

1° de octubre al 15 de noviembre de 2014

REALIDAD ECONOMICA

# Realidad económica

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

287



Ilustración de Julio César Ibarra Warnes

## Ajuste estructural BANCO MUNDIAL EN AMÉRICA LATINA

# 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](mailto:iade@iade.org.ar),  
[realidadeconomica@iade.org.ar](mailto:realidadeconomica@iade.org.ar) - <http://www.iade.org.ar>

ISSN 0325-1926

 **realidad  
económica**

**Nº 287**

1º de octubre al  
15 de noviembre 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 exploration and dissemination of economic, political, social and cultural matters, 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 they include 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 the Latindex Catalogue (Level 1)

# SUMARIO

## Análisis

### Ajuste estructural como reforma del Estado: una vez más sobre el Banco Mundial en América latina

10-38

Structural adjustment as State reform: re-visiting the role of  
the World Bank in Latin America

*Carlos M. Vilas*

A diferencia de otros estudios del papel desempeñado por el Banco Mundial en América latina durante el reciente auge del neoliberalismo, que enfocan el ajuste estructural y la reforma del Estado como procesos paralelos, este trabajo sostiene que se trató de un único proceso, donde el ajuste fue la verdadera reforma del Estado -sin perjuicio de la diferenciación analítica de ambos aspectos-. El rediseño profundo de la organización y el funcionamiento de la economía y sus articulaciones externas aceleró cambios en las relaciones de poder entre clases y otros grupos sociales y dentro de ellas, cuyas dimensiones políticas se proyectaron al terreno estatal. El involucramiento del Banco Mundial en este proceso a partir de la década de 1980 es analizado desde una perspectiva de más largo plazo que permite destacar el papel que el organismo desempeñó, en diferentes situaciones, en la política exterior de su accionista mayoritario -el gobierno de Estados Unidos- así como los reajustes teóricos y operativos que los escenarios político-institucionales de la última década, en lo que a menudo se presenta como un “después” o un “más allá” del neoliberalismo, le plantean a ambos.



While a number of previous studies on the role of the World Bank in Latin America during the neoliberal years approach structural adjustment and state reform as two parallel processes, this article assesses the unity of both dimensions as one and the same process - notwithstanding the analytical differentiation of one and the other. Far-reaching economic changes at both the domestic and external arenas accelerated subsequent shifts in power relations among social classes and fractions as well as within these, which in turn fostered severe state transformations. The World Bank's involvement in this process from the 1980s on is looked upon from a long term perspective which allows us to uncover the role performed by the Bank, along varying conjunctures, in regards to its main stockholder's foreign policy -the US government- together with the theoretical and operational re-adjustments imposed by the recent transformations experienced by the so-called “post” or “beyond” neoliberal social, political and institutional settings.

---

## Presentación

---

### Ley de hidrocarburos

Hydrocarbon Law

Julio De Vido

39-56

“Quiero destacar que este proyecto de ley surge a partir del trabajo conjunto y del consenso que fue plasmado en el acuerdo federal para el autoabastecimiento de hidrocarburos suscripto el 16 de septiembre del corriente entre el Estado nacional a través del Ministerio de Planificación y las provincias integrantes de la OFEPHI, Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos, representadas en esa instancia por los gobernadores de Mendoza, Santa Cruz, Chubut, Neuquén, Río Negro, Salta, Formosa, la Pampa, Jujuy, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Este proyecto de ley incorpora nuevos beneficios e ingresos directos para las provincias, impulsa inversiones para obtener energía a precios competitivos y costos argentinos, a la vez que incrementa notablemente las exigencias a los permisionarios y concesionarios en favor de los estados provinciales concedentes.

Mi exposición estará dividida en tres capítulos: el primero, que habla del sistema energético de la Argentina; el segundo, el proyecto de ley que motiva esta presentación y el tercero, los beneficios económicos y los resultados que se obtendrían a partir de la sanción del presente proyecto de ley”.

"I would like to emphasize the fact that this bill arises from the joint work and the consensus which has been crystallized in the federal agreement for self-supply of hydrocarbons endorsed on 16th September of this year between the national state through the Planning Ministry and the provinces which are part of OFEPHI (Federal Organization of Hydrocarbon-producing States), represented at this point by the governors of Mendoza, Santa Cruz, Chubut, Neuquén, Río Negro, Salta, Formosa, La Pampa, Jujuy, Tierra del Fuego, Antarctica and the Islands of the Southern Atlantic.

This bill incorporates new benefits and direct income for provinces, drives investments to obtain energy at competitive prices and Argentine costs all the while remarkably increasing demands to official agents and franchisees which favor the granting provincial states.

My exposition will be divided in three chapters: the first will talk about the energy system in Argentina; the second outlines the bill which motivates this presentation and the third will be about the economic benefits and results which would be obtained from the approval of the present bill."



La reconfiguración del empleo durante la  
posconvertibilidad en perspectiva comparada  
con la década de 1990

57-84

Reconfiguration of employment throughout post-convertibility  
in hindsight compared to the 1990's decade

*Sonia Balza*

En la Argentina los niveles de desempleo e informalidad laboral se han reducido a lo largo de la década debido a decisiones de política macroeconómica que permitieron la reactivación de establecimientos productivos con mano de obra intensivas. No obstante, creemos cargar con una pesada herencia neoliberal que se demuestra en la heterogeneidad y fragmentación del mercado de trabajo, observable en la disparidad salarial y en el alto contenido informal. Sostenemos que la estructura oligopólica local pone límites a la formación de puestos de trabajo en el marco de condiciones salariales formales ya que el contexto de bajo desarrollo de las fuerzas productivas fomentan el fenómeno de la tercerización, subcontratación, demanda de mayor empleo independiente o la constitución de pequeños establecimientos donde la meta no es tanto la ganancia sino la subsistencia.

Argentina's levels of unemployment and informal employment have declined over the last decade due to macroeconomic policy decisions that allowed the reactivation of productive establishments. However, we bear a heavy neoliberal heritage demonstrated in the heterogeneity and fragmentation of the labor market, shown in the dissimilar salary scale and in its high informal content. We hold that the local oligopolistic structure limits formal job creation since low development of the productive forces encourage the phenomenon of outsourcing, subcontracting, demand for self-employment or creation of small establishments where the goal is not so much profit but subsistence.

### Capitalismo tecnológico estadounidense: ¿un modelo para el desarrollo argentino?

American technological capitalism, a model for Argentine development?

85-117

*Germán Linzer*

A pesar de la continuidad y profundización de políticas en el ámbito de la ciencia, tecnología e innovación (CTI) en la Argentina, no se ha alcanzado el objetivo de contribuir a lograr un cambio cualitativo en la producción nacional.

El "modelo" de innovación capitalista conseguido a partir de medidas tendientes a fomentar el espíritu emprendedor y la competencia tecnológica, del cual Estados Unidos es el principal referente para la mayoría de los países latinoamericanos, es cuestionado en este trabajo. Las medidas presentadas como tendientes a favorecer a las pequeñas empresas tecnológicas, en realidad favorecieron principalmente al capital tecnológico concentrado e implican barreras tecnológicas para el resto del sistema.

La hipótesis es que los marcos conceptuales *mainstream* desde los que se busca generar conocimiento para contribuir al diseño de las políticas de CTI no son adecuados para entender los procesos de desarrollo de los países dependientes. Lo cual lleva aparejados errores de diagnóstico y evaluación de políticas.

In spite of the continuity and consolidation of science, technology and innovation (STI) policies in Argentina, the purpose of contributing to the achievement of a qualitative change in national production has not been accomplished.

The "model" of capitalist innovation achieved from measures to promote entrepreneurship and technological competence, for which the United States is the main reference for most Latin American countries, is questioned in this paper. The measures presented as tending to foster small technology companies actually favored mainly concentrated technological capital and involve technological barriers to the rest of the system.

The hypothesis is that mainstream conceptual frameworks from which it is intended to generate knowledge to contribute to the design of STI policies are not appropriate to understand the development processes of dependent countries, which entails policy assessment and diagnosis errors.



## La perspectiva del desarrollo sostenible en el pensamiento del Banco Mundial: la asimétrica simbiosis entre la agenda económica y la agenda ambiental

Perspective of sustainable development in the thinking of  
the World Bank: the asymmetric symbiosis between the  
economic agenda and the environmental agenda

118-140

*Isaac Enríquez Pérez*

El artículo esboza un panorama general relativo a las facetas que asume la dimensión ambiental en el pensamiento sobre el desarrollo planteado por el Banco Mundial desde 1950, argumentando que durante varias décadas predominó una omisión de las consideraciones ambientales en las directrices y proyectos de desarrollo diseñados y adoptados por el organismo; en tanto que hacia la década de los noventa del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, el Banco introduce una agenda ambiental supeditada a la agenda económica regida por los supuestos del llamado *Consenso de Washington* y las posteriores generaciones de reformas orientadas a apuntalarlo. Esta agenda ambiental del Banco se inscribe en un amplio debate internacional que también se analiza de manera breve y que se caracteriza por eludir un radical cuestionamiento a los estilos de vida y los patrones de producción y consumo predominantes. Más bien, la agenda ambiental y el concepto de sostenibilidad se posicionan como discursos con limitada operatividad en cuanto a la adopción de políticas públicas y como paliativos que no revierten la crisis civilizatoria que afecta al capitalismo.

This paper provides an overview that considers the the aspects which the environmental dimension takes up within the thought process related to development as laid out by the World Bank since 1950, arguing that throughout several decades there was a predominant omission of environmental considerations in the guidelines and development projects which were designed and adopted by the organization; meanwhile, towards the 1990's and beginning of the 20th century the Bank introduces an environmental agenda which is conditioned by the economic agenda ruled by the assumptions of the Washington consensus and later generations of reforms which were oriented to its underpinning. This environmental agenda by the Bank falls within a wide international debate, also briefly analyzed, which is characterized by its omission of a radical questioning of predominant lifestyles and patterns of production and consumption. Instead, the environmental agenda and the concept of sustainability are positioned as discourses of limited operativity as far as the adoption of public policies go and also as palliative measures which do not revert the crisis of civilization that affects capitalism.

## Transición energética en la Argentina y el Brasil: matriz básica y fuentes renovables

Energy transition in Argentina and Brazil:  
basic matrix and renewable sources

*Bruno Fornillo*

141-165

El trabajo analiza el lugar de las energías renovables en la matriz energética general de la Argentina y el Brasil, así como la potencialidad que contienen. Asimismo, caracteriza la política de Estado y de otros actores significativos, a la luz de las proyecciones energéticas futuras. La hipótesis central sostiene que en los últimos años, a pesar de haber intentado diversificar la matriz primaria de producción, ninguno de los dos países sudamericanos ha incorporado decisivamente lineamientos propios de una “transición energética”, esto es, el pasaje hacia sociedades energéticamente autosostenibles. Debido a ello, el autor postula que es preciso asumir una transformación profunda acerca de la forma en cómo se concibe la energía en la región.

The aim of the present work is to review the place of renewable energy in the overall energetic matrix of Argentina and Brazil, as well as the potential they contain. Furthermore, it characterizes the state policy and other significant actors, considering future energy projections. The central hypothesis is that in recent years, in spite of the diversification of the primary production matrix, none of the two South American countries have incorporated in a decisive way guidelines for an "energy transition", i.e., the passage towards energetically self-sustaining societies. Because of this, the author postulates the need for a profound transformation in the way in which energy is conceived in the region.

---

Galera de corrección

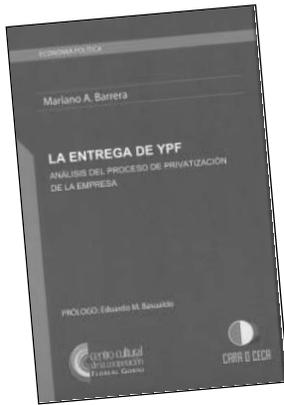
---

La entrega de YPF. Análisis del proceso  
de privatización de la empresa

MARIANO A. BARRERA

*Pablo Manzanelli*

166-172



---

Iade

---

Actividades

173-176

# Ajuste estructural como reforma del Estado: una vez más sobre el Banco Mundial en América latina

*Carlos M. Vilas\**

A diferencia de otros estudios del papel desempeñado por el Banco Mundial en América latina durante el reciente auge del neoliberalismo, que enfocan el ajuste estructural y la reforma del Estado como procesos paralelos, este trabajo sostiene que se trató de un único proceso, donde el ajuste fue la verdadera reforma del Estado -sin perjuicio de la diferenciación analítica de ambos aspectos-. El rediseño profundo de la organización y el funcionamiento de la economía y sus articulaciones externas aceleró cambios en las relaciones de poder entre clases y otros grupos sociales y dentro de ellas, cuyas dimensiones políticas se proyectaron al terreno estatal. El involucramiento del Banco Mundial en este proceso a partir de la década de 1980 es analizado desde una perspectiva de más largo plazo que permite destacar el papel que el organismo desempeñó, en diferentes situaciones, en la política exterior de su accionista mayoritario -el gobierno de Estados Unidos- así como los reacomodos teóricos y operativos que los escenarios político-institucionales de la última década, en lo que a menudo se presenta como un “después” o un “más allá” del neoliberalismo, le plantean a ambos.

**Palabras clave:** Banco Mundial - Ajuste estructural - Reforma del Estado- América latina - CIADI

---

\* Profesor Honorario y Director de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Nacional de Lanús y de la Revista *Perspectivas de Políticas Públicas*; expresidente del IADE. Su libro más reciente es *El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones* (Buenos Aires: Biblos 2013).

## Structural adjustment as State reform: re-visiting the role of the World Bank in Latin America

**While a number of previous studies on the role of the World Bank in Latin America during the neoliberal years approach structural adjustment and state reform as two parallel processes, this article assesses the unity of both dimensions as one and the same process -notwithstanding the analytical differentiation of one and the other. Far-reaching economic changes at both the domestic and external arenas accelerated subsequent shifts in power relations among social classes and fractions as well as within these, which in turn fostered severe state transformations. The World Bank's involvement in this process from the 1980s on is looked upon from a long term perspective which allows us to uncover the role performed by the Bank, along varying conjunctures, in regards to its main stockholder's foreign policy -the US government- together with the theoretical and operational re-adjustments imposed by the recent transformations experienced by the so-called "post" or "beyond" neoliberal social, political and institutional settings.**

**Key-words:** World Bank – Structural adjustment – State reform – Latin America - ICSID

Fecha de recepción: agosto de 2014

Fecha de aceptación: septiembre de 2014

## Introducción

El involucramiento del Banco Mundial en los asuntos económicos y políticos de América latina y el Caribe cobró especial notoriedad en la década de 1980. El organismo se convirtió en uno de los actores más relevantes y visibles en los procesos del denominado *ajuste estructural* y, poco después, de los cambios en la organización, los objetivos y las funciones de las instituciones de gobierno y de sus articulaciones con los mercados nacionales y globales -la llamada *reforma del estado*-.

