproximadamente para este último año 4 mil millones de dólares. Asimismo, cuatro empresas- BGH S.A, Brighstar Fueguina S.A., IATEC S.A. y Newsan S.A. generaron alrededor del 69% del déficit¹⁹.

Como se desprende de dicho gráfico, el armado de celulares y televisores han contribuido a explicar en mayor medida las importaciones de este sector. Cabe destacar que a diferencia de lo ocurrido con el resto de las importaciones industriales, éstas no se vieron interrumpidas por las regulaciones sobre el comercio exterior, ni tampoco se registró una caída de las mismas como resultado del estancamiento del producto manufacturero en el año 2012, fenómeno asociado con la necesidad de atender la demanda de insumos importados por el mayor volumen producido de celulares.

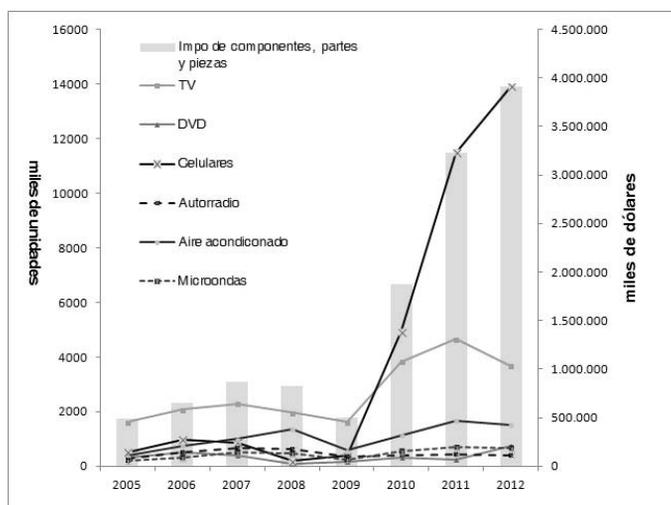
El salto en los productos electrónicos ensamblados también se reflejó en la mayor participación de sus insumos en el valor total importado por la economía argentina. El **cuadro 3** muestra las principales importaciones vinculadas con la industria electrónica que se encuentran dentro de las 20 principales partidas arancelarias de importación. Hacia 2010 las partes de aparatos receptores de radiodifusión, monitores, proyectores

¹⁷ Entre estas últimas se encuentran *FAMAR, Brighstar, Newsan, Ambassador y Radio Victoria*.

¹⁸ El déficit comercial del sector electrónico de Tierra del Fuego se calcula sobre la base de las importaciones realizadas por el mismo, ya que no se realizan exportaciones de piezas, partes y componentes electrónicos ni tampoco de bienes electrónicos finales, debido a que el usufructo del esquema de incentivos, especialmente en lo que respecta a la exención del IVA, es posible a través de las ventas en el mercado interno. Por tal razón, resulta equivalente considerar el saldo de la balanza comercial de la industria electrónica fueguina con el monto total de importaciones.

¹⁹ La autora ha tenido acceso a datos en el nivel firma que muestran el total importado por las mismas.

Gráfico 3. Evolución de la producción de los principales artículos electrónicos y de la importación de partes, piezas y componentes del complejo electrónico de Tierra del Fuego



Fuente:Elaboración propia sobre CEP (2013) y a información oficial

o televisión constituían una de las partidas de mayor participación en el valor total importado, concentrando alrededor del 1% del mismo. En los dos años posteriores, se incorporan a este grupo los circuitos impresos con componentes eléctricos o electrónicos montados y otras partes asociadas con la producción de celulares, las cuales concentraron en su conjunto el 1,6% y 2,4% respectivamente para cada año²⁰, lo que muestra un aumento cercano al 50% en su participación.

Por último, según se observa en el **gráfico 4**, el déficit de Tierra del Fuego no sólo ha aumentado en términos absolutos, sino que desde 2010 su crecimiento ha sido más acelerado que el déficit de un sector muy cuestionado, como el complejo automotriz. Además, el desequilibrio comercial electrónico pasó de equivaler un 45% a un 88% del automotriz²¹ entre 2009 y 2012, al mismo tiempo que incrementó su partici-

²⁰ Si bien los datos no se refieren únicamente a las importaciones realizadas por el sector electrónico fueguino, es acertado considerar que éstas se hayan dirigido predominantemente a él, debido a la incidencia que tiene el sector en la producción de estos artículos electrónicos en el país.

²¹ Aunque el déficit automotriz se haya reducido en 2012 como consecuencia de la crisis mundial, el estancamiento de la economía brasileña, la desaceleración del crecimiento económico en la Argentina y la introducción de trabas a la importación, el nivel continuó siendo elevado, alcanzando los 4.391 millones de dólares (Manzanelli y Castells, 2013).

Cuadro 3. Partidas arancelarias asociadas con la industria electrónica pertenecientes a los principales veinte productos importados

	2010*		2011		2012	
	Valor (miles de dólares)	% sobre total importado	Valor (miles de dólares)	% sobre total importado	Valor (miles de dólares)	% sobre total importado
Partes de aparatos receptores de radiodifusión, monitores, proyectores o televisión	508.516	0,90	583.883	0,80	549.159	0,90
Circuitos impresos c/componentes eléctricos o electrónicos montados p/aparatos eléctricos de telefonía o telegrafía c/hilos, de telecomunicación.	280.041	0,50	749.001	1	1.056.196	1,50
Partes ncop., p/aparatos eléctricos de telefonía o telegrafía c/hilos de telecomunicación por corriente portadora o digital.	81.955	0,10	453.023	0,60	615.553	0,90

*Sólo la partida 8529.90.20 se encontró entre las 20 principales partidas de importación en 2010.

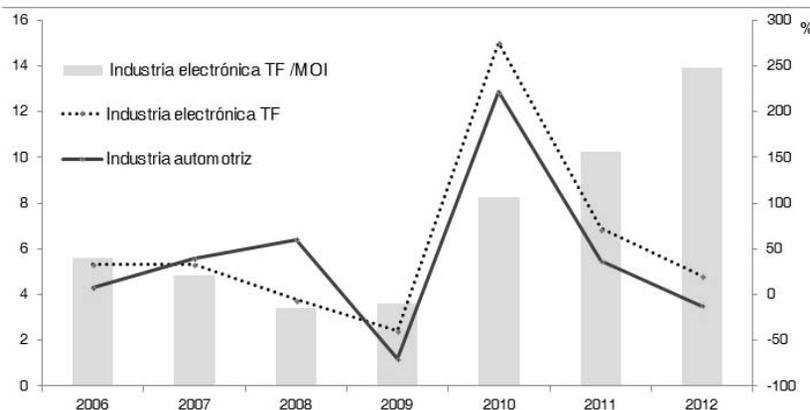
Fuente: Comercio Exterior argentino, INDEC (2010; 2011; 2012).

pación en el déficit del sector de manufacturas de origen industrial del 4% al 14% entre estos años.

En resumen, la industria electrónica fueguina genera una importante salida de divisas hacia el exterior a través del canal comercial. Los beneficios promocionales del régimen alientan la dinámica importadora de esta rama, especialmente a través de la eximición del pago de aranceles a los insumos importados. El proceso de apreciación cambiaría desde 2007, también ha constituido un impulso adicional a las importaciones de bienes intermedios para estos capitales, cuya producción final encuentra un mercado interno protegido.

Por su parte, las medidas de política económica implementadas por el gobierno a fin de reducir la demanda de divisas (mayores controles al comercio exterior, exigencia de la reducción del 20% del componente importado a las firmas electrónicas y la acelerada devaluación) tienen

Gráfico 4. Evolución de las tasas de crecimiento anual del déficit del complejo automotriz y electrónico (eje derecho). Participación del déficit del complejo electrónico sobre el déficit de las MOI (eje izquierdo)



Fuente: Fuente: Elaboración propia sobre Manzanelli y Castells (2013), CEP (2013) e información oficial.

como resultado una caída de la actividad de dicha industria, con su concomitante impacto sobre el empleo de la provincia, teniendo en cuenta que alrededor del 82% del mismo es generado por este sector (DGEyC, 2013). Asimismo, la expansión de los contratos de trabajo eventuales o por tiempo determinado permite que la crisis del sector se derive inmediatamente en despidos masivos de los trabajadores²².

4. Reflexiones finales

El presente trabajo consistió en el estudio del comportamiento de la industria de productos electrónicos de consumo de Tierra del Fuego durante la posconvertibilidad, a través de aspectos vinculados con su producción y articulación con el sector externo, a fin de avanzar en la discusión acerca de la vinculación entre su dinámica industrial y la crisis de divisas.

²² Si bien el sector electrónico creó alrededor de 11 mil puestos de trabajos en 2012 para una población provincial de alrededor de 127 mil habitantes, y los salarios pagados por estas empresas superan en gran magnitud a la media nacional (Levy y Castro, op.cit), una porción significativa del empleo generado se ha realizado sobre la modalidad de los contratos “permanentes de prestación discontinua” y los contratos por tiempo determinado. En la actualidad, alrededor de cuatro mil trabajadores que tenían contratos temporarios no volvieron a ingresar a sus puestos de trabajo (*Política Online*, 20/02/14.)

Como se mostró en el artículo, la producción electrónica fueguina atravesó por un importante dinamismo, expresado en tasas de crecimiento notablemente superiores respecto de las del sector industrial en el nivel agregado. Asimismo, se distinguieron dos etapas en su proceso de expansión. La primera, comprendida entre 2003 y 2007, se basó fuertemente sobre la producción de televisores, mientras que la segunda, iniciada a partir de 2010, presentó una mayor intensidad y fue motorizada principalmente por el incremento del volumen producido de celulares. Además, en esta última fase se comenzaron a ensamblar nuevos productos.

Por su parte, el crecimiento del sector se tradujo en un aumento del abastecimiento de los mercados de bienes electrónicos finales con producción nacional, destacándose los artículos de mayor incidencia en la canasta de bienes electrónicos ensamblados en Tierra del Fuego. La modificación de la Ley de impuestos internos y los posteriores controles al comercio exterior reforzaron esta dinámica debido a que indujeron a las empresas transnacionales a un cambio en su negocio, que consistió en la reducción de sus importaciones para pasar a producir los bienes localmente, a través de la subcontratación de las empresas del régimen.

Sin embargo, como contrapartida del dinamismo observado en la industria fueguina, se produjo una creciente salida de divisas hacia el exterior en concepto de importaciones de partes, piezas y componentes, dejando al descubierto la ausencia de un proceso de reindustrialización genuino. El crecimiento del armado de televisores y celulares desde 2010 contribuyó a explicar en mayor medida el salto en el déficit comercial de esta industria, lo cual también se reflejó en el aumento de la participación de las partidas arancelarias vinculadas con su ensamblado sobre el total importado por la economía argentina. El desequilibrio comercial del sector electrónico fueguino en su conjunto ascendió para 2012 aproximadamente a los 4 mil millones de dólares, una cifra equivalente al 14% del déficit del sector de manufacturas de origen industrial. Además, sólo cuatro empresas concentraron el 69% del déficit electrónico.

Cabe mencionar que el régimen de promoción reproduce y consolida la dinámica importadora del capital de esta industria. Los procesos productivos aprobados por la legislación no sólo admiten un esquema de armaduría, sino que tampoco establecen restricciones de insumos importados, los cuales están eximidos del pago de aranceles. Además, desde 2009 el ensamble final de bienes, basado sobre la importación de *kits* de insumos, se ha visto notablemente estimulado ya que por un lado, la reforma impositiva le otorgó una mayor protección efectiva y, por el otro, el proceso de apreciación cambiaria implicó un subsidio adicional a los medios de producción importados. En otras palabras, la activi-

dad de las firmas de electrónica de Tierra del Fuego fue subsidiada por el gobierno nacional desde una doble vía: fiscal y cambiaria.

Como resultado lógico, el déficit comercial del sector ha incidido de manera más pronunciada en el deterioro de la posición de divisas, lo que conllevó a que el gobierno exigiera a las empresas radicadas en Tierra del Fuego una reducción del 20% de sus importaciones para el presente semestre. Cabe remarcar que esta intervención no respondió a una lógica de política industrial, sino que constituyó una medida tendiente a solucionar el problema de escasez de divisas en el corto plazo, lo que se tradujo en una caída en la actividad industrial. En efecto, esto ha provocado la reducción de alrededor de cuatro mil contratos de trabajo.

En resumen, la dependencia de esta industria respecto del sector externo, sumado al abultado costo fiscal que su régimen de promoción implica para el Estado, pone de relieve las dificultades de su sostenibilidad en la actual coyuntura de crisis. Asimismo, dados los bajos costos hundidos de los capitales que operan en el sector considerado, generan que la crisis del sector externo se traslade sobre el nivel de empleo y las condicionales laborales.

Bibliografía

- Azpiazu, Daniel (1988), La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Efectos sobre la estructura industrial. 1974 -1987, CEPAL, Documento de trabajo 27 (circulación restringida), Buenos Aires.
- Centro de Estudios para la Producción. Secretaría de Industria de la Nación (2001), El área aduanera especial de Tierra del Fuego y la Zona Franca de Manaos: Objetivos Comunes, Trayectorias Divergentes. Disponible en: [www.industria.gov.ar/cep/pancom exterior/estudios/2001/manatierra\(final\).doc](http://www.industria.gov.ar/cep/pancom exterior/estudios/2001/manatierra(final).doc)
- Filadoro, Ariel (2007), Impactos del Régimen de Promoción en la estructura industrial de Tierra del Fuego, Documento elaborado para el Instituto de Estudios Fiscales y Económicos (IEFE), La Plata.
- Gigliani, Guillermo y Michelena, Gabriel (2012), La acumulación industrial en la Argentina. Su evolución durante el período 1950-2010, en: V Jornadas de Economía Crítica, desarrollados los días 23, 24 y 25 de agosto, Buenos Aires.
- Guaita, Nahuel; Guaita, Silvio y Fiorito, Alejandro (2013), La política industrial en Argentina y sus imperativos estratégicos, en V Congreso anual AEDA, desarrollado los días 10 y 11 de septiembre, Buenos Aires.
- Levy Yeyati Eduardo y Castro Lucio (2012), Radiografía de la industrialización argentina en la posconvertibilidad, Área de Desarrollo Económico Programa

de Política Fiscal e Integración Global, Documento de trabajo 112, CIPPEC, Buenos Aires.

Manzanelli, Pablo y Castells, María José (2013), ¿La locomotora del desarrollo? Algunas reflexiones en torno a la industria automotriz en la Argentina Actual, en: VI Jornadas de Economía Crítica, desarrollada los días 29, 30 y 31 de agosto, Mendoza.

Notcheff, Hugo (1992), Evolución reciente del complejo electrónico en la Argentina y lineamientos para su reestructuración, CEPAL, Documento de Trabajo 42, Buenos Aires.

Queipo, Gabriel (2007), Industria electrónica en Argentina: Situación actual y perspectivas, en: Segunda Sección Análisis Sectoriales, Centro de Estudios para la Producción (CEP), Buenos Aires, pp. 32-49.

Santarcángelo, Juan (2013), Crecimiento industrial, sector externo y sustitución de importaciones, **Realidad Económica**, 279, Buenos Aires.

Subsecretaría de Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2013), Plan Argentina Innovadora 2020. Programación 2013-2016. Mesa de Implementación del NSPE Componentes Electrónicos. Disponible en: <http://ciiicca.org.ar/wpcontent/uploads/downloads/2013/10/Documento-de-Referencia-M->

Sitios web consultados

<https://www.afip.gob.ar/aduana/sim/>

<http://www.ambito.com/>

<http://www.bcra.gov.ar/index.asp>

<http://www.cronista.com/>

<http://estadisticas.tierradelfuego.gov.ar/>

<http://www.iamc.sba.com.ar/informes/financiamiento/>

<http://www.infoleg.gob.ar/>

<http://www.indec.gov.ar/>

<http://www.industria.gob.ar/cep/informes-y-estadisticas/industriales/>

<http://www.mecon.gov.ar/sip/basehome/dir1.htm>

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

<http://www.lapoliticaonline.com/>

Distribución de recursos tributarios

¿Solidaridad o compensación? El caso de la provincia de Neuquén*

*Norma Noya ***
*María Leticia Gerež****

Este trabajo, que se encuadra dentro de la temática del Federalismo Fiscal, examina la historia de la coparticipación tributaria entre la provincia de Neuquén y sus municipios. Forma parte del proyecto de investigación de la Universidad Nacional del Comahue titulado: “Producción energética en las provincias de Río Negro y Neuquén. Una mirada económica y social”. La pertinencia es clara ya que los gobiernos locales y provinciales están asociados con la explotación hidrocarburífera de sus ejidos a través del cobro de regalías.

En la indagación se realizó una revisión del marco teórico del federalismo fiscal, sintetizando los criterios utilizados para la distribución primaria y secundaria de la coparticipación provincial a través de la historia política de Neuquén.

Se concluye con un análisis crítico de lo establecido por la ley provincial 2.148 aprobada en 1995, en función de los últimos datos censales.

Palabras clave: Federalismo - Fiscal - Distribución - Justicia distributiva.

* El artículo es una línea de trabajo del Proyecto de Investigación de la Universidad Nacional del Comahue “Producción energética en las provincias de Río Negro y Neuquén. Una mirada económica y social”, dirigido por Norma Noya

** Magister en Desarrollo Económico (Universidad Internacional de Andalucía-España), Especialista en Tributación, Profesora en Ciencias Económicas y Contadora Pública Nacional. Investigadora y Profesora Cátedra Finanzas Públicas (Universidad Nacional del Comahue- Neuquén). noyanorma@yahoo.com.ar.

** Contadora Pública Nacional. Investigadora y Profesora Cátedra Finanzas Públicas (Universidad Nacional del Comahue- Neuquén). mlgerež@yahoo.com.ar

Compensation or solidarity? Case study: partner law of the Neuquen province

This work, which fits into the theme of Fiscal Federalism, examines the history of revenue sharing between the province of Neuquén and its municipalities. It is a part of the National University of Comahue's Research Project entitled: "Energy Production in the provinces of Neuquén and Río Negro. An economic and social glance", with obvious relevance as local and provincial governments are associated with hydrocarbon exploitation through the collection of royalties.

In the investigation we made a review of the theoretical framework of Fiscal Federalism, summarizing the criteria used for primary and secondary distribution of provincial co-participation, through Neuquén's political history.

It concludes with a critical analysis of the provisions of Provincial Law 2.148 approved in 1995, according to the last census data.

Keywords: Federalism - Fiscal - Distribution - Distributive justice.

Fecha de recepción: diciembre de 2013

Fecha de aceptación: marzo de 2014



Introducción

En un sentido abstracto, el Estado es una instancia política que articula un sistema de dominación, pero también se lo puede definir a través de las instituciones o institutos que forman su aparato. Según nuestra opinión y como lo plantea Oszlak (1982), es importante vincular la idea del Estado y/o sus Institutos con los asuntos políticos de cada momento, ya que ellos son producto de un proceso de *construcción social*.