De acuerdo con una división del trabajo derivada de los acuerdos de Bretton Woods, el Banco se había limitado hasta entonces a financiar proyectos de inversión, mientras el Fondo Monetario Internacional era encargado de supervisar la macroeconomía de los estados miembro y de asistirlos en el manejo de problemas de corto plazo en sus balanzas de pago. A partir de los años ochenta el Banco, además de su función original, pasó a recomendar y supervisar las políticas públicas de los estados afectados por la crisis internacional. La aceptación de esas recomendaciones de política facilitó a economías severamente endeudadas continuar pagando los intereses de deudas acumuladas y reanudar el proceso de endeudamiento, interrumpido por la incapacidad de pago de los afectados. Asimismo, la política crediticia del organismo buscó dotar de estabilidad a gobiernos que enfrentaban desafíos sociales y políticos severos como efecto de la crisis y del modo como ésta era encarada, e inhibir iniciativas heterodoxas que pusieran en cuestión los fundamentos de la ortodoxia económica neoclásica -convertida en poco menos que doctrina oficial de los gobiernos del Reino Unido (Thatcher) y de Estados Unidos (Reagan) hacia la misma época-.

En la medida en que su desempeño siempre ha formado parte de los diseños de política exterior del gobierno de Estados Unidos en áreas que considera estratégicas, el Banco Mundial ha sido visto como una herramienta de construcción hegemónica transnacional (cf. por ejemplo Payer 1982; Wood 1989; Mendes Pereira 2010).<sup>1</sup> Desde sus inicios, los

---

<sup>1</sup> Todos los presidentes del Banco han sido ciudadanos estadounidenses, incluyendo el actual, nacido en Corea pero criado y formado en Estados Unidos. Los dos primeros (Eugene Meyer, junio a diciembre 1946, y John Jay McCoy, 1947-49) ilustran la preocupación inicial por la reconstrucción de Europa; ambos venían de desempeñar altos cargos en el gobierno y en la ocupación militar de Alemania en la inmediata posguerra. A partir de entonces todos sus sucesores contaban con sólidas vinculaciones previas con el mundo de las altas finanzas -Chase Bank, First Boston Bank, Bank of America, JP Morgan, Goldman Sachs...- y cargos de alto nivel en los departamentos de Defensa y de Estado. Posiblemente la figura emblemática de esta estrecha vinculación fue Robert McNamara (1968-81), Secretario de Defensa de las presidencias de Kennedy y Johnson durante la guerra de Vietnam, y presidente de Ford Motors y de

supuestos teóricos, los análisis institucionales y las recomendaciones de política del Banco han mostrado una fuerte adecuación con los enfoques, objetivos y políticas de ese gobierno. Las iniciativas de introducir perspectivas e interpretaciones más abiertas a otro tipo de ideas, de modo de dar cuenta de experiencias exitosas de desarrollo económico y progreso social que marcan disonancias respecto de la ortodoxia oficial -como fue el caso de los debates internos a inicios de la década de 1990 en torno del “milagro asiático”, un asunto en el que algunas naciones del sureste de Asia demostraban particular interés en función de sus propias trayectorias-, fueron sometidos a interminables idas y vueltas internas, formulaciones y reformulaciones, y a la postre diluidos en eclécticos compromisos que usualmente restaron fuerza y utilidad al producto final (cf. Wade 1997; Weder 1999).

Es frecuente encontrar en la literatura crítica del papel del Banco la presentación de sus prescripciones de política como una imposición a gobiernos y países carentes de alternativas, ejerciendo presiones sobre ellos, forzándolos a aceptar el ajuste y la reforma del estado. Presiones e imposiciones han existido, pero reducir la relación Banco/gobiernos de estados muy endeudados a un asunto de presiones externas implica una simplificación excesiva y conduce a interpretaciones desacertadas. Muchas de las recomendaciones de política contenidas en los programas de ajuste estructural y los cuestionamientos al intervencionismo estatal no son nuevas. Desde la década de 1950 casi todos los países de América latina, y varios de los mayores deudores de las décadas de 1980 y 1990, contaban con experiencia en materia de programas de estabilización que imponían restricciones severas a la política monetaria y fiscal y rediseñaban la articulación externa a través de la modificación de la tasa de cambio y el desmantelamiento de barreras aduaneras. Este tipo de programas era muy del agrado de los grupos exportadores, de los sectores terratenientes vinculados por familia e intereses a ellos, de los grandes comerciantes importadores, y en general de las élites dominantes de estos países, por lo cual encontraron eco favorable y acceso relativamente fácil a las esferas de gobierno. Para estos grupos, las prescripciones del Banco, como las del FMI, aportaron argumentos y recursos para consolidar sus posiciones de poder y sus convicciones ideológicas, dirimir conflictos con otras fracciones económicas, e incluso prevenir o amortiguar las tensiones sociales y políticas derivadas de la crisis y del modo en que ésta se encaraba -y de los propios efectos de las reco-

---

General Motors, en una indudable corporización del complejo industrial militar. Jim Yong Kim, el presidente actual, designado en 2012, es el único que no proviene de ese ambiente; médico y antropólogo, posee en cambio una extensa trayectoria en el mundo académico norteamericano, en la Organización Mundial de la Salud y en el diseño e implementación de programas de salud comunitaria.

mendaciones de ajuste y reforma-. En consecuencia, si bien es innegable que en gran medida la rápida y amplia incorporación a los programas de ajuste fue producto de la necesidad, no es menos verdad que también lo fue por interés y beneficio.

La primera sección del artículo reseña los principales elementos que estuvieron presentes en la nueva agenda del Banco Mundial y los cambios en los escenarios económicos y financieros globales que la enmarcaron, así como las transformaciones que los programas de ajuste impulsaron en los objetivos, las funciones y la organización de los estados deudores. En la sección siguiente se presta atención a las dimensiones e instrumentos del ajuste que hicieron de éste una verdadera reforma del Estado, en cuanto su implementación implicó modificaciones fuertes en la organización y la gestión pública, en su articulación a los mercados, en la reasignación de recursos entre actores y consiguientemente la reformulación de las relaciones de poder social, económico y político en los países involucrados. Los resultados efectivamente aportados por el ajuste y las reformas forzaron al Banco a modificar algunas de sus concepciones y recomendaciones acerca del papel del estado en el mundo económico y financiero; a esto se dedica la tercera parte. El trabajo finaliza con una breve sección de conclusiones que pone énfasis en el papel jugado por el organismo en las dinámicas de poder entre actores sociales y en la construcción y rediseño de las estrategias hegemónicas transnacionales de los sucesivos gobiernos estadounidenses.

## **1. Del endeudamiento alegre al ajuste**

Varios factores que se presentaron en la década de 1970 condujeron a ampliar las competencias del Banco en el sentido que se acaba de señalar. El aumento de los precios del petróleo en los comienzos de ese decenio tuvo un fuerte impacto en la balanza de pagos de los países que no eran productores y en el crecimiento de un número amplio de economías industriales y no industriales, al par que entregó a los productores nucleados en la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) una fuente de recursos financieros mucho mayor que la que estaban en condiciones de canalizar hacia sus propias economías, y que se volcó en el mercado internacional. El gobierno del presidente James Carter consiguió que las transacciones petroleras se efectuaran en dólares de Estados Unidos; esto fortaleció adicionalmente a una moneda que por lo menos desde 1971 se había convertido en el medio de transacción del capitalismo mundial.

El crecimiento exponencial de la liquidez internacional de los años

setenta y la abundante oferta de fondos vino como guante a la mano a los gobiernos y a las élites empresariales de América latina. Entre 1978 y 1982 la deuda externa latinoamericana más que se duplicó: de 153.293 millones de dólares, a 326.689 millones; considerando que en 1970 la deuda externa conjunta de la región no llegaba a 16.000 millones de dólares, esto significa que en cuatro años la deuda creció casi diez veces más que en toda la década anterior (cf. Vilas 1992). El veloz aumento del endeudamiento externo permitió insistir en un estilo de desarrollo que venía mostrando tensiones y desajustes por la vía de persistentes déficit en la cuenta corriente; el mercado financiero internacional ofreció una alternativa a las rigideces de los mercados nacionales. Los estados continuaron expandiendo sus responsabilidades sin una contrapartida de financiamiento interno para sostenerlas. Las voces aisladas que a principios de los años setenta trataron de llamar la atención sobre el enorme riesgo de esta estrategia de desarrollo vía endeudamiento (cf. por ejemplo Payer, 1974) fueron sistemáticamente descalificadas.<sup>2</sup>

La estructura de distribución del ingreso y el carácter de los regímenes políticos de varios países de la región determinaron que una proporción importante del endeudamiento se destinara a obras dispendiosas, a la compra de equipo militar, o a alimentar la fuga de capitales hacia colocaciones más seguras en el exterior. Se estima que entre 1978 y 1981, es decir los cuatro años previos al estallido de la crisis de 1982, la Argentina protagonizó una fuga de capitales equivalente a 60% de la deuda contraída, México 40% y Venezuela más de 100% (Fishlow, 1986).

El segundo choque petrolero que sacudió a las economías industriales en 1979 generó fuertes tensiones en los mercados financieros y en las economías industriales. Éstas reaccionaron implantando restricciones en sus políticas monetarias. Los desajustes en la economía de Estados Unidos (la combinación de estancamiento e inflación de precios) llevaron a la Reserva Federal a elevar la tasa de interés y a imponer controles sobre los créditos, incluyendo aumentos fuertes en los encajes. Estas decisiones impactaron severamente en las economías altamente endeudadas de América latina, Asia y África. La recesión de 1982 originada en la política monetaria restrictiva de los países acreedores transformó las tensiones en crisis; el pánico cundió entre los bancos, que cortaron abruptamente el flujo de fondos nuevos incluso a clientes solventes. La revaluación del dólar por el alza de las tasas de interés provocó un drástico aumento en los servicios de la deuda. Los mayores deudores fueron

<sup>2</sup> De la fiesta de la deuda también participaron las firmas extranjeras, con sus casas matrices actuando como intermediarias en el acceso a crédito bancario internacional. Así, las filiales de empresas transnacionales de EUA eran titulares de 16% de la deuda externa total y de 10% de la deuda con bancos, en 1982 (cf. Vilas 1992).

los más afectados: México, Brasil y la Argentina en Latinoamérica, que a medida que se hacía sentir el tensionamiento financiero de fines de los setenta y primeros años de los ochentas, habían incrementado sus requerimientos de capital para hacer frente a los intereses. Con la virtual quiebra de México pese al auxilio que le prestó el gobierno de Estados Unidos, los bancos se negaron a seguir prestando. Aunque la economía internacional se recuperó en 1983-84, la oferta de capital continuó virtualmente cerrada para los deudores latinoamericanos. A comienzos de 1983 casi todos los que cargaban con compromisos importantes habían caído en un incumplimiento de facto (CEPAL 1990a:30-31; Vuskovič 1990:37 y sigs.).

El endeudamiento excesivo de la región habría sido muy difícil sin las condiciones de oferta que lo estimularon. La reglamentación laxa de los sistemas bancarios nacionales e internacionales es lo que explica, a juicio de los analistas, cómo los bancos individuales otorgaron créditos por encima de toda norma de prudencia.<sup>3</sup> En 1982 por ejemplo varios de los grandes bancos de EUA tenían préstamos pendientes en Brasil y México equivalentes en cada caso a mucho más de 50% de su capital (CEPAL 1990b:32). A su vez los gobiernos de los países industriales, confiados en la *sabiduría* del mercado, fomentaron el reciclaje de los petrodólares por los bancos privados. El protagonismo de las instituciones crediticias privadas debilitó el papel anticíclico que podían haber desempeñado el FMI y el Banco Mundial, cuyas posiciones relativas en las finanzas internacionales se deterioraron; en consecuencia, su respuesta inicial a la crisis fue muy débil. Es más: todavía en su informe sobre el desarrollo mundial correspondiente a 1981 el Banco Mundial aprobaba la razonabilidad de la estrategia de endeudamiento fácil dada la masa de recursos líquidos disponibles (cf. World Bank, 1981). El mercado probó ser incapaz de autorregularse incluso cuando los factores de tensionamiento se hicieron notorios. El impacto de la crisis fue devastador a causa de la enorme apertura de las economías latinoamericanas, al mercado financiero internacional. Contrariamente a lo que los organismos multilaterales y los funcionarios del gobierno estadounidense habrían de argumentar a posteriori, no fue el exceso de regulación sino la falta de regulaciones suficientes, la que detonó la crisis.

Los desajustes de las economías latinoamericanas tampoco tenían su causa en los graves desequilibrios de sus balanzas de pagos, sino que éstos eran más bien el síntoma de problemas que no se hallaban en la

---

<sup>3</sup> Algunos autores han llamado la atención sobre las presiones que se ejercieron sobre algunos gobiernos para que éstos incurrieran en ese endeudamiento excesivo, como también el impacto de los créditos externos en el sostenimiento fiscal-financiero de regímenes dictatoriales. Cfr. por ejemplo Bohoslavsky (2013).

esfera de la circulación o en el mundo de las finanzas sino en el centro de su economía real. Desde fines de los años cuarenta una corriente del pensamiento económico en torno de la recién creada CEPAL (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América latina) y a otros organismos de la ONU, había estado produciendo documentos en los que se demostraba que: 1) los problemas de balanza de pagos de los países de la región eran el síntoma de sus dificultades estructurales para ajustarse a los nuevos términos de la economía internacional, que valorizaban la producción y exportaciones industriales en detrimento, en el largo plazo, de la producción y las exportaciones agropecuarias; 2) en consecuencia resultaba necesario introducir cambios en la estructura de esas economías a fin de mejorar su inserción en el comercio internacional y en las relaciones entre economías exportadoras de capital y economías tomadoras de préstamos externos; en concreto, debería estimularse el crecimiento industrial; 3) por su propia complejidad, se trataba de un reajuste que debía encararse con una perspectiva de largo plazo (cf. Prebisch, 1949, 1981; Singer, 1950; CEPAL, 1965; Pinto, 1965, 1968). Estas tesis, que forman parte del núcleo del desarrollismo latinoamericano y que contribuyeron al progreso económico y social de la región durante tres décadas, no lograron horadar la coraza neoclásica de los organismos multilaterales de crédito y los *policy-makers* de Washington.