Los temas del *federalismo fiscal*, tal el caso del *Sistema de coordinación de funciones y recursos entre los distintos niveles de gobierno*, no escapan a la generalidad de los asuntos de las finanzas públicas, en consecuencia su resolución es el resultado de políticas activas llevadas a cabo por los gobiernos en cada momento histórico. Estos temas se pueden encarar desde dos enfoques, vinculados ambos entre sí:

Por el lado de las funciones: ¿qué función tiene a cargo el Estado?, ¿qué nivel de gobierno ejecuta tal o cual función?

Por el lado de los recursos: ¿qué nivel de gobierno recauda?, ¿cuál es la hipótesis de incidencia del tributo que recauda cada nivel?

El enfoque tradicional de las Finanzas Públicas (Musgrave, 1991) nos remite a los objetivos de la política fiscal, a saber:

1. *Asignación de recursos*: el Estado provee y/o regula la producción de bienes y servicios. Una situación óptima en este marco requiere que los recursos productivos se empleen de la manera más *eficaz*.
2. *Redistribución del ingreso*: según el enfoque, la efectividad del sistema económico se mediría por el grado en el que dicho sistema proporciona una *distribución equitativa* de la renta o el ingreso. Si esta distribución tiene falencias, compete al Estado a través de la política fiscal (recursos y gastos) redistribuirlo.
3. *Estabilidad*: el Estado a través de sus políticas cambiarias, monetarias y fiscales, debería lograr estabilidad en la economía, amortiguando los períodos de auge y de depresión de los ciclos económicos. El objetivo de esta rama se logra con el pleno empleo y la permanencia de un nivel general en los precios.

Desde esta perspectiva, los términos *eficacia* y *eficiencia* se utilizan en forma dogmática negando las connotaciones subjetivas en las que están sumergidos. En general los textos de finanzas públicas hablan de ellos sin definirlos, pero implícitamente consideran que la mayor *eficiencia* surge del *mercado*.

La puja por la apropiación de los excedentes en la economía, que puede explicar la mayoría de los conflictos sociales en la historia de las

comunidades, es la que finalmente repercute en la *distribución del ingreso, la asignación de recursos y la estabilidad* de una sociedad. Es este enfoque el que nos permite entender el accionar del Estado en la materia, ya que como toda *construcción social* tiene vida y, por lo tanto, atraviesa permanentemente períodos de crisis y de retrocesos.

La visión neoclásica en la que la *eficacia* y la *eficiencia* son indiferentes a la situación específica en la que se encuentran los actores de la sociedad es la que debe revisarse. Este punto de vista enumera una serie de *argumentos supuestamente racionales* para la centralización y/o descentralización.

Según Musgrave (1991), el gobierno central debería aceptar fundamentalmente la responsabilidad primaria por la *estabilización* de la economía, por el logro de una *distribución de la renta* más equitativa y por proporcionar ciertos bienes públicos que influyen significativamente en el bienestar de los miembros de la sociedad. Complementariamente, los gobiernos subnacionales pueden ofrecer otros bienes y servicios públicos que sean de interés para los residentes en las respectivas jurisdicciones.

La perspectiva *ortodoxa* considera que un sector público con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones, deberá basar la elección respecto a qué servicios públicos provee cada nivel, en la demanda que hacen los residentes en las respectivas jurisdicciones. Teniendo en vista la preservación de la *eficiencia* en la asignación de los recursos, según Capello (1998: 414)

“...aquellos servicios con impacto nacional, como las relaciones con el exterior, debieran ser provistos por el nivel central del gobierno; [en cambio] servicios con repercusión local, como la pavimentación de calles, debieran ser llevados a cabo por los municipios y, finalmente, las provincias debieran afrontar la prestación de aquellos servicios con impacto regional, tales como la construcción y mantenimiento de redes viales”.

Lo cierto es que el discurso *ortodoxo* minimiza, en cierto sentido, la complejidad del tema tomando en cuenta algunas variables netamente económicas, aislando la problemática del contexto social, histórico y cultural.

La situación en la Argentina actual necesitaría rediseñarse. Madorey (2002), al tratar las atribuciones tributarias, fiscales, institucionales, y las articulaciones entre las diferentes escalas de gobierno (nación, provincias, municipios) enuncia:

“...La ciudad constituye el espacio donde se manifiestan y difunden, entre otros, los fenómenos y cambios tecnológicos y culturales. A la vez, es el lugar donde se ejercitan con mayor vigor las demandas y presiones sociales...”

Cuadro 1

FEDERALISMO	VS.	CENTRALISMO
Descentralización, desconcentración y distribución del poder		Concentración y centralización del poder
Régimen federal: mayor libertad y flexibilidad entre los niveles más bajos		Régimen unitario: puede ser más autoritario y rígido
Dispersión y repetición de esfuerzos		Aprovechamiento de economías de escala y defensa de intereses colectivos
Agudiza diferencias entre los niveles subnacionales		Homogeneidad (no tiene en cuenta especificaciones)
Atomización		Uniformidad

Fuente: Elaboración propia

La frase trasluce una postura a favor de la descentralización que habría que revisar. Resumiendo las ideas centrales de la temática formulamos el **cuadro 1** que muestra los antagonismos (descentralización *versus* centralización).

En nuestro país el proceso de construcción del *federalismo* no es lineal ni único, sino complejo, con marchas y contramarchas, características intrínsecas de los *procesos sociales*. Un ejemplo simbólico de ello se hace visible en la evolución de las diferentes políticas educativas a partir de la sanción de la ley 1.420 en 1884. La referida ley implantó la enseñanza obligatoria, común, gratuita y laica, en el marco de la ideología liberal que conformaba el pensamiento conocido como el de la *generación de 1880*.

En este contexto la escuela asumía un rol homogeneizador, con el objetivo de educar masivamente al *soberano*, y por ello el servicio debía prestarse en el nivel central. La transferencia de los servicios educativos a las provincias, que se produjo en nuestro país a partir de la década de 1970, se encuadra dentro de la búsqueda de una mayor descentralización. Esa corriente propiciaba la escisión de la educación primaria y secundaria que pasarían a estar a cargo del nivel provincial; mientras que la educación universitaria continuaría siendo nacional.

Según los especialistas en educación, se debe indagar dónde se pone el énfasis para el papel que cumple el Estado en la materia. Si se lo hace en el *derecho a aprender*, nos referimos a un derecho objetivo y el Estado asume el papel principal. Sin violentar la libertad de conciencia, en nuestro país se brinda una enseñanza laica y obligatoria hasta fina-

lizar la educación media¹, constituyéndose el Estado en el *principal* agente educativo.

En cambio, si se pone énfasis en el *derecho a enseñar*, la concepción tiene implícita un papel subsidiario del Estado en materia educativa; existe el pluralismo escolar y cualquiera tiene derecho a prestar el servicio educativo. En este caso el derecho está del lado de los que ofrecen el servicio, siendo el principal agente *la familia*; las escuelas religiosas defienden esta postura.

Si bien esta discusión no parecería relacionarse con el tema del *federalismo*, según Paviglianitti (1990) es central, ya que el accionar del Estado en los distintos momentos de nuestra historia, se manifestó en uno u otro sentido (*principal agente o subsidiario*). Si el accionar implica querer desligarse de los servicios educativos, estamos hablando de un rol subsidiario, como ocurrió en la década de 1970 con las transferencias de las escuelas a los niveles menores de gobierno.

La política actual, ante el dictado de la ley de Educación nacional retoma las responsabilidades nacionales, ya que sus artículos 2 y 3 determinan que “... *la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social garantizados por el Estado, siendo la educación una **prioridad nacional** que se constituye en política de Estado...*”.

Distribución de los recursos entre los diferentes niveles de gobierno

Existen teóricamente varios mecanismos para resolver el problema de la distribución de recursos entre los diferentes niveles de gobierno, los modelos son:

- *Separación de fuentes*: los diferentes tributos corresponderán en forma exclusiva a diferentes niveles de gobierno. Ejemplo: los impuestos aduaneros que recauda sólo la Nación;
- *Concurrencia de facultades tributarias*: cada nivel de gobierno puede aplicar diversos tipos de tributación sin limitación. Este sistema promueve la disparidad tributaria entre las diferentes jurisdicciones;
- *Cuotas suplementarias*: el gobierno de menor nivel puede aplicar tasas y exenciones sobre la base tributaria determinada por la unidad política que actúa como recaudadora. El ejemplo sería cobrar sobretasas sobre los impuestos recaudados por el nivel superior;

¹ La ley de Educación nacional 26.206, en su artículo 16 determina la obligatoriedad escolar en todo el país que se extiende desde los 5 años hasta la finalización del nivel secundario; obligando a las autoridades jurisdiccionales a asegurar el cumplimiento de la obligatoriedad.

- *Asignaciones globales*: fondos que el gobierno central asigna en los niveles inferiores de gobierno para financiar sus déficits fiscales en forma discrecional. Este mecanismo redundante en una dependencia política en el nivel que recibe los fondos;
- *Coparticipación*: es un sistema de transferencia de recursos recaudados por un nivel, que los reparte entre los otros niveles de gobierno. Ejemplos: la Nación recauda el Impuesto a las Ganancias y lo distribuye entre las provincias (Régimen de Coparticipación Federal); la Dirección Provincial de Rentas cobra el Impuesto a los Ingresos brutos que *a posteriori* reparte entre los municipios (Régimen de Coparticipación Provincial).

En el sistema de coparticipación de impuestos se deben considerar tres elementos básicos:

- 1) La *masa* de recursos coparticipables: esto es la sumatoria de los tributos que conforman el monto a distribuir;
- 2) La *distribución primaria*: consistente en el reparto entre la Nación y los gobiernos subnacionales como un todo (o Provincia y Municipios en el caso de Coparticipación Provincial);
- 3) Una *distribución secundaria*: entre los gobiernos subnacionales (según se trate de Coparticipación Provincial o Federal).

Este esquema de *masa coparticipable*, *distribución primaria* y *distribución secundaria*, existe para el caso de la Coparticipación Federal entre la Nación y las Provincias; como así también para las provincias y sus municipios o comunas (Coparticipación Provincial).

Los tres elementos son definidos políticamente. En la historia reciente se observa que la descentralización tanto en el nivel federal como provincial fue creciendo. No sólo se incorporaron a la *masa coparticipable* nuevos conceptos (por ejemplo Neuquén incorporó las regalías) sino que en el caso de la *distribución primaria* el nivel superior fue rescindiendo su participación.

En cuanto a la *distribución secundaria* se pueden utilizar varios indicadores, ya sea en forma pura o combinados y/o ponderados. En los extremos se encuentran dos *criterios*:

- El *criterio devolutivo*: su base es económica; se realiza la asignación en función de la recaudación que se produce en cada jurisdicción. El criterio tiene en cuenta los recursos que los contribuyentes del nivel (provincia y/o municipio) han generado.
- El *criterio redistributivo*: contiene un explícito juicio de valor, por el que se trata de beneficiar a las jurisdicciones de bajo nivel de actividad económica. Hace uso de un conjunto de indicadores, tales como la

brecha de desarrollo; el indicador de densidad poblacional, asignación igualitaria por habitante, entre otros.

Los esquemas basados sobre el *criterio devolutivo* incentivan la responsabilidad en las decisiones del gasto y los recursos que los financian; en cambio los métodos de *redistribución territorial* apuntan a la equidad distributiva, que puede implicar una menor correspondencia fiscal en el ámbito local.

Sintéticamente, en nuestro país la coordinación evolucionó de un esquema de *Separación de las fuentes* establecido en la Constitución Nacional (CN) de 1853, fundamentado en los artículos 4 y 67, inc. 2 (actual 75º, inc. 2); a un sistema de *Coparticipación*, en el cual el Gobierno Federal es responsable de gran parte de la recaudación de impuestos, procediéndose a un reparto entre dicho nivel y el provincial (*distribución primaria*). Si bien en la Argentina opera un Sistema de Coparticipación desde 1935, recién la reforma de 1994 habilitó esta práctica en la Constitución.

Actualmente estamos en un largo período de transición, en el cual se aplica el régimen sobre la base de la ley 23.548/88 y sus continuas modificaciones que lo convirtieron en un sistema sumamente complicado. El Congreso Nacional debió haber sancionado un nuevo régimen antes de diciembre de 1996, como lo establece la misma Constitución nacional; pero ello no se ha materializado hasta el año 2013.

El complejo desarrollo histórico de la coparticipación, con sus idas y vueltas, quitas y tomas de recursos entre los distintos niveles de gobierno, ha provocado que exista un cierto respeto del *statu quo* por los diferentes actores. El temor a perder lo que hoy se recibe, hace que aún no se haya modificado la ley.

Según el esquema constitucional, la Nación recauda -exclusivamente y sin condicionamientos- los derechos de importación y exportación y la renta de Correos (Art. 4 y 75 inc. 1). Además puede establecer contribuciones equitativas y proporcionales a la población, mediante leyes que dicte el congreso (Arts. 4 y 17).

La Constitución adopta una clasificación para diferenciar las contribuciones a las que se refiere el Art. 4, que las divide en *contribuciones directas* y *contribuciones indirectas*. Entendiéndose a las primeras como aquellas que gravan manifestaciones inmediatas de capacidad contributiva (ganancia, patrimonio) y, las otras, las que gravan manifestaciones mediatas como el consumo.

Según la Constitución, la Nación puede imponer *contribuciones indirectas* como facultad concurrente con las provincias. Además, si la defensa, seguridad común y bienestar general del Estado lo exigen,

también podrá imponer *contribuciones directas* por tiempo determinado (Art. 75 inc. 2), que deberán coparticiparse. En principio, la potestad de imponer *contribuciones directas* -sin condicionamientos- es de las provincias, ya que de acuerdo con el Art. 121: “*Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal*”.

Esquemáticamente:

Nación recauda	Derechos de importación y exportación
	Impuestos indirectos que coparticipa
	Impuestos directos por tiempo determinado (por urgencias, etc.) que coparticipa
Provincias recaudan	Impuestos directos e indirectos
	Reciben parte de los impuestos directos e indirectos que recauda la nación (coparticipación federal)

Ahora bien, ¿qué poder tributario les queda a los municipios, considerando su calidad de autónomos? Fonrouge (2011: 322), al analizar el poder tributario de los municipios, expresa:

“...que tanto la Nación, como las provincias y los municipios, tienen poder originario o inherente por ser connatural al Estado en cualquiera de sus manifestaciones”

En su opinión los municipios tendrían la posibilidad de generar sus propios recursos. Como se observa, la doctrina respecto del poder originario o derivado de los municipios no tiene una postura unánime; la materia escapa al presente trabajo.

Caso de la provincia de Neuquén

El caso aquí analizado es la coparticipación de la provincia de Neuquén a sus municipios acordada en 1995.

La situación en la jurisdicción ha cambiado rotundamente en las últimas décadas, siendo incuestionable la importancia que la producción petrolera tuvo y tiene en el nacimiento y desarrollo del territorio en especial en localidades como Plaza Huincul, Cutral Có, Rincón de los Sauces y la potente Añelo -a punto de convertirse en la capital de la explotación no convencional² de hidrocarburos-.

En el territorio neuquino, el hallazgo oficial de petróleo se produce en

² Se aclara que lo “no convencional” son los reservorios, no el petróleo ni el gas que en ellos se encuentran (Etchevery y Toledo, 2012:44)

1918, aunque ya en 1912 y 1913 había aflorado naturalmente. A partir de este descubrimiento, el Estado nacional efectúa la reserva en una zona conformada por un octógono de 5 kilómetros de radio, tomando como centro el pozo número uno de la localidad de Plaza Huincul a 100 kilómetros de Neuquén capital. Este hecho facultó la oficialización del núcleo urbano Plaza Huincul, que en rigor de verdad había sido la aguada de Carmen Funes (apodada "*La pasto verde*")³.

La administración de la explotación nacional del hidrocarburo estuvo a cargo de YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) desde 1922, cuyo director en ese entonces era el coronel Enrique Mosconi. El lugar se convirtió en el asentamiento poblacional de trabajadores y técnicos que desarrollaban tareas de explotación y exploración.

En torno de los dos pozos de agua existentes los expulsados de Plaza Huincul, por sus limitaciones habitacionales, levantaron albergues precarios carentes de los servicios elementales en un medio caracterizado por la aridez, los grandes médanos, los fuertes vientos, la escasez de agua superficial, el peligro de aluviones y las temperaturas extremas (Palacios, 2005). Es así como esta población marginal, heterogénea, argentina y extranjera, con o sin especialización, por acción de la petrolera estatal, se establece a pocos kilómetros de Plaza Huincul. Inicialmente, el nuevo pueblo fue conocido como Barrio Peligroso, luego oficialmente se lo llamó Cutral Có⁴.

La vida comunitaria de Plaza Huincul y Cutral Có giró en torno de YPF hasta su privatización en los '90; la empresa controlaba el hospital público, los servicios, el club social, cubriendo las necesidades básicas de los pobladores. Los empleados concurrían a las proveedurías y al cine instalado en la ciudad, contaban, además, con instalaciones deportivas de todo tipo, incluyendo estadios y natatorio cubierto⁵.

La instauración en la década de los '90 de un nuevo modelo económico consistente en la apertura comercial, la acumulación financiera, la desregulación hidrocarburífera y las privatizaciones, en especial la de YPF, provocó cambios profundos en el territorio neuquino, tanto en la faz económica como social. Fue el drástico fin del estado de bienestar presente en la comarca petrolera (Cutral Có y Plaza Huincul).

La provincia de Neuquén durante esa década, fue la generadora de aproximadamente el 37% del total de la producción de petróleo del país

³ Carmen Funes era una fortinera que se instaló en la zona entre 1888 y 1900. Originalmente el nombre de Plaza Huincul era Plaza Huincó (travesía playa).

⁴ En idioma mapuche 'agua de fuego'.

⁵ El natatorio cubierto de Plaza Huincul fue el único natatorio cubierto de la provincia hasta fines de la década de los '70.

y del 54% del total de la producción de gas natural; triplicándose desde 1994 a 2000 la exportación de los combustibles generados en ella.

La privatización de YPF era algo impensable en el imaginario colectivo de la comarca petrolera que vivió al ritmo de YPF desde la década de los años '20, fueron 70 años y varias generaciones que nacieron, vivieron y murieron con ese horizonte.

Un exdirigente del Sindicato de Gas del Estado comentaba⁶:

“Yo había estado en Caracas en el año 1988 en una reunión de la CLAT (Central Latinoamericana de Trabajadores) donde se había charlado sobre la futura política de privatizaciones por hegemonía de las ideas neoliberales. Llego de allá y hago algunas asambleas donde les decía a mis compañeros: “Muchachos se nos viene la noche”. Nadie me creía. Voy a hablar con Sepúlveda que era el Secretario del SUPE (Sindicato Unido Petroleros de Estado) y le digo “Va a pasar esto y esto, van a crear los microemprendimientos para entretenernos, está todo estudiado. Saben hasta cuantos van a caer, van a crear los microemprendimientos para hacernos tener a nosotros la responsabilidad de caer”. Él me contestaba que el Estado no puede tirar toda la gente a la calle. Nadie me creía. Pero al final sí se nos vino la noche y quedamos mal, muy mal...”