En 1979 el segundo *shock* petrolero obligó al Banco Mundial a reenfocar la cuestión y a reconocer la magnitud de los problemas planteados por el desorden económico mundial. A mediados de ese año, tras intensas discusiones internas y con agencias del gobierno estadounidense, el Banco lanzó un nuevo "producto": los préstamos de ajuste estructural, destinados a entregar a los deudores, bajo ciertas condiciones, dinero fresco que les permitiría reanudar los pagos interrumpidos o demorados, poniendo a salvo a los bancos en riesgo de quebranto, y habilitando a los deudores a continuar generando nuevo endeudamiento externo previa renegociación de la deuda acumulada. El objetivo era alcanzar la estabilidad macroeconómica de las naciones endeudadas que les permitiría retomar los pagos suspendidos y regresar a los mercados financieros internacionales. Para ello los tomadores de los préstamos debían comprometerse a introducir profundas reformas en el sector público y en sus relaciones con el mercado.

Las condiciones para acceder a los préstamos de ajuste estructural significaron una transformación severa de los objetivos y las funciones del sector público y de la organización político-institucional del estado: liberalización del comercio exterior, libre circulación de capitales y fomento a la inversión externa, eliminar o reducir las barreras protec-

cionistas y cualquier otro instrumento de regulación estatal de la actividad económica y financiera, alineación de los precios internos con los internacionales -con excepción del precio de la fuerza de trabajo local: los salarios-, devaluación de la moneda nacional, promoción de las exportaciones (principalmente las de origen primario), reducción drástica del déficit del sector público, eliminar o reducir significativamente los subsidios al consumo y en general el gasto público, reorientar la política social hacia atención primaria en salud y educación básica, focalizándola en los sectores considerados de pobreza extrema. La hipótesis subyacente a este conjunto de condiciones era que la crisis en la adaptación a las nuevas condiciones de la economía mundial era causada por el excesivo intervencionismo estatal, del que se derivaba una ineficiente asignación de recursos y la consiguiente distorsión de los mercados. Detalle más, detalle menos, las condiciones pueden ser vistas como una especie de metástasis de las tradicionales recomendaciones y condicionalidades del FMI para acceder a sus planes de estabilización. Esos planes generaban como efecto, por su contenido (devaluación monetaria, eliminación de subsidios, desregulación del comercio exterior, reducción del déficit fiscal) las condiciones que ahora el Banco exigía a los estados. Para evitar superposiciones entre ambos organismos, se decidió que los deudores accederían al préstamo del Banco previo acuerdo con el FMI.

A mediados de 1985, ante la evidencia de que la crisis se prolongaba pese a las medidas implementadas por ambos organismos, el gobierno del presidente Ronald Reagan, a través del Secretario del Tesoro James Baker, propuso un plan que, recurriendo a compromisos de todos los actores involucrados, pondría a disposición de los países deudores un financiamiento más amplio, habilitando así un ajuste más rápido y exitoso. Conocido como "plan Baker", la propuesta planteó tres aspectos correlacionados: 1) los países deudores debían llevar a cabo programas de ajuste estructural, sobre todo en los sectores de bienes transables; 2) la banca comercial acreedora debería aportar fondos adicionales, que el plan fijaba en un monto total de 20.000 millones de dólares; 3) los organismos multilaterales de crédito, especialmente el Banco Mundial, debería asignar 10.000 millones de dólares al financiamiento de proyectos que permitirían el crecimiento económico y la recuperación de la capacidad de pago de los países endeudados. El "plan Baker" implicó el reconocimiento de que la crisis no era transitoria y explicitó la prioridad asignada a la necesidad de la banca acreedora de mantener la continuidad de los pagos del endeudamiento, a través del refinanciamiento de las deudas acumuladas y la concesión de nuevos créditos. La persistencia de las dificultades de los principales deudores para ajustarse a los nuevos términos de la economía mundial llevaron

al Departamento del Tesoro, ahora a cargo de Nicholas Brady, a diseñar un nuevo programa, consistente, en lo principal, en mecanismos mediante los cuales los países deudores canjeaban con sus acreedores deuda vieja por deuda nueva (*debt swaps*) que se emitía en condiciones formalmente más favorables (por ejemplo plazos más extendidos, quitas parciales), y se habilitaba, bajo ciertas condiciones y con consentimiento de los acreedores, a que los deudores compraran, con descuentos, bonos de su propia deuda acumulada (*buy-back*). El “plan Brady” planteaba, a estos efectos, la creación de un fondo de 30.000 millones de dólares, cuyos principales contribuyentes serían el Banco Mundial y el FMI.

La convergencia de propuestas del Banco, el Fondo Monetario y el Departamento del Tesoro (tres organismos domiciliados en la ciudad de Washington) pasó a ser conocida como “Consenso de Washington”. Conjunto de recomendaciones y metas instrumentales destinadas a recomponer la capacidad de endeudamiento y pago de los estados cuyas deudas habían caído en *default*, a poco andar adquiriría carácter canónico de una nueva política económica.

Con este marco, las políticas promovidas por el Banco como condición para la concesión de nuevos fondos fueron exitosas porque efectivamente la región retornó a los mercados financieros internacionales. La emisión de títulos de nueva deuda casi se triplicó entre el primer quinquenio de la década de 1990 y el segundo, pasando de US\$ 83.000 millones a casi US\$ 235.000 millones. Más de 85% de esos montos correspondieron a sólo tres países: la Argentina, Brasil y México. Para lograr mejor aceptación, la deuda privada fue emitida con garantía de los respectivos estados. El estado asumió, de esta manera, el doble papel de deudor y de garante de los endeudamientos privados, relevando a éstos de cualquier responsabilidad internacional en caso de mora o quebranto. Después de las crisis de Asia y Rusia las transferencias volvieron a ser negativas. Desde 1999 hasta 2005 el saldo neto implicó una salida de casi 215 mil millones de dólares, de los cuales 78% solamente entre 2002 y 2005 (Vilas 2011: 56-57).

Conviene poner énfasis en que el objetivo central de la arquitectura institucional que operativizó al ajuste no fue otro que la recuperación de la capacidad de endeudamiento de los estados que habían incurrido en *default* y por consiguiente el apuntalamiento del sistema financiero internacional -el complejo entramado de grandes bancos, compañías de seguros, bolsas de valores, firmas intermediarias...- golpeado por la insolvencia de los deudores. Las políticas del “Consenso de Washington” resultaron satisfactorias en extremo para la banca privada internacional, rescatada de la amenaza de cesación de pagos de sus

principales deudores, y una fuente importante de ingresos para un número de intermediarios y comisionistas en las operaciones de reestructuración, canjes, pases, renovaciones; el sistema financiero internacional podía seguir funcionando. En cambio cuánto y qué tipo de crecimiento se consiguió y con qué sustentabilidad, son asuntos que suscitaron y siguen suscitando debate; el tema ha sido discutido en otros trabajos del autor y excede los alcances de este capítulo (cf. por ejemplo Vilas, 1992, 2007a).

## **2. El ajuste estructural como reforma del estado**

El ajuste estructural implicó, en sí mismo, una verdadera reforma del Estado: en lo administrativo, en sus orientaciones y objetivos, en su inserción externa, en las relaciones de poder que constituyen su base de sustentación social y política y que condicionan todo lo anterior. Fue una reforma por la vía del desmantelamiento liso y llano -institucional, operativo, en su dotación de recursos humanos, materiales y financieros, en sus capacidades extractivas y distributivas, en sus márgenes de autonomía hacia adentro y hacia afuera- sin un planeamiento ni mucha reflexión previa, urgida por la necesidad de reducir al máximo el gasto público. El “estado mínimo” devino el paradigma de la nueva época.

En general la literatura sobre la reforma del estado impulsada por el Banco Mundial y el “Consenso de Washington” ha enfocado predominantemente su dimensión administrativa: el diseño y puesta en funcionamiento de una arquitectura orgánica y funcional destinada a dar operatividad a las decisiones propiamente referidas al ajuste estructural. La atención y los debates privilegiaron esta dimensión del estado y soslayaron la dimensión propiamente política de éste -el estado como estructura de poder político y dominación social- y contribuyeron a reforzar la presentación de la reforma como un asunto estrictamente técnico. En varios textos anteriores me he referido a este aspecto de la cuestión, lo que me permitirá efectuar aquí una rápida síntesis de la misma (cf. Vilas, 2000, 2011, cap. 1).

Desde una perspectiva sustantivamente política, es decir que refiere a la organización de una colectividad a partir de determinadas relaciones de poder entre actores sociales, incluyendo su articulación a escenarios externos, el estado es la expresión institucional, formal e informal, de esas relaciones de poder y de los efectos resultantes como estructura de dominación social. La dimensión institucional del estado -su red de órganos, agencias, sus elencos de funcionarios, sus sistemas de procesamiento de decisiones, etc.- da expresión y en principio dinamismo a aquella dimensión sustantiva, al régimen político que sobre ella se

asienta y a la que reproduce, y a los fines y objetivos hacia los que se orienta su desempeño. En función de esto, fines y objetivos que usualmente responden a intereses de determinados actores sociales pueden ser presentados como fines y objetivos del conjunto social o en todo caso que apuntan al bienestar, el progreso, etc. del conjunto. Cambios en las relaciones de poder entre actores sociales definen tensiones sobre la matriz institucional del estado y sus aparatos de gestión y sobre el desempeño efectivo del régimen político, y antes o después conducen a su modificación legal/constitucional o de facto (Vilas, 2007a).

De acuerdo con esta perspectiva de análisis, las reformas en los aparatos institucionales del estado, en la dotación de recursos, en sus metas, pueden ser interpretadas, fundamentalmente, como expresión de las tensiones y transformaciones políticas -es decir, de las relaciones de poder y dominación- que el ajuste introdujo en la estructura económica y social y en las representaciones y prácticas culturales de la gente. La reforma administrativa del estado -privatizaciones, desregulaciones, nuevos esquemas de gerenciamiento público, etcétera- fue así poco más que el corolario del ajuste estructural, que fue la verdadera reforma política en cuanto promovió una severa reformulación de las relaciones de poder y dominación entre actores domésticos y entre éstos y actores externos, a través de la asignación de recursos, redefinición de las condiciones de participación en la competencia por ellos, distribución de costos y beneficios. Esa reforma sustantiva del estado se llevó a cabo a partir de relaciones de fuerza que se venían configurando en el marco de la crisis del anterior patrón de dominación y desarrollo. Los que usualmente se categorizan como “efectos sociales” del ajuste dan testimonio del impacto de éste en el acceso a recursos de poder por diferentes actores: financiamiento, acceso a mercados, empleo, ingreso, educación. Hubo quienes ganaron y hubo quienes perdieron; hubo quienes pudieron aprovechar las nuevas condiciones para avanzar, consolidarse o globalizarse y hubo quienes fueron expulsados de los mercados y se hundieron en la pobreza o la precariedad. Un mismo proceso de ajuste y reformas engendró una extraordinaria concentración de poder económico y un extraordinario empobrecimiento y deterioro social; lo que convencionalmente se considera reforma del estado buscó otorgar operatividad al nuevo “bloque de poder”.

Las pugnas entre actores domésticos y externos que condujeron al ajuste pueden ser rastreadas sin mucho trabajo a lo largo del desenvolvimiento de los acontecimientos resumidos en la sección precedente. Sin perjuicio de las fantasías del tipo “*one fits all*” de algunos portavoces (cf. Williamson, 1990, 1993) las características particulares de cada aplicación “nacional” del programa del “Consenso de Washington” no pudieron menos que ajustarse a las configuraciones específicas de poder en

los respectivos escenarios. Pero en todos los casos, y por lo que se acaba de plantear, resulta claro que la dimensión política y no meramente administrativa de la reforma del estado, estuvo a cargo del ajuste estructural. Al dejarla de lado, el tratamiento del tema por gran parte de la literatura redujo el estado a sus aparatos de gestión o al análisis de políticas puntuales guardando silencio respecto de los factores políticos que generaron las condiciones de posibilidad a la reforma y le otorgaban sentido.

El caso argentino es representativo de este panorama regional, porque después de la crisis mexicana de 1994 la Argentina fue presentada en la asamblea conjunta del FMI y el Banco Mundial (octubre 1998) como la estrella del ajuste y de una sana macroeconomía. Entre 1991 y 1996 el Banco Mundial otorgó al gobierno de Carlos Menem veinticuatro préstamos destinados a diversas dimensiones del ajuste y el achicamiento del aparato estatal, sus recursos y competencia<sup>4</sup>. Funcionarios del Banco Mundial participaron directamente en la formulación de los marcos legales, las actividades de promoción y la transferencia de los activos estatales a empresas y consorcios privados. En 1993 la Argentina firmó un “plan Brady” de permuta de deuda de corto plazo por bonos de plazo más largo, y la reducción de los intereses a pagar en los años siguientes; como contrapartida el estado se comprometió a mantener superávit fiscal y a pagar puntualmente los intereses de los nuevos bonos. El acuerdo dio paso a una verdadera profusión de bonos de deuda pública mediante los cuales el estado obtenía fondos, refinanciaba su deuda y sorteaba la prohibición de emisión monetaria establecida por la Ley de Convertibilidad. Con la asistencia del Banco y el FMI, la Argentina se convirtió en uno de los mayores emisores de deuda de la década de 1990 (Blaustein, 2005:67).<sup>5</sup> Volcados al mercado en el marco del esquema de convertibilidad monetaria, los fondos eran tomados por actores privados (bancos, compañías de seguros, casas de cambio,

---

<sup>4</sup> El *Public Enterprise Reform Adjustment Loan* financió la privatización de las empresas estatales de ferrocarriles (que incluyó una considerable reducción de la extensión de la red), telecomunicaciones, hidrocarburos, acero y petroquímica; el *Public Sector Reform Loan* financió las actividades colaterales a las privatizaciones (consultoría técnica y bancaria y estudios sectoriales); el *Financial Sector Adjustment Loan* destinado al financiamiento de la privatización de las instituciones financieras; el primer tramo de un préstamo conjunto BM-BID de 650 millones de dólares se asignó al financiamiento de la reducción de la planta de agentes de la administración pública en unas 120.000 personas (Felder, 2005).