Entre los retirados de YPF se distinguieron:

- los empleados más antiguos que formaron pequeñas empresas de servicios petroleros amparados por contratos asegurados por un período determinado;
- los que no tenían suficiente antigüedad en la empresa para jubilarse, crearon emprendimientos comerciales o de servicios independientes de YPF;
- los que se jubilaron con importantes montos;
- los que se acogieron al retiro, próximos a jubilarse.

Las empresas creadas evidenciaron problemas de organización, gerenciamiento, sobredimensionamiento de personal, capacidad ociosa y conflictos humanos. Por otra parte, el retiro de ganancias y los altos niveles salariales agravaron las dificultades financieras derivadas de la renovación de equipos y la baja rentabilidad de los contratos. La competencia con firmas internacionales de mayor capacidad gerencial, con acceso a innovaciones técnicas y financiamiento, fue el certificado de defunción de muchas de las empresas locales. Por otro lado, los emprendimientos orientados al comercio y a aquellos que ofrecieron servicios generales, produjeron una saturación del circuito comercial local siendo la consecuencia la pérdida de ingresos.

⁶ Entrevista del 22. 04. 2009

El estancamiento y la involución económica desataron un proceso expulsor de población, el crecimiento demográfico de Cutral Có en la década de 1990 tuvo un promedio anual del 0,12%, porcentaje inferior al crecimiento vegetativo.

La tasa de desocupación en la comarca alcanzó en el año 2000 al 47% de la PEA (Población Económicamente Activa) representando aproximadamente 6.000 personas; además, en el año 2001, el 15,2% de la población estaba asistida con subsidios o planes de ayuda provinciales o nacionales (Díaz, 2008). Sobre la situación un periodista de Cutral Có comentaba⁷:

“Acá quedó la mitad de la población, algunos se fueron cuando los indemnizó YPF, otros cuando se gastaron la plata de la indemnización y no encontraban como generar ingresos. Esto provocó una división entre los que se quedaron y los que se fueron que aún perdura. En ese entonces, podías conseguir una casa por diez mil pesos”.

En ese sentido agregó: *“Un amigo que se fue a Neuquén Capital dejó su casa y decía, si me dan un lechón y una damajuana de vino, la entrego”.*

La fisonomía que iba tomando la comarca petrolera era la de un pueblo fantasma. El área fue perdiendo población; la frontera petrolera se fue desplazando hacia el norte de la cuenca neuquina y hubo migraciones hacia otros asentamientos provinciales como Rincón de los Sauces.

No es casual que precisamente Cutral Có y Plaza Huincul, fueran noticia nacional por los estallidos sociales ocurridos en los años 1996 y 1997. En la zona se inauguró una nueva modalidad de protesta que luego se hiciera popular en todo el país: *los piquetes o cortes de ruta*.

Los *piquetes* fueron el corolario de un proceso iniciado en 1991 con la desregulación del mercado petrolero y la posterior privatización de YPF. “Entre la primera y segunda pueblada, la participación se había reducido a la mitad (unos 30.000 en la primera contra 15.000 en la segunda), pero esta diferencia no fue por una desmovilización, sino porque la mitad de la población ya había emigrado” (periodista de Cutral Có).

Respecto de la pueblada del '96 un docente de Plaza Huincul manifestaba⁸:

“... la pueblada fue un hito. Fue una expresión del pueblo... Todo estaba cortado no había picada en la que no hubiera gente... No había forma de entrar ni salir de Cutral Có y Plaza Huincul...”

⁷ Entrevista del 22. 04. 2009 revista *La Madre del Borrego* de Cutral Có.

⁸ Entrevista del 22. 04. 2009.

El actual Intendente de Cutral Có fue más categórico⁹:

“Hubo un antes y un después de la pueblada.... Cutral Có nace con la pueblada, antes no había muchas diferencias (Cutral Có, Plaza Huincul, los campamentos de YPF) todos éramos más o menos lo mismo ... Yo (en las puebladas) estaba al frente ... fui a acompañar a la gente, no había mucho para hacer, había muchísima gente, ... el primer contacto con el Comandante de la Gendarmería y la Jueza lo hice yo ... le explicamos que era inviable lo que estaban haciendo ... tenían que hablar con la gente...” (La Madre del Borrego, 2008)

Finalmente, en la primera *pueblada* la Justicia Federal se declara incompetente lo que implicó no reprimir. El gobernador Felipe Sapag firma con los manifestantes un Acta acuerdo, en la que el gobierno se comprometía a solucionar cuestiones vinculadas con necesidades de supervivencia como la entrega de 650 cajas de alimentos, autorizó reconexiones de luz y gas y también abordó otros problemas con resolución a largo plazo, como el llamado a licitación de la planta de fertilizantes a instalarse en la zona.

Luego de la segunda protesta de 1997, el Gobierno de la provincia dispuso, a manera de reparación histórica, ceder los derechos del Yacimiento Gasífero *“El Mangrullo”* para que un Ente Autárquico Intermunicipal (ENIM) proceda a la licitación. Así se sancionó el 23 de abril de 1997, la ley provincial 2.206¹⁰ que decide la transferencia del yacimiento, por el plazo de 99 años a los dos municipios de la Comarca.

El ENIM lleva años administrando el Fondo y otorgando préstamos, en general a emprendimientos. En 2012 concretó además un aporte sustancial a los municipios de Cutral Có y Plaza Huincul correspondiente al 70% (35% para Plaza Huincul y 35% para Cutral Có) de los fondos que percibió en concepto de regalías, cumpliendo lo establecido por los Concejos Deliberantes a través de sendas Ordenanzas sancionadas. El destino de dicho aporte fue la realización de obras y capacitación.

Un funcionario político de la municipalidad de Plaza Huincul (gestión 2011-2015, Movimiento Popular Neuquino)¹¹ reflexionaba:

“...El ENIM tenía mucha plata, y no terminaba de definir un rumbo para cambiar la matriz productiva de las localidades, que era el fin del Ente. Esta nueva

⁹ Entrevista del 22. 04. 2009 a don Ramón Río Seco.

¹⁰ Ley provincial 2.206/97. La Legislatura de la provincia de Neuquén sanciona con fuerza de ley: artículo 1: La provincia del Neuquén transfiere el yacimiento del área provincial El Mangrullo a los municipios de Plaza Huincul y Cutral Có, para su explotación hidrocarburífera por el término de noventa y nueve (99) años, conforme plano que como Anexo I obra agregado a la presente ley. A tal fin facúltase al Poder Ejecutivo a celebrar los actos administrativos correspondientes.

¹¹ Entrevista del 27. 08. 2012.

Ordenanza seguramente irá para atrás, cuando haya un destino estratégico de ambos pueblos, pero mientras tanto da un aire financiero muy importante a la gestión y descomprime. Con este fondo estamos haciendo un centro de capacitación en la Escuela 123 (que YPF nos cedió en comodato), para poder buscarle la vuelta y relevar las necesidades empresarias y en función de eso capacitar a la gente. De hecho ... el intendente no pudo ser entrevistado porque está con gente de Colombia que va a instalar un laboratorio, referido a la industria petrolera pero que además cumplirá el rol de capacitación. El Ente no estaba cumpliendo satisfactoriamente sus objetivos, los Concejos Deliberantes entonces le dieron parte de los Fondos del ENIM a los Municipios para que cambien un poco el panorama. Esto fue muy reciente, un mes y medio o dos. De todas maneras el ENIM no se desfinancia con este aporte que hizo a los Municipios, ya que sigue quedándose con un 30% de las regalías, tiene que cobrar créditos que ha dado y están en la calle. Debe tener \$ 150.000.000.- más los créditos e intereses devengados que están dando vuelta, debe tener un activo de \$250.000.000.- en total. Eso es un montón de plata!"

En el extremo noreste de la provincia se encuentra la localidad de Rincón de los Sauces que estuvo directamente vinculada con la explotación hidrocarburífera en los '90. Ubicada a 250 km de Neuquén capital sobre la margen sur del tramo superior del Río Colorado. Este asentamiento, que recién aparece en los censos, a partir de la década de 1970, se organizó en torno de la explotación del petróleo y gas (Vives, 2001: 115). El ritmo de explotación la ha llevado en los '90 a ser llamada "Capital neuquina del petróleo", desplazando a la Comarca Petrolera (Cutral Có-Plaza Huincul).

Al ritmo de la actividad, la población se fue duplicando y triplicando década tras década, superando la media provincial (**tabla 1**), que a su vez, fue mayor que la media del país. Aumento poblacional típico de las ciudades petroleras, con flujos migratorios sostenidos y altas tasas de masculinidad producto de la realidad laboral.

Tabla 1. Población provincia de Neuquén y departamento Pehuenches

	Población		Variación absoluta	Variación relativa (%)
	2001	2010		
Total Provincia	474.155	551.266	77.111	16,3
Departamento Pehuenches (donde se encuentra la localidad de Rincón de los Sauces -Cabecera del Departamento-)	13.765	24.087	10.322	75,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección provincial de Estadística y Censos de la provincia del Neuquén, sobre datos del Censo Nacional 2010

En consecuencia, los servicios básicos y la infraestructura en la localidad fueron insuficientes. Un funcionario político¹² de la gestión del gobierno municipal del período 2011-2015, comentó:

“Acá falta todo, las escuelas no alcanzan, el hospital tampoco. No hay educación terciaria, no hay oferta deportiva ni cultural. Hay problemas con las usurpaciones de tierras o tomas. Hubo seis años de total abandono de gobierno local. Hay que organizar los parques industriales que quedaron en el medio de la ciudad. Está todo por hacerse ...”