<sup>5</sup> Blaustein (2005) es el más incisivo y detenido análisis de la activa participación del BM y el FMI en el montaje de la crisis argentina, la vulnerabilidad y manipulación de los mecanismos de fiscalización y control, y la incidencia de consideraciones políticas en la toma de decisiones por parte de ambos organismos.

empresas productivas y de servicios, filiales y subsidiarias de empresas extranjeras) que, beneficiándose de la artificial paridad cambiaria, los remesaban al exterior, acumulando en plazas financieras internacionales un volumen de divisas que llegó a aproximarse al de la deuda externa -repetiendo de esta manera el comportamiento que ya habían practicado en los años previos a la crisis de 1982-<sup>6</sup>. A lo largo de la década de 1990 los diferenciales de rentabilidad que ofrecía el sistema financiero respecto de la economía real agravaron el deterioro de ésta: crisis agropecuaria, desarticulación del tejido de la producción industrial, fragmentación del mercado de trabajo, caída del empleo y crecimiento de la pobreza, fractura de la integración regional. De esta manera, con el entusiasta acompañamiento y el impulso de los organismos multilaterales de crédito y las grandes casas de bolsa de Nueva York y Londres, la Argentina se encaminó a paso redoblado a la gran crisis de 1999-2001.

La arquitectura institucional del ajuste se complementó con el diseño de una superestructura jurídica internacional a fin de garantizar adicionalmente la disciplina de los estados incorporados a los programas de ajuste y castigar incumplimientos. La herramienta principal de esta construcción es el “Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados”. Creado a mediados de la década de 1960 como tribunal arbitral encargado de dirimir controversias entre empresas extranjeras y estados receptores de la inversión, el CIADI (o ICSID, según sus siglas en inglés) alcanzó especial protagonismo en los años noventa, con el auge de los tratados bilaterales de inversión (TBI). Estos son acuerdos de garantía de inversiones destinados a dar seguridad jurídica al inversor extranjero. Éstos incluyen cláusulas de prórroga de jurisdicción: los conflictos de intereses entre el inversor y el estado que recibe y garantiza la inversión son sometidos a la jurisdicción de tribunales también extranjeros, usualmente del estado de Nueva York -una provisión que, se afirma, brinda mayor seguridad a los inversores-. Del total de 428 TBIs firmados hasta hoy por estados de América latina y el Caribe, 78% lo fueron en el período de oro del ajuste estructural: 41% entre 1991 y 1995, y 37% entre 1996 y 2000, mientras que poco más del 8% fue celebrado antes de 1991.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Durante la década de 1990 se acumuló fuera de la Argentina una masa cercana a los US\$ 100.000 millones, cifra que representaba, a fines de 1999, dos tercios del endeudamiento público y privado. Esa fuga de capitales tuvo lugar en una década caracterizada por la plena adhesión del estado a los intereses de los grandes actores económico-financieros (cf. Vilas, 2002).

<sup>7</sup> El instituto de la prórroga de jurisdicción es anterior a la gran difusión de los TBI. En el

El CIADI sólo acepta demandas de las empresas contra los estados que han adoptado acciones que consideran lesivas a los términos originalmente contratados, pero no reclamos de los estados contra acciones de las empresas. A inicios de la década pasada, 158 estados se habían incorporado al CIADI; dos tercios de los casos tratados o en curso se vinculan con TBIs (cf. ICSID, 2013). El registro de resoluciones del CIADI es desalentador para los estados; predominan abrumadoramente las condenas, ratificando el efecto de *corset* megainstitucional del organismo (cf. Dezalay & Garth 2002; Sornarajah 2002, 2010; Kennedy 2012).<sup>8</sup> El funcionamiento de estas instancias de resolución de conflictos indica que, por su carácter de tribunal comercial, sólo prestan atención a las cuestiones comerciales involucradas en las disputas. Los procedimientos y las decisiones están a cargo de árbitros comerciales sin una clara adhesión a consideraciones distintas que la soberanía de los contratos pero están firmemente arraigadas en la comunidad internacional, como los derechos humanos o el medio ambiente.<sup>9</sup> La posibilidad de llevar a juicio ante tribunales extranjeros decisiones adoptadas por los estados de acuerdo con su propia legislación y en ejercicio de sus potestades soberanas destaca la primacía adquirida por el derecho privado (civil y comercial) sobre el derecho público (constitucional y administrativo) y, a la postre, la pérdida de poder estatal para transar con sus propios órganos jurisdiccionales los conflictos suscitados con actores del ámbito privado.

La evidencia de los efectos nocivos de la crisis en las condiciones de vida de sectores amplios de la población (empobrecimiento, pérdida o degradación del empleo y sus efectos sobre vivienda, consumo, etc.), la evidente demora de los programas de ajuste de producir los resultados esperados (fuera porque la reactivación no se consiguió o bien no

---

derecho positivo argentino figura incorporado, con carácter de excepción, al Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, para asuntos patrimoniales que no sean de jurisdicción exclusiva de los tribunales argentinos y que no exista ley que prohíba la prórroga. Vid. Por ejemplo Rosatti (2005), Sondow (2007), Corti (2013).

<sup>8</sup> El caso argentino es ilustrativo de este claro sesgo antiestatal. De doce casos concluidos, nueve resultaron favorables a la demanda, y sólo en tres se admitió la improcedencia de la jurisdicción.

<sup>9</sup> Posiblemente el caso práctico más ilustrativo de las implicaciones de estas reelaboraciones teóricas corre por cuenta de la demanda de Philip Morris International contra el Estado uruguayo, agravándose de la política contraria al consumo de tabaco, que ha permitido a Uruguay convertirse en el primer país en el mundo "libre de humo de tabaco". La demanda de PMI, por US\$ 2000 millones, es reveladora de ciertas hipocresías del alto mundo corporativo, porque la tabacalera es una firma activamente promotora de los programas de "responsabilidad social corporativa". Vid FTR Holdings SA (Suiza) y otros vs. República Oriental del Uruguay, en [www.italaw.com/cases/460](http://www.italaw.com/cases/460) consultado el 28.8.13.

estimuló el *derrame* pronosticado), llevaron al Banco a prestar atención al aspecto más evidente de aquellos efectos: la pobreza. En esto también tuvieron influencia las expresiones de descontento social y político que en más de una ocasión pusieron en jaque a los gobiernos ejecutores del ajuste (cf. Walton 1989; Walton & Seddon 1994). El combate a la pobreza extrema fue colocado como complemento explícito del ajuste, dirigido a mitigar sus efectos en los sectores más vulnerables de la población (cf. World Bank 1990). El enfoque del Banco fue selectivo y asistencialista, y sus efectos exigüos: muy poca gente salió de la indigencia, más allá de algunos efectos inmediatos rápidamente revertidos (cf. Vilas 1995, 1997).

Los programas sociales de acompañamiento al ajuste dieron impulso al involucramiento de una amplia red de organizaciones no gubernamentales en materia de programas sociales y ambientales. Muchos de esos programas adquirieron de esa manera una imagen participativa que contrastaba con el verticalismo y la centralización de las decisiones macroeconómicas y las referidas a la reforma estatal (especialmente lo relativo a política fiscal y privatizaciones). La vinculación a los programas del Banco y la posibilidad de recibir recursos financieros y materiales de los programas respectivos dificultó el desarrollo, en muchas organizaciones no gubernamentales (ONG), de perspectivas independientes o alternativas a las del organismo, y tendió a subordinar sus agendas a las de éste. En la gran mayoría de los casos el involucramiento de las ONG fue fundamentalmente operativo y de mediación facilitadora ante las comunidades regionales o locales en que se ejecutaban los proyectos definidos en los programas. En general, las organizaciones no gubernamentales que preexistían al desembarco de los programas y técnicos del ajuste estuvieron en mejores condiciones de conservar autonomía *vis-à-vis* las orientaciones y agendas del Banco (cf. Tussie 2000). Se ha señalado también el efecto erosionador de las instituciones de la democracia representativa provocado por la relación directa Banco-ONGs, en cuanto los programas y proyectos del organismo se discutían al margen de las autoridades municipales o de los cuerpos parlamentarios, cuya composición y orientaciones políticas deben pasar por el tamiz del voto ciudadano (cf. Canto Sáenz 2012).

Se advierte en la estrategia y la operatoria del ajuste una contradicción en los términos: la retracción de las competencias decisorias de los estados en el terreno económico, financiero, laboral y social y el sometimiento de las decisiones a jurisdicciones externas, usualmente consideradas cesiones de soberanía -con simpatía o crítica de acuerdo con la ubicación ideológica del observador-, requieren de ese mismo Estado una intervención activa a través de decisiones sin las cuales la reconfi-

guración de los escenarios institucionales no sería posible, o bien reclamaría intervenciones fácticas por parte de potencias foráneas, como en la tradición de la *gunboat diplomacy* (actualizada hoy como *drones' diplomacy*). Vale decir es el propio Estado, como autoridad política soberana, quien recurre a esas delegaciones. Cuánto de esto expresa una cesión de soberanía, un ejercicio perverso de esa soberanía, o por lo menos una reorientación del mismo, y en todo caso un efecto de la matriz internacional de relaciones de poder, es algo que este autor ya ha discutido en previas oportunidades y que se vincula directamente con las alianzas, connivencias y convergencia de intereses entre los grupos locales de poder que ejercen o gravitan decisivamente en el desempeño de las instancias estatales de decisión política y determinados actores transnacionales (cf. Vilas 2005, 2007b).

La intervención en la importación de diseños normativos e institucionales y en la supervisión de su efectiva implementación y desempeño, destaca el papel de actor político del Estado en la ejecución del ajuste. Visto por el saber económico predominante como un problema por sus efectos negativos (asignación ineficiente de recursos, distorsión de mercados, rentismo, prebendalismo y corrupción), su pretendida "ausencia" también resulta un problema, ante las limitaciones del mercado para comportarse de acuerdo con la racionalidad supuesta por la teoría: "riesgo moral" (que es la forma en que la teoría nombra a la corrupción de los empresarios), rentismo, vulneración de la competencia, fraude legal; en todo caso, la racionalidad supuesta por la teoría no sólo suele estar ausente en el estado sino también en algunos actores del mercado con capacidad de incidir en sus objetivos y en su desempeño efectivo. De hecho el diseño y la implementación de los programas estatales de ajuste supusieron el reconocimiento de que, libradas a su propia iniciativa, las fuerzas del mercado estaban lejos de aportar soluciones óptimas.

### 3. ¿Más allá del ajuste y de la *ortodoxia*?

Antes de que la experiencia latinoamericana arrojara agua fría sobre las expectativas del Banco y de la comunidad financiera internacional, los fracasos de algunos experimentos del organismo en África y los éxitos de las estrategias heterodoxas de Japón y el sudeste de Asia, alimentaron la hipótesis de que el Estado podía ser causa pero también solución de los problemas, como plantearía Peter Evans (cf. Evans 1992) en un refraseo de la llamada "paradoja de North" (cf. North 1984:35). De acuerdo con este reenfoque, la cuestión relevante no era "cuánto" Estado, como en la tesis del *Estado mínimo* crudamente

neoclásica, sino qué tipo de Estado (incluyendo la calidad en la gestión de gobierno) en función de qué objetivos. El informe sobre la economía mundial correspondiente a 1991 (cf. Banco Mundial 1991) fue el primer atisbo de un cambio de percepción, cambio que se explicitó en los informes sobre desarrollo y estilos de gobierno (cf. World Bank, 1992) y sobre el papel de las políticas públicas en el “milagro” del este de Asia (cf. World Bank 1993). El informe de 1997 *“El papel del estado en un mundo en transformación”* (cf. World Bank, 1997) sistematizó la nueva aproximación al asunto y propuso un nuevo paradigma: el *Estado efectivo*. “Sin un Estado efectivo el desarrollo sustentable, tanto económico como social, es imposible” (cf. World Bank 1997:1).<sup>10</sup>

La *efectividad* del Estado es definida como el resultado de emplear sus capacidades, entendidas éstas como la habilidad de emprender y promover eficientemente acciones colectivas, para hacerse cargo de las demandas de la sociedad. Un Estado efectivo se caracteriza por su capacidad real para establecer y hacer cumplir las reglas sobre las que se sustentan los mercados, permitiéndoles funcionar con eficiencia. El Banco propone, en consecuencia, una agenda básica de capacidades que el Estado debería estar en condiciones de desplegar con miras a un desarrollo sustentable y reductor de pobreza: establecimiento de un marco legal; mantenimiento de un ambiente político no distorsionante, incluyendo preservación de la estabilidad macroeconómica; inversión en servicios sociales básicos e infraestructura; protección de los sectores más vulnerables; protección del medio ambiente. Dicho de manera sencilla: el paradigma del Estado gendarme que vigila y castiga cede paso al Estado que orienta y promueve.

Para ello el Estado debe mejorar sus capacidades para atender los aspectos fundamentales del desarrollo económico: comercio libre, mercado de capitales libre, desregulación de las inversiones. La inversión pública debe dirigirse hacia sectores que no son atractivos para el sector privado, pero que generan altos retornos y constituyen externalidades para el conjunto social: atención primaria en salud, provisión de agua potable, saneamiento, educación básica. Actuando de esta manera el Estado se convierte en socio y facilitador de la inversión y la gestión privada, orientando a los mercados, promoviendo su mayor desarrollo, asegurando el cumplimiento de los contratos, garantizando la observancia de los principios de una economía sana.

Debe destacarse que el documento plantea de manera explícita el objetivo del desarrollo, una cuestión que había estado presente en los programas crediticios del Banco en las décadas de 1960 y 1970, y cues-

<sup>10</sup> Los momentos principales de este itinerario conceptual ya han sido discutidos por este autor. Cf. Vilas (2000b), texto al que se remite en aras de la brevedad.

tiones como la inversión en infraestructura, que desaparecieron de la agenda del organismo por la prioridad asignada al ajuste y la articulación con el FMI. Como expresa el título de un artículo publicado poco después por Joseph Stiglitz, que siendo vicepresidente del Banco dirigió la elaboración del informe de 1997, se trata ahora de fijar “instrumentos y metas más amplias para el desarrollo” (cf. Stiglitz 1998).

El informe de 1997 fue difundido con gran despliegue publicitario y puede ser considerado, sin exageración, como el *vademécum* del post-Consenso de Washington. Funcionarios del Banco participaron en su promoción a través de los medios y en actividades académicas, junto con funcionarios de los gobiernos y representantes de la sociedad civil. Fondos especiales fueron asignados a universidades e institutos de investigación académica para el desarrollo de proyectos y elaboraciones teóricas en la línea del nuevo enfoque. Sin abjurar de la desconfianza de principio hacia el Estado, el “post Consenso” admitía que, en ciertas condiciones, podía ser un eficaz complemento del mercado, e incluso un estratégico sostén del mismo. La tesis no era novedosa, pero después de casi dos décadas de ajuste estructural y de impactos recesivos, la propuesta pareció poco menos que revolucionaria. A diferencia del Consenso de Washington, perfectamente compatible con cualquier tipo de régimen político, el “post-Consenso” fue presentado como inescindiblemente asociado con el fortalecimiento de la democracia. El viraje del Banco coincidió temporalmente, e hizo juego, con las orientaciones de política exterior del gobierno del presidente Bill Clinton y la promoción de las “democracias de mercado” como intento de superar el conflicto, típico de la guerra fría, entre mercados libres en regímenes autoritarios, y democracias populares con mercados controlados.

Sucesivos informes anuales del Banco encararon cuestiones específicas en el marco de este concepto del desarrollo y el Estado “amistosos hacia el mercado”: investigación científica, combate a la pobreza, construcción institucional, igualdad, género, generación de empleo (cf. World Bank, 1998, 2000/2001, 2002, 2003, 2006, 2012, 2013). A diferencia del “Consenso”, que implicaba un programa de acciones de desmantelamiento de agencias y funciones estatales, el postulado de “ir más allá del Consenso” implicó admitir un menú de cuestiones en las que el mercado por sí solo no basta para alcanzar resultados óptimos en términos de los objetivos fijados, y un Estado que sin descuidar su papel de gendarme, debería jugar un papel activo, complementando y regulando el desenvolvimiento de los mercados y actuando como catalizador. Para ello el Estado debería ser puesto “a punto”, dejando atrás la consigna del “estado mínimo” del “Consenso” y encarando ¡una vez más! una profunda reforma institucional (cf. Burki y Perry 1998).

La revalorización del papel estatal expresa, cómo el propio Banco Mundial reconoció, la experiencia heterodoxa del Estado desarrollista en el sudeste de Asia, Japón y otras áreas menos desarrolladas (cf. por ejemplo Kohli 1986; Wade 1990; World Bank 1993; Evans 1995). En términos teóricos el cambio de óptica se corresponde con lo que se conoce como “neoinstitucionalismo”, “institucionalismo neoclásico” o “nueva economía institucional”. Es decir, la nueva perspectiva fue presentada no sólo como el producto de un conjunto de experiencias fácticas que en todo caso podían contrastarse con otras de resultado diferente o incluso opuesto, sino como el resultado de aproximarse conceptualmente a los procesos económicos de manera diferente a la crudamente neoclásica. El recurso al neoinstitucionalismo permitió tender un puente cognitivo entre unas recomendaciones de política que contradecían muchos de los supuestos teóricos que el Banco y sus principales aportantes de fondos seguían sosteniendo, y la preservación de muchos de esos mismos supuestos.

El neoinstitucionalismo plantea algunas ideas relativamente sencillas: las decisiones de los individuos y las empresas se encuentran acotadas por un conjunto de restricciones, entre ellas las que derivan del marco institucional en que se desenvuelven. Esas instituciones inciden en la eficacia de las transacciones y en los costos que ellas suponen -desde publicidad, capacitación, investigación, acceso a información, hasta prebendas y sobornos-. Las características y la calidad de las instituciones es en consecuencia un factor de mucha relevancia para un mejor desenvolvimiento de los mercados: buenas instituciones favorecen el crecimiento y el bienestar; malas instituciones lo perjudican. Para que las premisas de la teoría neoclásica sean efectivas, deben ser sostenidas por un conjunto de condiciones que no se generan espontáneamente, sino que derivan de factores culturales, institucionales y de trayectorias previas (cf. North 1986, 1993, 2005; Acemoglu & Robinson 2012). El corolario de política pública de la teoría también es sencillo: una eficiente construcción institucional es una condición para el desarrollo de una economía de mercado que provee rentabilidad y bienestar general.

Fortalecido por la asignación del Premio Nobel de Economía a varios de sus exponentes (Ronald Coase en 1991, Douglass North en 1993, y Oliver Williamson y Elinor Ostrom -única mujer hasta ahora- en 2009), el enfoque neoinstitucional se erigió en el paradigma dominante en el análisis de la calidad institucional y los sistemas de políticas públicas que permite avanzar respecto de los enunciados abstractos de la teoría macroeconómica neoclásica y de las limitaciones del paradigma conductista que imperó durante décadas en la Ciencia Política estadouni-

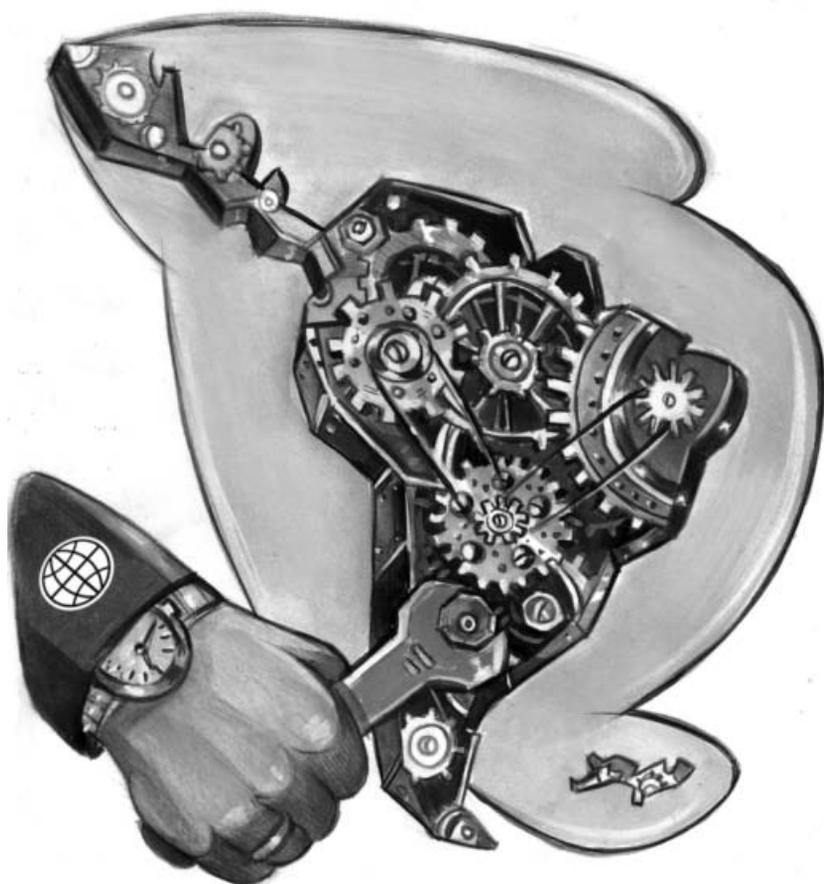
dense, pero en ningún caso hasta el punto de romper con sus premisas centrales. En este sentido puede plantearse que es su propia ambigüedad la que contribuye a explicar en buena medida el auge del enfoque y sobre todo su aceptación por el Banco y otros organismos multilaterales de crédito (cf. por ejemplo BID 1996), siempre renuentes a admitir el contenido y el sentido políticos de sus intervenciones.

En efecto, el neoinstitucionalismo muestra tanto como oculta. Al destacar la gravitación de los marcos institucionales formales e informales que acotan la libertad en la toma de decisiones o alimentan racionalidades diferentes al costo-beneficio de la escuela neoclásica -o en todo caso diferentes criterios para identificar y estimar costos y beneficios- omite sin embargo una indagación del modo en que las sociedades producen sus instituciones, es decir descarta la visión de las instituciones como condensación de relaciones de poder entre actores, uno de cuyos más evidentes efectos es la desigualdad de los grados de libertad de diferentes actores dentro de un mismo enmarcamiento institucional. Este desconocimiento hace posible tratar a las instituciones como datos formales desgajados de historicidad y, en consecuencia, imaginar la posibilidad de transportar, sin mayores costos de eficiencia, instituciones diseñadas en determinadas configuraciones socioestructurales a configuraciones que poco tienen que ver con ellas, salvo, eventualmente, lo que es efecto de las relaciones de dominación derivadas de la estructura de poder internacional (colonialismo, imperialismo, globalización...). Si en el plano académico estas omisiones ayudan a explicar la persistente frustración de los practicantes del enfoque con los resultados producidos por estos injertos institucionales, en el plano de la política es inevitable no reconocer en esos injertos un hilo de continuidad que hace a la naturaleza de las relaciones de centro-periferia.<sup>11</sup>

Sin perjuicio de estas tibias modificaciones, está claro que los organismos multilaterales de Bretton Woods siguen siendo adversos a las heterodoxias económicas y fiscal-financieras promovidas en un mundo crecientemente diversificado, así como sigue teniendo peso decisivo en esos organismos el voto del gobierno estadounidense, incluso sin la firme lealtad de su club de amigos. En este sentido, el debate que desde hace algunos años viene dándose en torno de la necesidad de introducir profundas reformas en el diseño y funcionamiento del FMI, y las resistencias y dilaciones planteadas por el bloque de estados conducido por Estados Unidos, expresa lo que es, por encima de todo, una lucha de poder. Es interesante que justo cuando el calendario marca el cuarenta aniversario de los acuerdos que dieron nacimiento a estos organismos, el grupo BRICS crea su propio banco de desarrollo y su

---

<sup>11</sup> Cf. Vilas ( 2011:73-80, 2012). Para mayor desarrollo, también cf. Portes, 2007.



fondo de reserva y estabilización al margen de los criticados organismos de Washington, y adoptado las respectivas monedas nacionales para sus transacciones comerciales y financieras recíprocas. Es inevitable no emparentar estas decisiones con las que, hace algunos años, se comprometieron a adoptar un grupo de naciones de América del Sur. Así, mientras las viejas naciones imperiales del antiguo Occidente insisten en su abroquelamiento washingtoniano, nuevos vientos están soplando desde otros rumbos del globo.

## Conclusiones

1. Parece fuera de discusión la estrecha articulación entre las recomendaciones de política del Banco Mundial y las concepciones predominantes en materia de seguridad internacional en el gobierno de los Estados Unidos. Dada la persistente propensión de los *policy-makers* de Washington de encarar las relaciones con América latina y el Caribe como componente de las relaciones con terceras partes (Gran Bretaña en tiempos de la “doctrina Monroe”, Alemania en la época temprana de la revolución mexicana, la URSS durante la guerra fría, el terrorismo internacional ahora), las consideraciones de seguridad internacional jugaron un papel importante en las definiciones de política crediticia que el Banco pone en práctica. Siempre ha habido recursos para los gobiernos amigos, y lo opuesto ocurrió con los no amigos;

2. Los programas de ajuste estructural tuvieron éxito, ante todo, en cuanto contribuyeron a recuperar la capacidad de endeudamiento de los países que habían caído en atrasos o suspensión de pagos, librando así a los grandes bancos del peligro de un *default* generalizado. Ciertamente este no es el tipo de éxito promocionado por el Banco, que más bien se presenta como promotor del desarrollo, pero las cosas así funcionaron. Asimismo la reiteración de la interrupción de pagos -a principios de la década de 1980, a mediados-fines de la de 1990-, y el gran negocio de la reexportación de los fondos líquidos, indican el fracaso del Banco para anticipar el desenvolvimiento efectivo de las economías a las que prestaba asistencia, y la idealización de la racionalidad realmente existente en los grandes actores económicos;

3. El modo en que se configuraron las relaciones entre el Banco Mundial y los estados contribuyó significativamente al debilitamiento de las instituciones y las prácticas democráticas y del control ciudadano sobre decisiones que afectaron seriamente las condiciones de vida presentes y futuras de muchísima gente. Esas relaciones dieron paso al establecimiento de gobiernos paralelos, al margen de las instituciones constitucionales de la democracia representativa. En nombre de la

urgencia y de la complejidad técnica, se construyó una intrincada red de agencias especiales, cuerpos de asesores, servicios de consultoría, impermeables al escrutinio de los órganos públicos de auditoría y fiscalización. Es cierto que los gobiernos que ejecutaron el ajuste estructural surgieron, en su gran mayoría, de procesos electorales; también es cierto que ninguno de ellos anticipó lo que traía entre manos, y varios ganaron la elección enarbolando programas completamente diferentes. Y también es verdad que unos cuantos de quienes efectuaron la pirueta post-electoral vieron concluir anticipadamente sus mandatos por efecto de masivas protestas sociales;

4. En la medida en que provocaron monumentales transferencias de ingresos y reasignación de recursos entre grupos sociales, los programas de ajuste y reforma del Banco contribuyeron a modificar las relaciones de poder entre clases y otros grupos sociales así como dentro de ellos, fortaleciendo a los mejor articulados a los actores dominantes en los mercados externos y que por ese motivo habían estado en mejores condiciones para extraer beneficios de las crisis que, a la postre, condujeron al ajuste. En este sentido los programas del Banco desempeñaron un papel político incuestionable, y el propio Banco fue un actor político fundamental en este proceso, en la extranjerización de un amplio arco de sectores y empresas y elevados niveles de concentración y centralización del capital. La *reforma del Estado* promovida por el organismo no fue solamente administrativa o institucional, sino profundamente política. El Estado que surgió de ella fue, en efecto, la expresión de una constelación de poder político que pudo contar con la colaboración de los programas de Banco para aspirar a cierta gobernabilidad en sociedades castigadas por esos mismos programas. Es posible argumentar que nada de esto estaba en los planes del Banco ni en las intenciones de sus funcionarios; pero ello no debe inhibirnos a los analistas de la obligación intelectual de señalar las consecuencias objetivas de las acciones -consecuencias que, corresponde decirlo, habían sido anticipadas por muchas voces-.