Los municipios neuquinos. Sus recursos

El artículo 150 de la Constitución provincial establece el régimen de Coparticipación:

*“La Legislatura, previo acuerdo de la Provincia con los municipios, instituye por una ley convenio el régimen de coparticipación provincial de recursos, el que será revisado periódicamente. Dicha ley asegurará los principios de transparencia, inmediatez y automaticidad en la remisión de los fondos, simplicidad y objetividad en la definición de criterios de reparto, respetando pautas de **equidad, solidaridad y eficiencia**, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio provincial. No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, que deberá ser aprobada por ley y por Ordenanza del respectivo municipio. Asimismo, las partes deberán concertar un sistema de coordinación y armonización financiera y fiscal, el que contendrá normas de responsabilidad fiscal y establecerá un fondo de reserva anticíclico con alcance a todas las partes”*

Del texto constitucional surge el respeto por los criterios de equidad, objetividad y eficiencia en la definición de coeficientes de reparto. También se instituye en la norma que las necesidades de financiamiento y los montos coparticipables de los municipios, deben establecerse en función de las reales necesidades y funciones de los mismos.

En un proceso que lleva tres décadas, Neuquén se sumó a varias provincias argentinas para discutir y modificar las leyes de Coparticipación provincial siguiendo la tendencia de aumento de los recursos municipales.

A partir de 1988 con la ley provincial 1.770 se incrementaron notoriamente los porcentajes de *distribución primaria*, al incluirse los fondos que la provincia otorgaba a los municipios en carácter de “*Aportes no reintegrables*” (catalogados como *Asignaciones globales* en la teoría del Federalismo Fiscal).

Hasta 1991 la normativa provincial no preveía la coparticipación de

¹² Entrevista del 27.7.2012

regalías a los municipios. Ese año se sanciona la ley 1.895 que le otorga a las municipalidades la posibilidad de recibir el 12% de estos recursos; esta ley no llega a entrar en vigencia. Recién en 1993, con la sanción de la ley 2.019, se incorporaron las regalías a *la masa coparticipable*.

La ley de Coparticipación vigente (2.148 de 1995) prevé el reparto de los fondos en función de ciertos *índices de distribución secundaria*. Dichos coeficientes fueron calculados para ese año y desde entonces no se han modificado. Esto ha generado situaciones de *“inequidad vertical”*; así es como Rincón de los Sauces, Cutral Có y Plaza Huincul tienen los mismos índices desde el año 1995, a pesar que la población de Cutral Có prácticamente no ha crecido y la de Rincón de los Sauces creció de manera exponencial (**tabla 2**).

Un Concejal del Movimiento Popular Neuquino del Honorable Concejo Deliberante de Rincón de los Sauces comenta¹³:

“Rincón se ha quedado muy atrás. Estamos muy mal coparticipados (Coeficiente: 1.6 desde el año '95). Estamos todos los meses golpeando las puertas del ministro de Economía que con la mejor buena voluntad nos atiende, pero no hay respuestas. Los diputados deberían sentarse y dar lo que corresponde a cada localidad. Esta gestión municipal está cambiando la Ordenanza Tributaria para lograr más recursos propios (licencias comerciales, impuestos, todo...). Las empresas petroleras están pagando en esta gestión. Se dieron cuenta que tenían que tributar en la comunidad. El problema es que las empresas de servicios del petróleo tienen sus administraciones en Neuquén o en Buenos Aires. La vieja YPF estatal en cambio, tenía una norma que exigía que la Administración de las empresas de servicios no podía estar más lejos de 5 ó 6 km de la base. Eso ahora no ocurre, entonces tributan en Neuquén y no acá en Rincón. El obligarlas a tributar en Rincón es una política de esta gestión (2011-2015). La política del ejecutivo es que todo el mundo se comprometa con Rincón. Las empresas están pagando licencia comercial y servicios retributivos. Con las patentes es una lucha, ya que como las empresas compran por leasing, patentan los autos en Buenos Aires. Pero usan nuestras calles, nuestras rutas. Es muy injusto”.

La preocupación por la falta de recursos propios fue compartida también por la gestión anterior (2007-2011). Un funcionario político¹⁴ del Partido Justicialista buscando otras fuentes de recursos comentaba:

“Existe un proyecto nuevo de Ordenanza municipal para gravar a las empresas petroleras radicadas en la localidad. Esas empresas hacen una mínima contribución al municipio. La idea es cambiar la base imponible de la tasa de seguridad e higiene, para que sea los ingresos brutos. Las alícuotas serían 4 % para los servicios y comercio, 1,5 % a las extractivas de petróleo y 6 % a

¹³ Entrevista del 27. 07. 2012

¹⁴ Entrevista del 20 .12 .2008

la actividad financiera ... En la gestión anterior del 2003-2007 (MPN) las empresas habían firmado un convenio con el municipio que, por ejemplo, obligaba a Repsol a pagar \$ 16.000.- por año. Para que te des cuenta de lo leonino del convenio, Plaza Huincul firmó el mismo convenio y a ellos les pagan \$ 230.000.- por mes ... Con las empresas de servicios al petróleo, sí hubo una buena respuesta. El convenio hizo que de \$ 1.000.- comiencen a pagar \$ 20.000.- por mes. Las empresas de servicios serán unas 200. La planta de personal es escasa (promedio 4 personas por empresa). A los Casinos va a ser difícil determinarles la base imponible ya que su contabilidad no es confiable, ni su sistema informático y no hay facturación, solo compra de fichas”.

La situación es diferente en Plaza Huincul, al respecto ilustra un funcionario político del municipio¹⁵ (MPN):

“Nos costó remontar la situación que nos dejó la gestión anterior (2007-2011 UCR). Hasta tuvimos problemas en el pago de los aguinaldos del año 2011 ... Respecto de la distribución secundaria de la Ley de Coparticipación, creo que Plaza Huincul está bien. Igual tenemos otros actores que nos permite un cierto margen de maniobra como por ejemplo el ENIM”.

Según testimonios suministrados por funcionarios del municipio, en la actualidad se estima que existen entre 35.000 y 42.000 personas radicadas en Rincón de los Sauces. Esta cifra difiere de las del Censo 2010, según los entrevistados en Rincón viven muchas más personas¹⁶:

“Todo lo que es infraestructura de la ciudad quedó chico. ... El impacto que sentimos es el demográfico: está viniendo mucha gente. Mucha gente. Yo tengo 7.000 pedidos de terrenos con una población estable y foránea de cerca de 42.000 personas en total. ... El Censo es complicado de entender, ya que se censó en horario en que el trabajador petrolero no estaba en su casa. La actividad petrolera no para nunca (no respeta feriados), eso sumado a los permisos, licencias, etc. hizo que la población censada sea mucho menor que la real”.

Las inequidades entre la Comarca Petrolera y Rincón de los Sauces se sintetizan en los coeficientes actuales de distribución secundaria provenientes de la coparticipación vigente.

A través de los datos de la **tabla 2** visualizamos la *inequidad vertical* mencionada. La Comarca Petrolera tiene cierta holgura financiera ya que los habitantes de Cutral Có perciben en concepto de recursos coparticipables per cápita 3 veces más que los pobladores de Rincón de los Sauces y los de Plaza Huincul 3,4. Las cifras se incrementarían si se tuviera en cuenta que los datos censales de Rincón están subestimados.

¹⁵ Entrevista del 27. 08. 2012

¹⁶ Entrevista del 27. 07. 2012

Tabla 2. Población y distribución secundaria del Régimen de Coparticipación Provincial

	Distribuidor actual ley 2.148 (%)	Población Censo 2010	Distribuidor per cápita 1000
Cutral Có	9.35	36.162	0,258558708
Plaza Huincul	3.87	13.532	0,285988767
Rincón de los Sauces	1.63	19.398*	0,084029281

Fuente: ley provincial 2.148/95 e INDEC

*Cifra subestimada según opinión de informantes clave de Rincón de los Sauces

La situación general de la provincia en virtud del congelamiento de los coeficientes del año 1995 hace que esta inequidad vertical se generalice. El actual régimen de Coparticipación basado sobre la ley 2.148 fija una *masa coparticipable* conformada por:

- Recaudación de tributos provinciales = Impuestos sobre los Ingresos Brutos, Sellos e Inmobiliario
- Recursos provenientes del Régimen de Coparticipación Federal (Ley nacional 23.548)
- Ingresos por Regalías Hidrocarburíferas (petróleo y gas).

De la misma, se deben deducir el costo de recaudación de los tributos provinciales y las afectaciones de recursos dispuestas por la ley 1.971 de "*Autarquía del Poder Judicial*", que afecta el 18% de los ingresos provinciales por Coparticipación Federal de Impuestos; la ley 2.395 de "*Autarquía del Poder Legislativo*" que afecta el 7,5% de los ingresos provinciales por Coparticipación Federal de Impuestos y la ley 2.247 que asigna el 3% de Regalías Hidrocarburíferas al Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo (IADEP).

De esta manera queda conformada la *masa coparticipable* a distribuir entre los municipios de la provincia. La participación del conjunto en la masa coparticipable se estableció en un 15% (*distribución primaria*).

La *distribución secundaria* se basó sobre los parámetros del **cuadro 2**.

Según la ley, los criterios tenidos en cuenta en la *distribución secundaria* tienen las siguientes características:

1. Población de cada municipio/Población del total de municipios: esta variable es netamente distributiva en función de la población; hace que municipios grandes perciban más que municipios de pocos habitantes.