5. El viraje teórico emprendido por el Banco a fines de los años noventa puede ser interpretado como el reconocimiento de que la realidad es más compleja que lo que imagina la teoría -en este caso, que la ortodoxia neoclásica-. No es la primera vez que el organismo da estos cambios de timón o por lo menos amplía sus propias miras -recuérdense, por ejemplo, los años del “desarrollo con rostro humano”-. Lo mismo que intentos anteriores del mismo Banco y de otros proyectos ligados de un modo u otro con la política exterior estadounidense -la Alianza para el Progreso de los años sesenta, por caso- cabe preguntarse a quién le están hablando los funcionarios del Banco con sus recomen-

daciones. En lo que toca a América latina y el Caribe, durante la última década y media un número importante de estados han emprendido por su propia cuenta, como efecto de cambios políticos de amplias proyecciones, senderos propios de reestructuración y reforma que van mucho más allá del “post-consenso de Washington”, con resultados hasta ahora moderadamente auspiciosos en materia de democracia, desarrollo e integración social. El resto sigue siendo conducido por coaliciones de poder que se mantienen, por convicción o inercia, dentro de los parámetros del ajuste convencional. Tragedia frecuente de los enfoques de paños tibios: para unos ofrece demasiado poco, para otros pretende excesos.

## Bibliografía

- Acemoglu, Daron & James A. Robinson (2012) *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York, Crown Business Books.
- Banco Mundial (1991) *Informe sobre el desarrollo mundial. La tarea acuciante del desarrollo*. Washington D.C., Banco Mundial.
- BID, Banco Interamericano de desarrollo (1996) *La política de las políticas públicas*. Washington DC: BID.
- Blaustein, Paul (2005) *And the Money Kept Rolling In (and Out). The World Bank, Wall Street, the IMF, and the Bankrupting of Argentina*. New York, Public Affairs.
- Bohoslavsky, Juan Pablo (2013) “Complicidad de los prestamistas”, en H. Verbitsky y J.P. Bohoslavsky, eds., *Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura*. Buenos Aires, Siglo XXI:119-133.
- Burki, Shahid Javed y Guillermo Perry (1998) *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Canto Sáenz, Rodolfo (2012) “Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política”. *Gestión y Política Pública*, XXI (2): 333-374.
- CEPAL (1965) *El financiamiento externo de América latina*. Nueva York: Oficina de Publicaciones de las Naciones Unidas.
- CEPAL (1990a) *América latina y el Caribe: Opciones para reducir el peso de la deuda*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (1990b) *Anuario estadístico de América latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Corti, Arístides H. (2013) “Acerca de la nulidad absoluta de los laudos arbitrales del CIADI y vías procesales para su impugnación”. *Revista de Derecho Público* I (3) 27-34. Descargado de [www.infojus.gov.ar/doctrina/dacf110198-corti](http://www.infojus.gov.ar/doctrina/dacf110198-corti) el 11.11.2013.
- Dezalay, Yves y Bryant G. Garth (2002) *La mondialisation des guerres de palais*. Paris: Éditions du Seuil.

- Evans, Peter (1995) *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton NJ, Princeton University Press.
- Evans, Peter (1992) “El estado como problema y como solución”. *Desarrollo Económico*, 140:529-562.
- Felder, Ruth (2005) “Bienaventurada, Argentina. La intervención del Banco Mundial en la reforma del estado y la promesa del reino de los cielos”. En: Mabel Thwaites Rey y Andrea López (orgs.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo libros:147-169.
- Fishlow, Albert (1986) “Lessons from the Past: Capital Markets during the 19<sup>th</sup> Century and the Interwar Period”. En Miles Kahler (org.) *The Politics of International Debt*. Ithaca & London: Cornell University Press, pp. 37-93.
- ICSID, International Center for the Settlement of Investment Disputes (2013): [www.icsid.worldbank.org](http://www.icsid.worldbank.org) consultado el 18 de agosto 2013.
- Kennedy, Duncan (2012) *La enseñanza del derecho como forma de acción política*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Kohli, Atul ed. (1986) *The State and Development in the Third World*. Princeton NJ, Princeton University Press.
- Mendes Pereira, João Márcio (2010) *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financiero, 1944-2008*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- North, Douglass C. (2005) *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- North, Douglass C. (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- North, Douglass C. (1986) “The New Institutional Economics”. *Journal of Institutional and Theoretical Economy*: 142:230-237.
- North, Douglass (1984) *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza.
- Payer, Cheryl (1982) *The World Bank. A Critical Analysis*. New York, Monthly Review Press.
- Payer, Cheryl (1974) *The Debt Trap. The IMF and the Third World*. Middlesex: Penguin Books.
- Pinto, Aníbal (1965) “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano”. *El Trimestre Económico* 125: 3-69.
- Pinto, Aníbal (1968) “Raíces estructurales de la inflación en América latina”. *El Trimestre Económico* 137:63-74.
- Portes, Alejandro (2007) “Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual”. *Desarrollo Económico*: 184:475-502.
- Prebisch, Raúl (1949) “Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico”. En: CEPAL, *Estudio Económico de América latina*. Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos, pp. 3-89.

- Prebisch, Raúl (1981) *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Rosatti, Horacio D. (2005) "Prórroga de jurisdicción y soberanía estatal". *Revista Latinoamericana de Derecho* II (4) 293-305.
- Singer, Hans W. (1950) "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries". En: *American Economic Review* XL (2):473-485.
- Sondow, Michael (2007) "La privatización de la justicia: el arbitraje en los tratados comerciales internacionales". **Realidad Económica** 226:9-24.
- Sornarajah, Muthucumaraswamy (2010) *The International Law of Foreign Investments*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sornarajah, Muthucumaraswamy (2002) *The Clash of Globalisations and the International Law of Foreign Investment*. Ottawa, Centre for Trade Policy and Law, The Norman Paterson School of International Affairs.
- Stiglitz, Joseph (1998) "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington". *Desarrollo Económico*, 151:691-722.
- Tussie, Diana, comp. (2000) *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil*. Buenos Aires: FLACSO.
- Vilas, Carlos M. (1992) *América latina: Estado y sociedad a partir de la crisis. Un ensayo de síntesis*. Ciudad de México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. Disponible en [www.cmvilas.com.ar](http://www.cmvilas.com.ar)
- Vilas, Carlos M., coord. (1995) *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*. Caracas, Nueva Sociedad.
- Vilas, Carlos M. (1997) "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo". *Desarrollo Económico* 144:931-961.
- Vilas, Carlos M. (2000) "¿Más allá del «Consenso de Washington»? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional". *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*. 18:25-76. Disponible en [www.cmvilas.com.ar](http://www.cmvilas.com.ar)
- Vilas, Carlos M. (2002) "El impuesto Tobin y el endeudamiento argentino". En Julio Gambina, comp., *La globalización económico-financiera. Su impacto en América latina*. Buenos Aires, CLACSO, pp.259-264.
- Vilas, Carlos M. (2005) "¿Estado víctima o Estado promotor? El debate sobre soberanía y autonomía en el capitalismo globalizado". En Carlos M. Vilas, K. Forcinito et al., *Estado y política en la Argentina actual*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/Prometeo Libros, pp.21-65.
- Vilas, Carlos M. (2007a) *Pensar el estado*. Lanús: Universidad Nacional de Lanús.
- Vilas, Carlos M. (2007b) "La recuperación de la soberanía nacional como condición del desarrollo y la justicia social". **Realidad Económica** 229:8-20.
- Vilas, Carlos M. (2011) *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos*

- en América latina*. Remedios de Escalada, Universidad Nacional de Lanús.
- Vilas, Carlos M. (2012) "Instituciones: ni tanto, ni tan poco". *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*. Buenos Aires, 30:43-51.
- Vuskovic, Pedro (1990) *La crisis en América latina. Un desafío continental*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Wade, Robert (1997) "Japón, el Banco Mundial y el arte de mantener el paradigma. El milagro del Este asiático en perspectiva política". *Desarrollo Económico*. 147:351-387.
- Wade, Robert (1990) *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Walton, John (1989) "Debt, Protest, and the State in Latin America". En Susan Eckstein, ed. *Power and Popular Protest. Latin American Social Movements*. Berkeley, Ca., University of California Press, pp. 299-328.
- Walton, John & David Seddon (1994) *Free Markets and Food Riots. The Politics of Global Adjustment*. London, Blackwell.
- Weder, Beatrice (1999) *Model, Myth, or Miracle? Reassessing the Role of Governments in the East Asian Experience*. Tokyo, United Nations University Press.
- Williamson, John (1990) "What the Washington Consensus Means by Policy Reform". En Williamson, John (ed.) *Latin America Adjustment: How Much has Happened*. Washington D.C., The Institute for International Economics, chap. 2.
- Williamson, John (1993) "Democracy and the «Washington Consensus»". *World Development* 21 (8) pp. 1329-1336.
- Wood, Robert E. (1989) "The International Monetary Fund and the World Bank in a Changing World Economy". En Arthur Mac Ewan & William K. Tabb (eds.) *Instability and Change in the World Economy*. New York, Monthly Review Press, pp. 298-315.
- World Bank (1981) *World Development Report. National and International Adjustment*. Washington D.C.: The World Bank.
- World Bank (1990) *World Development Report . Poverty*. New York, Oxford University Press.
- World Bank (1992) *Governance and Development*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (1993) *The East Asian Miracle. Public Policy and Economic Growth*. New York: Oxford University Press.
- World Bank (1997) *World Development Report. The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- World Bank (1998) *World development Report. Knowledge for Development*. New York: Oxford University Press.

- World Bank (2000/2001) *World development Report. Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.
- World Bank (2002) *World development Report. Building Institutions for Markets*. New York: Oxford University Press.
- World Bank (2003) *World development Report. Sustainable Development in a Dynamic Economy*. New York: Oxford University Press.
- World Bank (2004) *World development Report. Making Services Work for People*. New York: Oxford University Press.
- World Bank (2006) *World development Report. Equity and Development*. New York: Oxford University Press.
- World Bank (2012) *World development Report. Gender, Equality and Development*. New York: Oxford University Press.
- World Bank (2013) *World development Report. Jobs*. New York: Oxford University Press.

## Presentación

# Ley de hidrocarburos\*

*Julio De Vido\*\**

“Quiero destacar que este proyecto de ley surge a partir del trabajo conjunto y del consenso que fue plasmado en el acuerdo federal para el autoabastecimiento de hidrocarburos suscripto el 16 de septiembre del corriente entre el Estado nacional a través del Ministerio de Planificación y las provincias integrantes de la OFEPHI, Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos, representadas en esa instancia por los gobernadores de Mendoza, Santa Cruz, Chubut, Neuquén, Río Negro, Salta, Formosa, la Pampa, Jujuy, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Este proyecto de ley incorpora nuevos beneficios e ingresos directos para las provincias, impulsa inversiones para obtener energía a precios competitivos y costos argentinos, a la vez que incrementa notablemente las exigencias a los permisionarios y concesionarios en favor de los estados provinciales concedentes.

“Mi exposición estará dividida en tres capítulos: el primero, que habla del sistema energético de la Argentina; el segundo, el proyecto de ley que motiva esta presentación y el tercero, los beneficios económicos y los resultados que se obtendrían a partir de la sanción del presente proyecto de ley”.

**Palabras clave:** Energía - Combustibles - Ley de hidrocarburos - Estado - OFEPHI

\* Extraído de la sesión taquigráfica de la reunión plenaria de las Comisiones de Asuntos Constitucionales, de Presupuesto y Hacienda y de Minería, Energía y Combustibles, Honorable Senado de la Nación, 30 de septiembre de 2014. Publicación de la Dirección General de Taquigrafos. La versión completa de las intervenciones puede consultarse en <http://eventos.senado.gov.ar:88/14907.pdf>

\*\* Ministro de Planificación Federal e Inversión Pública y Servicios.

## Hydrocarbon Law

"I would like to emphasize the fact that this bill arises from the joint work and the consensus which has been crystallized in the federal agreement for self-supply of hydrocarbons endorsed on 16th September of this year between the national state through the Planning Ministry and the provinces which are part of OFEPHI (Federal Organization of Hydrocarbon-producing States), represented at this point by the governors of Mendoza, Santa Cruz, Chubut, Neuquén, Río Negro, Salta, Formosa, La Pampa, Jujuy, Tierra del Fuego, Antarctica and the Islands of the Southern Atlantic.

This bill incorporates new benefits and direct income for provinces, drives investments to obtain energy at competitive prices and Argentine costs all the while remarkably increasing demands to official agents and franchisees which favor the granting provincial states.

My exposition will be divided in three chapters: the first will talk about the energy system in Argentina; the second outlines the bill which motivates this presentation and the third will be about the economic benefits and results which would be obtained from the approval of the present bill."

**Keywords:** Energy - Fuel - Hydrocarbon Law - State - OFEPHI

Fecha de recepción: octubre de 2014

Fecha de aceptación: octubre de 2014

**Sr. Presidente Marcelo Jorge Fuentes (senador).**- Damos inicio con la exposición del ministro de Planificación, a quien le agradecemos, desde ya, su presencia. Adelante, ministro.

**Sr. De Vido.**- Buenos días a todos los senadores presentes. Me complace estar presente en este plenario de comisiones del Honorable Senado de la Nación. Saludo, particularmente, a cada uno de los senadores y senadoras que están presentes.

Nos hacemos presentes aquí a los efectos de presentar el proyecto de ley que tiene por objeto adecuar la ley de hidrocarburo 17.319, de la cual el Estado nacional y los estados provinciales son las autoridades concedentes en sus respectivas jurisdicciones. De alguna forma, esta ley también viene a dar continuidad a lo que durante estos últimos diez años fueron, en primer lugar, la sanción de la ley corta de los hidrocarburos, que impulsáramos con el ex presidente Kirchner y con la OFEPHI en ese momento; y, por supuesto, el acuerdo federal de febrero de 2012, que dio paso posteriormente a la sanción, por parte de este Congreso, de la ley número 26.741, denominada de soberanía hidrocarbúfera, que nos permitió la recuperación de nuestra querida empresa de bandera, YPF. Esta modificación a la ley 17.319 viene en el mismo sentido a consolidar las inversiones necesarias para llevar adelante los objetivos planteados en la ley 26.741.

Quiero destacar que este proyecto de ley\* surge a partir del trabajo conjunto y del consenso que fue plasmado en el acuerdo federal para el autoabastecimiento de hidrocarburos suscripto el 16 de septiembre del corriente entre el Estado nacional a través del Ministerio de Planificación y las provincias integrantes de la OFEPHI, Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos, representadas en esa instancia por los gobernadores de Mendoza, Santa Cruz, Chubut, Neuquén, Río Negro, Salta, Formosa, la Pampa, Jujuy, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Este proyecto de ley incorpora nuevos beneficios e ingresos directos para las provincias, impulsa inversiones para obtener energía a precios competitivos y costos argentinos, a la vez que incrementa notablemente las exigencias a los permisionarios y concesionarios en favor de los estados provinciales concedentes.

Mi exposición estará dividida en tres capítulos: el primero, que habla del sistema energético de la Argentina; el segundo, el proyecto de ley que motiva esta presentación y el tercero, los beneficios económicos y los resultados que se obtendrían a partir de la sanción del presente proyecto de ley.

---

\* Luego de su aprobación por el Senado el proyecto fue convertido en ley por la Cámara de Diputados en la sesión del 29 de octubre de 2014 (Nota de RE).

Comenzando con la introducción al sistema energético, la demanda actual de la Argentina de los principales productos energéticos requiere de 128 millones de megavatios hora anuales de energía eléctrica; 118 millones metros cúbicos por día de gas natural en promedio; derivados de petróleo por 16 millones de metros cúbicos anuales de *gas oil* entre consumo automotor y usinas, 8,5 millones metros cúbicos de naftas y 3,1 millones de toneladas *fuel oil*; 1,1 millones de metros cúbicos por año de biodiesel para el corte obligatorio de *gas oil* y 800.000 metros cúbicos de bioetanol para el corte obligatorio de la nafta.

De este consumo global de los principales productos energéticos: el país produce el 100 por ciento de los 128 millones de megavatios horas anuales que se requieren de energía eléctrica. En ocasiones o circunstancias especiales, como durante este año que hubo crecidas importantes en el Río Uruguay, puede importar una mínima cantidad de energía de su socio –en el caso de Salto Grande–, que es la República Oriental del Uruguay.

El país produce 110 millones de metros cúbicos diarios de gas, de los cuales, luego de los consumos en yacimiento, se inyectan al sistema 86 millones de metros cúbicos diarios; importando en promedio, 32 millones de metros cúbicos día de gas.

En el caso de los derivados del petróleo, se producen 520 mil barriles diarios, con los cuales se producen: 12 millones de metros cúbicos de gasoil y se importan 4 millones de metros cúbicos, de los cuales, aproximadamente, el 50 por ciento es para el consumo automotor, y es importado por empresas privadas. El restante 50 por ciento es para el consumo de las usinas.

Asimismo, se producen 7,6 millones de metros cúbicos anuales de naftas automotores y se importan 400 mil metros cúbicos anuales.

Se producen 2,8 millones de toneladas de *fuel oil*. Se importan 500 mil toneladas y a su vez se exportan 200 mil.

Se producen 3,5 millones de metros cúbicos de biodiesel al año, de los cuales 1,1 millones de metros cúbicos se consumen en el corte de gasoil, y el resto se exporta.

Se produce el 100 por ciento de los requerimientos de bioetanol para el corte de nafta, que este año alcanzará los 500 mil metros cúbicos y el año que viene 800 mil metros cúbicos.

En términos de volúmenes netos de energía, la ecuación global argentina arroja como resultado que produce el 90 por ciento de su consumo energético e importa el 10 por ciento restante.

Comparativamente, los países de la región como el Brasil importan no menos del 20 por ciento de su consumo energético y, en algunos casos

superan el 60; mientras que el promedio de los países europeos supera el 45 por ciento.

Estos datos se pueden corroborar en el informe oficial de 2014, publicado por la Agencia Internacional de Energía, que es una organización formada por 29 países del mundo.

También quiero destacar que la Argentina ha duplicado su consumo energético en estos últimos diez años. Y los hogares tienen el consumo per cápita más alto de la región. En promedio, 4 veces más que los del Brasil y tres veces más que los hogares de Chile y del Uruguay.

Por otro lado, la Ecuación económica indica que la factura energética total, o sea el costo de todo lo que se produce en términos de energía en la Argentina y la transacción de esos bienes, es de 36 mil millones de dólares al año.

Sobre este monto, el Estado nacional aplica subsidios direccionados al consumo eléctrico y al gas natural por un monto de 11 mil millones de dólares al año. Esto representa que el 70 por ciento de la factura está abonada por los usuarios y el 30 por ciento por el Estado nacional.

En cualquier país de la región, la misma factura total que en la Argentina es de 36 mil millones de dólares, tendría un piso de 82 mil millones de dólares, un 134 por ciento más, mientras que en Europa superaría en promedio los 71 mil millones de dólares, un 97 por ciento más. Es decir, la Argentina tiene los costos ampliamente más competitivos que la región y que Europa.

Esta diferencia de costos a favor de la Argentina se debe a que los precios internos se encuentran establecidos a costos argentinos y desacoplados de los precios internacionales, producto de la decisión política vigente desde 2003 que defiende la visión de que la Argentina necesita competitividad para su desarrollo.

La normativa faculta que ante incrementos significativos de los precios internacionales, el Estado nacional puede adoptar la decisión de desacoplar los precios.

En diez años el costo internacional del barril de petróleo creció 480 por ciento mientras que el precio de comercialización en el mercado interno se incrementó sólo 235 por ciento.

Si la Argentina hubiese prolongado desde el año 2003 el alineamiento de los precios locales con los internacionales, establecido en la década previa, la factura que hoy representa 36 mil millones de dólares anuales, superaría los 70 mil millones de dólares anuales, es decir 34 mil millones de dólares más, que pagarían los usuarios y la industria.

Esta decisión generó una competitividad notable para el desarrollo

industrial, sector que duplicó su producto bruto, impulsó al sector agropecuario con combustibles e insumos a costos competitivos y constituyó una política de Estado para la ampliación del poder adquisitivo y la motorización del mercado interno.

El resultado de esta decisión queda reflejado en el exponencial crecimiento del consumo y de la actividad económica, la duplicación del parque automotor de 6 a 12 millones de vehículos y la incorporación de más de 2 millones de hogares a la red de gas y de 4 millones de hogares a la red eléctrica que redundó a su vez en 40 millones de nuevos electrodomésticos y equipamientos a gas en los hogares argentinos, dando un fuerte impulso a la mejora en la calidad de vida.

Hoy la actividad económica en la Argentina, medida con el índice que se quiera medir, es el doble que la actividad económica previa a 2003.

Con respecto a la balanza energética de divisas, la Argentina, este año exportará 5 mil millones de dólares e importará 12 mil millones de dólares, arrojando un saldo negativo de 7 mil millones de dólares. Luego la secretaria dará las cifras con absoluta precisión.

Ese es el costo que tiene acudir al mercado externo para suplir solo el 10 ciento del consumo nacional. Este hecho permite observar primeramente el acierto de haber desacoplado los precios internos y, en segundo lugar, la necesidad de seguir tomando medidas para lograr el autoabastecimiento.

El neoliberalismo dejó un sistema energético que no tenía infraestructura y se encontraba dolarizado en sus costos, en sus tarifas y con los precios de combustibles más caros del mundo.

Quiero recordar que en 2003 no había siquiera un borrador de plan energético ni una política para el desarrollo de hidrocarburos, ni un bosquejo de las obras urgentes que requería el país para ponerse de pie.

Tal es así que no encontramos obra alguna en construcción, en licitación o en etapa de proyecto y las dos principales obras geopolíticas, Yacretá y Atucha II, estaban paralizadas hacia una década.

Once provincias se encontraban aisladas del sistema eléctrico: Chubut, Santa Cruz, San Juan, La Rioja, Formosa, el interior del Chaco, Santiago del Estero, Jujuy, Salta, el sur de Mendoza y Tierra del Fuego, mientras que las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba tenían el sistema eléctrico saturado.

Recuerdo también que mientras Salta no estaba conectada al Sistema Eléctrico Nacional, se habilitaba en 1998 la Central Eléctrica Termoandes de 642 megavatios en dicha provincia, que utilizando gas argentino generaba en forma exclusiva para las empresas mineras del

norte de Chile, transportando energía por una línea que había sido construida deliberadamente en una tensión incompatible con el sistema nacional interconectado. Por supuesto, a la fecha, eso está revertido.

Por otro lado, Formosa dependía en un 40 por ciento de la energía que ingresaba por Clorinda desde la República del Paraguay por una línea precaria que se encontraba en un estado calamitoso.

Más del 50 por ciento de los hogares argentinos no tenía gas y la capacidad interna de transporte estaba al límite, sin posibilidad alguna de conectar una nueva industria, una usina térmica o expandir la red domiciliaria. Del Gasoducto del Noroeste para abastecer a Formosa, Chaco, norte de Santa Fe, Corrientes y Misiones no había ni una traza tentativa.

Como paradoja, mientras no se construía un metro de caño dentro de la Argentina, se habilitaron 9 gasoductos de exportación a través de los cuales se exportó gas sin contar con reservas comprobadas, verificadas. Hecho que luego de la recuperación de YPF se denunció. No sólo eso, sino también hubo un negocio millonario de las empresas que con contratos de 2 dólares el millón de BTU revendían el gas del otro lado de la frontera, en el City Gate de Santiago, o a las puertas de Santiago de Chile, a 30 dólares el millón de BTU.

Este gas que se exportó a precio vil desde 1996 generó solo 4 mil millones de dólares en divisas para la Argentina. Cedió desde el año 96 al 2004, a nuestro hermano país, un 20 por ciento de su Producto Bruto Interno total. O sea que cedimos con ese precio un 20 por ciento del PBI chileno a la economía chilena. Y, ni el país, ni las provincias ni los usuarios fueron partícipes de los beneficios de la actividad petrolera en la década del noventa y se trató de un remate de reservas de hidrocarburos, que sólo favoreció a las empresas.

Si se hubiese contado con ese gas en estos diez años, el país habría evitado 33.500 millones dólares en importaciones de combustibles.

Quiero recordar que el enorme ajuste de reservas por 509 millones de barriles equivalentes que en 2006 tuvo que realizar YPF por exigencia de la SEC de los Estados Unidos, que es el órgano de atribuciones idénticas a la Comisión Nacional de Valores de la Argentina. El ajuste representó la producción de casi cinco años de la empresa y tres años del país.

La producción de gas, incluidos los consumos en yacimiento entre 2003 y 2008, se mantuvo en un nivel constante de 140 millones de metros cúbicos por día, incluso con leves subas hasta 2007.

Hoy la producción total de gas se redujo en 20 millones de metros

cúbicos por día, suma atribuible a la caída de la producción de la Concesión de Loma La Lata, por la cual se exportó más gas a Chile sin tener reservas comprobadas, verificadas y ciertas.

Desde 2008, otras concesiones exhibieron una menor producción, la cual fue compensada con otras concesiones como las de la Cuenca Austral o de la provincia de Chubut que incrementaron su producción.

En el marco de un país en recesión, sin infraestructura, la industria en depresión con 75 mil empresas industriales que cerraron por falta de competitividad, la mitad de los argentinos excluidos del sistema energético, el 54 por ciento de pobreza y el 25 por ciento de desocupación, afirmar que había una situación de autoabastecimiento energético previamente a 2003 es un rotundo error de interpretación o una mentira sólo sostenible por aquellos que prefieren una Argentina de exclusión social y sin industria.

Esta gestión de gobierno construyó 5.500 kilómetros de líneas de alta tensión que anillaron el sistema eléctrico conectando a diez provincias e incluyendo a la Región de Cuyo, el Noroeste, el Noreste, y la Patagonia que estaban aisladas; incorporó 9 mil megavatios incluyendo Yacyretá y la Central Nuclear Néstor Kirchner, ex Atucha II; construyó 2.900 kilómetros de gasoductos, incluyendo un segundo cruce al Estrecho de Magallanes y el Gasoducto Juana Azurduy, que nos conecta con la hermana República de Bolivia; y adicionó 320 mil caballos de potencia en plantas compresoras, incorporando 2.100.000 hogares y 120 mil medidores comerciales e industriales a la red de gas y más de 4 millones de hogares y 320 mil medidores comerciales e industriales al sistema eléctrico.

El comportamiento de la demanda constata irrefutablemente la confluencia del crecimiento propio de la demanda existente con la demanda nueva.

En el caso de la energía eléctrica, el pico de potencia global aumentó un 70 por ciento, alcanzando los 24.034 megavatios, en particular, el de los hogares lo hizo 143 por ciento y la demanda anual se incrementó 53 por ciento. Previamente al año 2003, los picos de demanda promediaban 9.580 megavatios y en condiciones de externa temperatura superaban los 10 mil megavatios. Actualmente, el promedio de los picos está en el orden de los 20 mil megavatios y como parámetro en las madrugadas, cuando la demanda es mínima, la potencia promedio 12 mil megavatios.

En el caso del gas, el pico de demanda aumentó 35 por ciento mientras que la demanda anual lo hizo 54 por ciento. Además de haberse ampliado la capacidad de transportar gas, estos números reflejan sin

lugar a dudas que la misma se utiliza a pleno los 365 días del año, a diferencia de lo que sucedía en la década neoliberal durante la cual en los meses de verano y primavera el sistema operaba a media capacidad porque la actividad industrial estaba paralizada por la recesión y los costos dolarizados.

El Estado incursionó en el sector energético para lo cual fue fundamental la creación de ENARSA como herramienta para viabilizar el desarrollo de la energía en el país. Hoy ENARSA cuenta con 2.300 megavatios de potencia instalados entre los 1.260 megavatios del Programa Generación Distribuida, los 560 megavatios de la Central Ensenada, los 280 megavatios de la Central Brigadier López y los 200 megavatios de energías renovables: eólica, solar y de biomasa.