Cuadro 2

Ponderación	Parámetro	Carácter
60%	1. Población del Municipio	Redistributivo
15%	2. Inversa del Costo salarial por habitante	Premio al que tiene menor costo salarial (Eficiencia)
10%	3. Población sin Municipio de Neuquén	Redistributivo
10 %	4. Recaudación Tributaria Municipal	Devolutivo
5%	5. Partes iguales	Redistributivo

2. Inversa del costo salarial municipal por habitante. Este prorrateador es un premio al municipio que tiene menos empleados. Obviamente por problemas de escala, el municipio más eficiente en este sentido es Neuquén capital que tiene un costo salarial (cifras del año 2010) de \$ 922.-/año mientras que por ejemplo Bajada del Agrio tiene un costo anual de \$4.287.-, contando con 884 habitantes. Un mayor desarrollo nos lleva a la conclusión que el municipio capitalino financia con tasas y derechos el 55% del gasto en personal, pero por ejemplo los municipios de Bajada del Agrio, Huingangco, Las Ovejas, Tricao Malal, El Huecú, El Cholar no llegan a financiar el 3% de los gastos en personal.
3. Población de cada municipio/población del total de municipios, sin tener en cuenta a Neuquén capital. Esta variable es netamente redistributiva y beneficia a los municipios de la provincia que no sean la capital de la provincia. No olvidemos que la jurisdicción tiene una distribución demográfica macrocefálica ya que la mitad de la población vive en la capital.
4. Recursos tributarios del municipio/total de recursos tributarios municipales. Esta variable tiene una concepción netamente devolutiva, aquel municipio que más recauda es el que tiene una mayor asignación.
5. En partes iguales. Este prorrateador es netamente redistributivo ya que hace que todos los municipios, ya sean grandes o pequeños, perciban lo mismo.

Como se observa en el **cuadro 2** el 60% de la ponderación que recibe la *cantidad de habitantes*, hace que esa variable sea la más influyente a la hora de hacer el cálculo de los coeficientes combinados.

Los ratios calculados en el momento de la sanción de la ley no se han modificado a pesar de que la norma establecía su actualización. En su artículo 10, amparándose en la falta de adaptación de los prorratedores, se establecen ciertas cifras a transferir a varios municipios, entre ellos Rincón de los Sauces. Dichos montos se suman a las obtenidas por la aplicación de los coeficientes establecidos.

En octubre de 2008 hubo una renegociación de las concesiones a las empresas petroleras; el canon cobrado brindó un aire financiero a las municipalidades¹⁷.

De acuerdo con una revisión de los prorratedores con datos del último Censo poblacional (2010) y las cifras oficiales obtenidas de la Información municipal básica (Dirección provincial de Estadística y Censos) en este trabajo, se recalcularon los coeficientes en función de los prorratedores legales y se compararon con los vigentes.

Las conclusiones se observan en el **gráfico 1**, en el eje inferior se muestran las diferencias que existen entre el coeficiente recalculado en virtud de los datos del año 2010 y comparado con el vigente.

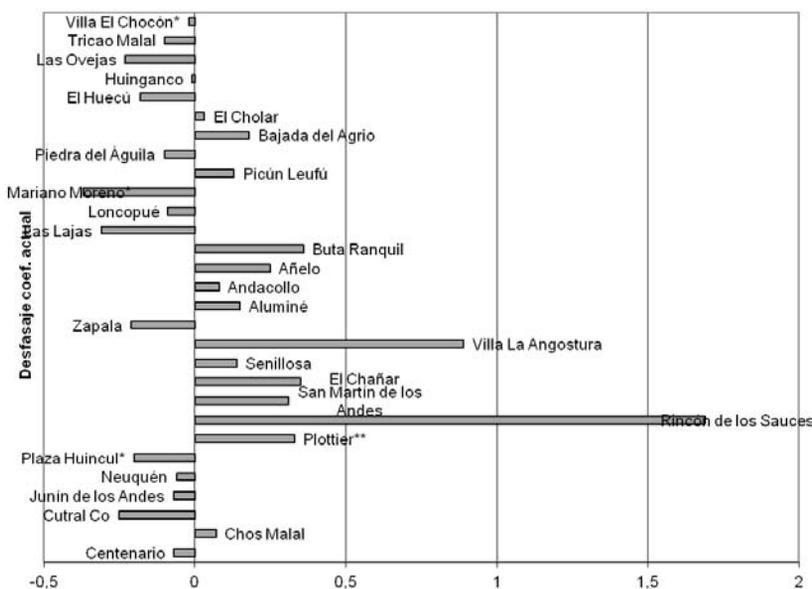
A la izquierda del eje vertical se encuentran los municipios que perciben un coeficiente mayor al recalculado y a la derecha los que perciben menos. Entre estos últimos Rincón de los Sauces es el que está en peores condiciones ya que debería incrementarse el coeficiente actual un 169,14%. A la inversa, por ejemplo, Mariano Moreno debería disminuir su prorratedor en (menos) -36,62% o Cutral Có en (menos) -24,9 por ciento.

Como ya se mencionó la ponderación de la cantidad de habitantes

¹⁷ La Cámara de Diputados aprobó por amplia mayoría la renegociación de concesiones hidrocarburíferas mediante la ley 2.615. La sanción tuvo lugar el 9 de octubre de 2008 con 28 votos a favor y 6 en contra y, permitió establecer un convenio marco -primero rubricado con la empresa YPF S.A.- que se replicó a las negociaciones con las demás empresas del sector. El acuerdo fijó un pago inicial por parte de YPF que ascendió a US\$ 175.000.000.000 a abonarse en cuotas mensuales (Art. 3 del Acta Acuerdo Provincia - YPF), otros 20 millones de dólares en concepto de responsabilidad social empresarial (RSE) para contribuir en el ámbito de la provincia al desarrollo en materia de educación, medio ambiente, salud, cultura, ciencia e investigación, energías alternativas y desarrollo comunitario, pagaderos durante los años fiscales 2008/2009/2010, entre otras obligaciones. Por su parte, las firmas del sector extendieron sus contratos de exploración y explotación de gas y petróleo hasta el año 2027. Por ley se distribuyeron en forma directa fondos a los municipios y se incrementó de 12 a 15% las regalías que percibe la provincia. El cuerpo acordó distribuir en forma automática, y bajo la modalidad que establece la ley 2.148 de coparticipación provincial, el 15% de los ingresos provenientes del Canon Extraordinario de Producción a los municipios y otro 15% del pago inicial con destino a financiar programas de promoción a la comunidad y desarrollo de los municipios, obras de infraestructura y equipamiento.

Gráfico 1

Inequidades verticales.



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Indec y Dirección Provincial de Estadísticas y Censos

(60%) hace que dicha variable sea la que más influye en el prorrateo. La realidad muestra que hubo algunos municipios que superaron la media provincial del 16,26% (crecimiento de la población de la provincia entre Censos 2001-2010); pero hubo otros que estuvieron muy por debajo.

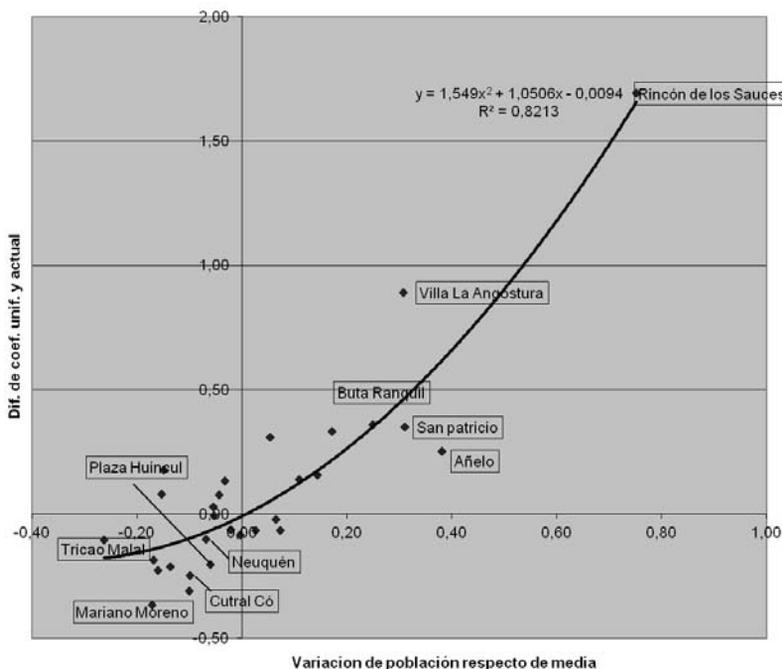
Las dos variables se analizan en el **gráfico 2**:

- Superación o disminución del crecimiento poblacional del municipio respecto de la media provincial (16,26%)
- Porcentaje de incremento de coeficiente vigente respecto del coeficiente recalculado.

La ubicación de los municipios en los diferentes cuadrantes muestra las realidades de las variables que tienen un alto grado de vinculación como puede observarse en la línea de tendencia del **gráfico 2**.

En el gráfico se aprecia que Rincón de los Sauces es el municipio más perjudicado, aunque también se encuentran en la misma situación Villa La Angostura, San Patricio del Chañar, Aluminé, San Martín de los

Gráfico 2



2do. cuadrante: municipios que crecieron menos que la media y el coeficiente actual debería incrementarse

1er. cuadrante: municipios que crecieron más que la media y el coeficiente actual debería incrementarse

3er. cuadrante: municipios que crecieron menos que la media y el coeficiente actual debería disminuirse

4to. cuadrante: municipios que crecieron más que la media y el coeficiente actual debería disminuirse

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Indec y Dirección Provincial de Estadística y Censos

Andes, Añelo y algunos otros. Los municipios del 3er. cuadrante son aquellos que crecieron menos que la media provincial y su coeficiente actual supera al recalculado. Entre ellos se encuentran Neuquén,

Zapala, Cutral Có, Plaza Huincul y otros; son los *privilegiados* de este *statu quo*.

En estos momentos, con el potencial de explotación no convencional de hidrocarburos, Añelo espera un aluvión de trabajadores; pudiendo satisfacer las necesidades con solamente el 0,82% del 100% a distribuirse entre la totalidad de municipios. Ya hay escasez de servicios (sanitarios, de vivienda, educativos, etc.), rotura de calles por el paso de equipos pesados, entre otras falencias; la gestión futura tendrá no pocos dolores de cabeza si no se contempla la situación y se incrementan los recursos municipales.

Ciertamente la *distribución secundaria* no acompaña ni acompañó el escenario, produciéndose inequidades que hacen que por ejemplo el municipio de Cutral Có pueda plantearse la construcción de un parque tecnológico, mientras que otros no pueden recoger la basura y necesitan del auxilio financiero provincial para salir del paso cotidianamente.

De acuerdo con lo establecido por la Constitución provincial, el criterio de *equidad* se puede interpretar con un razonamiento *devolutivo*, es decir, el reparto de la recaudación que se lleva a cabo en función de la magnitud de recursos que el gobierno local genera (Coeficiente 4). Pero la norma también establece que se deben respetar pautas de *solidaridad*, en clave al logro de una mayor coparticipación para aquellos municipios con menor capacidad tributaria, escaso grado de desarrollo, baja calidad de vida y desigualdad de oportunidades para un crecimiento armónico.

Conclusiones

El crecimiento de la economía, la evolución de los centros urbanos y el proceso de descentralización experimentado tanto en el nivel nacional como provincial en las últimas décadas, ha implicado la asignación de nuevas y más complejas funciones a los municipios; tales como las relacionadas con el desarrollo local, la calidad de vida de sus habitantes, la política de viviendas y la acción social.

El logro de un grado equivalente de progreso en todo el territorio sería el objetivo a la hora de determinar el financiamiento de los niveles inferiores de gobierno, brindando equitativa cantidad y calidad de servicios y bienes públicos, así como de oportunidades a todos los habitantes.

En la provincia de Neuquén para el logro de la *equidad* en la distribución de la recaudación tributaria, se utiliza el sistema de coparticipación. Para que no arrastre imperfecciones, una de las cuestiones a tener en cuenta es la correspondencia fiscal entre las funciones de los estados locales que generan gastos y su financiación a través del sistema tributario.

Es destacable la tendencia a la descentralización de funciones del Gobierno provincial, sin el correspondiente acompañamiento de los recursos. Esto hace que en la mayoría de las finanzas municipales la brecha entre recursos propios y los derivados de la coparticipación provincial sea cada vez mayor, ya que los segundos suplen su capacidad recaudatoria y el aumento del gasto público con transferencias intergubernamentales.

La centralización tributaria y la descentralización del gasto es un rasgo del funcionamiento del *federalismo fiscal* en la Argentina. El problema consiste en el reparto de atribuciones y tareas entre los distintos niveles, en pos de la mejor asignación de recursos para satisfacer las necesidades públicas, la redistribución consensuada, la estabilización y el desarrollo económico.

La realidad pone en evidencia que la falta de capacidad de las comunas para financiar su funcionamiento y la gran dependencia de los recursos provenientes de la jurisdicción nacional y/o provincial, impiden la implementación plena del principio de autonomía establecido en las Constituciones nacional y provinciales.

Se hace evidente la necesidad de estudiar y poner en marcha nuevos parámetros en cuanto a relaciones financieras y exigencias entre los niveles de gobierno en general. En especial en la provincia de Neuquén cabría un aumento de la *distribución primaria* de la masa coparticipable que a la fecha asciende al 15%, y una actualización de los coeficientes de *distribución secundaria* para una mayor equidad vertical.

Si se quiere que los municipios desempeñen un papel activo como animadores de iniciativas de desarrollo local es necesario su fortalecimiento institucional (Madeory, 2002: 250) y para ello hay que dotarlos de recursos suficientes.

Bibliografía

- Capello, Marcel (1998) "Coordinación fiscal entre distintos niveles jurisdiccionales" en Figueras, Alberto José y Cafferata Díaz, Alberto (comp.) *Lecturas de Política Económica Argentina (Aportes para el debate)*. Eudecor SRL, Córdoba.
- Giuliani, Adriana y Díaz, Nora (2008) "Petróleo y economía neuquina", Editorial de la Universidad Nacional del Comahue, Neuquén
- Etcheverry, Rubén y Toledo, Miguel. (2012) *Yeil. Las nuevas reservas*. Méndez Industria Gráfica Buenos Aires.
- Giuliani Fonrouge, Carlos. (2011) *Derecho Financiero*. Editorial Depalma, 10ª Edición.

- Klachko, Paula. (2005) "Las consecuencias políticas y sociales de la privatización de YPF. El impacto en las localidades de Cutral Có y Plaza Huincul", *Realidad Económica* 209, enero/febrero.
- La madre del borrego*. (2008). Revista de Cutral Có 5. Difundida por Radio Comunidad de Cutral Có.
- Lousteau, Martín. (2003) *Hacia un federalismo solidario. La coparticipación y el sistema provisional: una propuesta desde la economía y la política*. Editorial Temas, Buenos Aires.
- Madoery, Oscar. (2002). "Gestión del desarrollo comunal", en *Municipio y desarrollo territorial*. Universidad Nacional del Comahue. Facultad de Humanidades. Departamento de Geografía. Neuquén.
- Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy (1991). *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*. 5 Edición. Editorial McGraw-Hill. Barcelona, España.
- Noya, Norma y Gerez, Leticia. (2010) "Empresas petroleras y desarrollo de las comunidades. Estudio de caso de las localidades petroleras de la Provincia de Neuquén (Patagonia-Argentina)". *III Jornadas de Economía Crítica*. Rosario, Santa Fe.
- Oszlak, Oscar (1982) "Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina". En *Revista Desarrollo Económico*. Buenos Aires, IDES, enero-marzo 1982. Volumen 21, 84.
- Palacios, María Susana. (2005) "El proceso de construcción de la ciudadanía. El caso del municipio de Cutral Có, Neuquén", en *Sujetos sociales y política. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina*, Ed. La Colmena, Buenos Aires.
- Paviglianiti, Norma. (1990) "Las tendencias y los modelos de desarrollo universitario. Experiencias y alternativas futuras en América Latina y Argentina". En Paviglianiti y otros: *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: La Universidad*. Miño y Dávila, Buenos Aires.



Instituto
Argentino para
el Desarrollo
Económico

actividades a realizar

13 DE AGOSTO DE 2014 9 a 20 hs

Seminario Taller de Investigación y Debate

Problemas económicos en la producción y comercio de granos 1980/2014

Organizan: Proyecto de Investigación "Producción y comercialización de granos", Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios CIEA-FCE- UBA; el Departamento de Economía del Centro Cultural de la Cooperación "Floreale Gorini"; la Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Agr. Horacio Giberti", F.F y L- UBA y el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.

-

AGOSTO A NOVIEMBRE

Seminario Cuatrimestral de grado

Problemas actuales del agro argentino

Organizan: Cátedra Libre "Ing. Agr. Horacio Giberti", Instituto de Geografía y Dpto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras-UBA.

Auspician: CCC "Floreale Gorini" y el IADE

FF y Letras UBA, Puán 456, CABA

SETIEMBRE Y NOVIEMBRE

Jornadas de Desarrollo del IADE

22 DE OCTUBRE

4tas. Jornadas de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Agr. Horacio Giberti"

Políticas públicas para el sector agrario en la actualidad

actividades realizadas

7 DE ABRIL DE 2014

Presentación de Realidad Económica 279

Economía popular: una estrategia para sostener la actual alianza política y profundizar el cambio estructural

Patricio Narodowski (UNLP- UNM – UNAJ)

Comentaron: *Silvina Batakis, Elsa Laurelli, Marcos Silveira, Alejandro Rofman, Emilio Pérsico*

Presentación y coordinación: *Ricardo Gil y Juan Carlos Amigo*

Organizado por: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata – Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos filial La Plata - FECOOTRA - IADE-Realidad Económica

9 DE ABRIL DE 2014

Presentación del Libro

China y el epicentro económico del Pacífico Norte

de Luciano Damián Bolinaga

Presentación y coordinación: *Ariel Slipak,*

Organizó: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico – Revista Realidad Económica.

14 DE MAYO DE 2014

Jornada La problemática agraria en la Argentina. Debates actuales y estrategias de abordaje en la escuela media

Docentes: *Carlos León, Mariana Arzeno y Paricia Souto*

Organizado por Cátedra Libre de Estudios Agrarios “Ing. Agr. Horacio Giberti ” y el Dpto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras - UBA. **Auspiciado** por el Centro Cultural de la Cooperación “Floreal Gorini” y el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico - Revista Realidad Económica

28 DE MAYO DE 2014

Presentación del libro digital

Economía solidaria y cuestión regional en Argentina de principios de siglo XXI

de *Alejandro Rofman y Ariel García*

Comentaron: *Mercedes Caracciolo y Andrea Maggio,*

Organizado por: Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar CIPAF-INTA - Instituto Argentino para el Desarrollo Económico - Realidad Económica

Auspicia: Centro Cultural de la Cooperación “Floreal Gorini”

11 DE JUNIO DE 2014

Presentación de Realidad Económica 283

Dilemas recurrentes del modelo de crecimiento distributivo en un país periférico

de *Roberto Schunk, Elena Riegelhaupt, Leandro Rodríguez*

Comentarista: *Carlos Vilas, politólogo, investigador y docente UN de Lamús*

Presentación: *Eduardo Kanevsky, Lic. en Economía, CD del IADE*

Organiza: Facultad de Trabajo Social Universidad Nacional de Entre Ríos - Instituto Argentino para el Desarrollo Económico - Realidad Económica