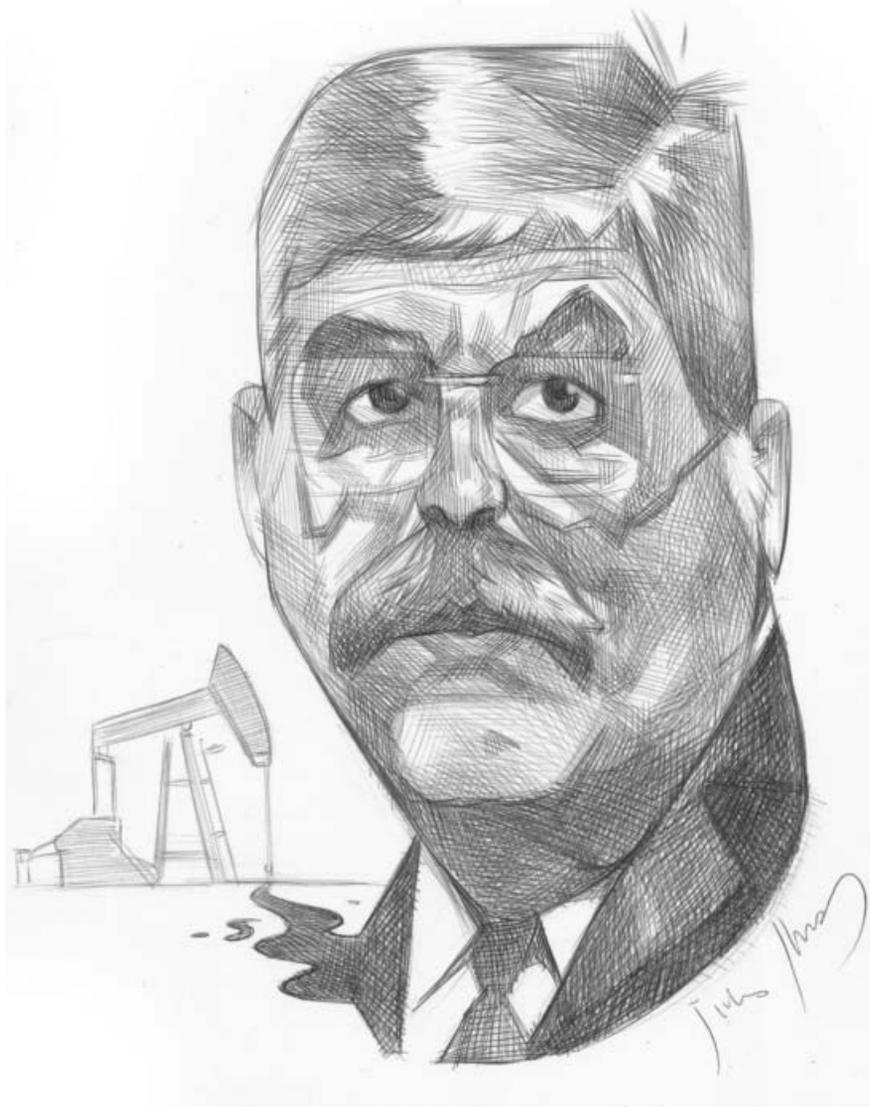
En el caso de la explotación y exploración, ENARSA actualmente participa en tres concesiones en explotación y ocho permisos de exploración. En las concesiones de explotación que participa ENARSA se producen un total de 5 mil barriles de petróleo diarios y, a partir de 2015, 700 mil metros cúbicos por día de gas natural en la provincia de Neuquén.

Asimismo, en el caso de los permisos de exploración, uno es en Neuquén y siete son costa afuera. Respecto de estos últimos, se estima un excelente potencial en los bloques “Calamar” y “Salmón” en la Cuenca Malvinas. Toda esa operación va a ser licitada por la Secretaría de Energía nuevamente para poder contar con las inversiones necesarias y poner en valor el gas y el petróleo que allí se encuentran de la forma más rápida posible.

Además, ENARSA, que fue el vehículo de investigación porque se realizaron estudios sismográficos, es el vehículo para la integración regional con los hermanos países de Bolivia y Venezuela que le permitieron a la Argentina un ahorro acumulado de 14 mil millones de dólares en combustibles.

Quiero subrayar que en el caso de la República Bolivariana de Venezuela, el intercambio comercial se incrementó de 600 a 3.400 millones de dólares anuales, un 466 por ciento más, con un saldo favorable para la Argentina acumulado desde 2004 de 6 millones de dólares.

En estos diez años se instalaron 48 plantas de biocombustibles con una capacidad para producir 5,8 millones de metros cúbicos anuales, entre biodiesel y bioetanol. Esta cifra eleva la capacidad de producción de naftas y *gas oil* de la Refinería de YPF en la Ciudad de La Plata que es la más grande del país. También se instalaron 29 centrales eléctricas de energía renovable por 370 megavatios.



Ministro Julio De Vido

Este desarrollo de energías renovables es un hecho inédito en la historia del país y es el fruto de la decisión de una gestión de gobierno acompañada por un sector industrial que invirtió más de 5 mil millones de dólares y creó más de 20 mil puestos de trabajo.

Ahora bien el descubrimiento de hidrocarburos no convencionales que tuvo lugar durante estos diez años, es el hecho que marcará el futuro energético. Y del que se ocupa esta iniciativa que traemos hoy al Congreso.

Según cálculos de la administración de Información Energética, organismo oficial de los Estados Unidos, la Argentina es la segunda reserva mundial de recursos de gas no convencional con 145 mil millones de barriles equivalentes y la cuarta reserva de *Shale Oil* con 27 millones de barriles. Estos recursos, de los cuales el 42 por ciento se concentra en Vaca Muerta y el 58 por ciento restante en otras cuencas, podrían representar 123 años de consumo de petróleo y 410 años de gas, sobre la base del consumo actual.

Por ello, la histórica decisión de la presidenta de la Nación de recuperar el control de YPF para el Estado nacional y las provincias sienta las bases para las políticas energéticas durante los próximos años.

Esta decisión no fue arbitraria y tuvo lugar luego de un largo proceso de evaluación que culminó demostrando que el objetivo del accionista de YPF era sólo financiero, *quasi* inmobiliario, monetizando reservas sin plan de reposición como forma de presionar para la redolarización de la energía.

En este sentido, para brindar competitividad e incrementar la actividad del sector, el Estado nacional lanzó los programas: Gas Plus, Petróleo Plus, Refino Plus y Energía Plus. Si bien algunas compañías mejoraron su producción y otras la mantuvieron, los programas Refino Plus y Petróleo Plus debieron ser suspendidos en febrero de 2012 ante los reiterados incumplimientos, especialmente por parte de YPF, cuyos resultados distaron demasiado de los esperados.

Indudablemente, no será tarea sencilla poner en valor los recursos convencionales, pero es fundamental que sea YPF con la conducción conjunta del Estado nacional y las provincias, el actor principal de este proceso.

Los resultados de YPF cosechados desde 2012 son formidables e indiscutibles, tanto en niveles de producción como de inversión.

Recuerdo el discurso de Néstor Kirchner en mayo de 2004, 11 de mayo de 2004, al momento del lanzamiento del Plan Energético Nacional para los siguientes años, en el que convocaba al sector privado a invertir en los proyectos que el país requería para sostener el pro-

ceso de crecimiento que se avecinaba y de cuyos frutos también sería partícipe el sector energético.

Una frase de su discurso explicaba sencillamente lo que ocurriría en los siguientes años: “Argentina crecerá y va a necesitar más energía”. Muchas de las empresas, entre ellas YPF, tuvieron escepticismo a la convocatoria y optaron por continuar con su estrategia de monetizar reservas.

Con el correr del tiempo, las palabras de Kirchner se transformaron en hechos.

El cambio de fuerzas en la matriz energética ha sido transformador desde el año 2003. El Estado pasó de tener una presencia global del 7 al 45 por ciento, el capital privado nacional de 13 a 30 por ciento, mientras que el capital extranjero se retrajo del 80 al 25 por ciento.

La Argentina necesita alcanzar el autoabastecimiento energético y está transitando decididamente ese camino. Estamos hoy aquí para promover esta ley y para pedir por su sanción, porque entendemos que va a ser básica y fundamental para el futuro de la energía y de la recuperación argentina. Cuando la Argentina importa combustible, está importando un insumo que hoy no produce, pero que necesita para procesos industriales que luego se traducen en productos terminados que son exportados o destinados al mercado local para incorporar más hogares al servicio eléctrico y a las redes de gas, y para abastecer el parque automotor, que en diez años se duplicó.

El desafío para los próximos años es la puesta en valor de los recursos no convencionales y de los convencionales, tanto los continentales como los que se encuentran costa afuera para integrar virtuosamente la cadena de valor industrial y de servicios con combustible producido en el país a costos competitivos, equilibrando la balanza energética.

Pero el camino hacia el verdadero autoabastecimiento energético es aquel que debe darse a costos competitivos, con todos los argentinos incluidos socialmente, manteniendo el consumo de energía *per cápita*, con una economía que se expanda por el desarrollo industrial y con la infraestructura que abastezca a todas las provincias sin dejar a nadie afuera del sistema nacional interconectado.

Entrando en la segunda parte de la exposición que referirá exclusivamente al proyecto de ley, quiero destacar que incorpora nuevos beneficios e ingresos directos para las provincias, impulsa inversiones para obtener energía a precios competitivos y costos argentinos, a la vez que incrementa notablemente las exigencias a los permisionarios y concesionarios en favor de los estados provinciales.

Respecto de los permisos de exploración a otorgar a partir de este pro-

yecto de ley se reduce la cantidad de los períodos, se modifica el plazo de los mismos y aumentan las exigencias al permisionario a efectos de acelerar las inversiones y evitar las especulaciones, sean financieras, inmobiliarias o las que fueran. Divide los permisos en “Convencional”, “No Convencional” y “Costa Afuera”, de acuerdo con el estrato geológico que se refiera a la extracción o a la ubicación geográfica en terreno firme, tierra, costa marina o fuera de la costa.

El plazo básico se reducirá de 3 a 2 períodos y a su vez se acortará la extensión total del permiso. Se pasará de 9 a 6 años en total si es “Convencional”, de 9 a 8 años si es “No Convencional” y 12 a 8 años si es “Costa Afuera”.

Para solicitar la prórroga de 5 años, el proyecto de ley incorpora que el permisionario deberá demostrar haber realizado palmaria y efectivamente las inversiones comprometidas en los tiempos estipulados y cumplido con todas las obligaciones a su cargo.

Respecto de las concesiones de explotación, el proyecto de ley adecua la normativa vigente en estos aspectos: se dividirán en: “Convencional” con un plazo de 25 años, “No Convencional” con un plazo de 35 años y “Costa Afuera” con un plazo de 30 años.

El concesionario mantiene la posibilidad de solicitar la prórroga de 10 años, pero incorpora como exigencia demostrar haber cumplido con las obligaciones, estar produciendo en el momento a pleno en el yacimiento y presentar un plan de inversiones futuro, creíble y eficiente.

El concesionario de explotación dentro de su área de concesión podrá requerir subdividir la misma en áreas de explotación convencional y no convencional. Para la superficie remanente de explotación convencional continúan vigentes las obligaciones del contrato de concesión original.

Con respecto a las fuentes de ingresos directas de la actividad que tienen las provincias, el proyecto de ley incrementa los beneficios actuales e incorpora nuevos ingresos. Se incrementan los valores vigentes del canon de exploración de 86,71 a 250 pesos por kilómetro cuadrado, un 188 por ciento más para el primer período del plazo básico y de 173 a 1000 pesos por kilómetro cuadrado, un 474 por ciento más para el segundo período del plazo básico. Se establece el valor especial de 17.500 pesos por kilómetro cuadrado para el plazo de prórroga que se incrementará 25 por ciento anualmente. Además, los valores se actualizarán por el precio del petróleo tipo Brent, el del Mar del Norte, anualmente.

El proyecto limita la compensación del canon de exploración con las inversiones efectivamente realizadas, “topeándolo” hasta un pago mínimo del 10 por ciento del canon, lo que asegura ingresos a las provin-

cias. Con la normativa vigente al día de hoy, las empresas pueden “netear” la totalidad del pago del canon.

A las actuales regalías del 12 por ciento, se le adicionará un 3 por ciento por cada período de prórroga de 10 años que solicite el concesionario. Es decir, en la primera prórroga las regalías suben hasta 15 por ciento y en la segunda prórroga hasta 18 por ciento, que es el límite máximo.

Para las prórrogas de concesión de explotación, se establece el pago de un bono, que será el 2 por ciento de las reservas comprobadas del área valorizadas al precio del barril en la cuenca, promediados los 2 años anteriores. Este bono es un nuevo ingreso para las provincias.

En el caso de que en la provincia se radique un proyecto del “Régimen de Promoción de Inversiones”, establecido en el Decreto 929 del año 2013, —estamos hablando de proyectos de 250 millones de dólares en adelante— la empresa aportará un 2,5 por ciento de la inversión para responsabilidad social y el Estado nacional aportará un plan de obras públicas a convenir con la administración provincial, tal como lo hicimos con Neuquén luego de los acuerdos con Chevron. Por supuesto, el seguimiento de toda esta situación será realizado a través de la comisión creada por el decreto 1.277 del año 2012.

Respecto del “Régimen para la Promoción de Inversiones para la Explotación de Hidrocarburos”, establecido por el decreto 929 del año 2013, el mismo se consolida para los nuevos proyectos que representen más de 250 millones de dólares de inversión directa —como decíamos antes— en menos de 3 años.

Se mantienen los incentivos del mencionado decreto, los cuales serán reconocidos a partir del tercer año. Los mismos refieren a la exportación a alícuota 0 por ciento del 20 por ciento de la producción del proyecto y a la disponibilidad de divisas del 20 por ciento de la exportación. Ambos porcentajes alcanzan el 60 por ciento en caso de proyectos “Costa Afuera”.

Respecto de las áreas actualmente reservadas a empresas públicas, del Estado nacional o provincial, que tienen esquemas de contratos de asociación con terceros mantienen su plena vigencia y no se modifica absolutamente nada.

En el caso de las áreas reservadas a empresas públicas sean del Estado nacional o provincial que aún no posean contratos de asociación con terceros, las empresas públicas podrán realizar esquemas asociativos aportando el proporcional de inversiones comprometidas.

En el caso de ENARSA, los permisos de exploración y concesión de

explotación costa afuera que no tengan contratos de asociación se revertirán, nuevamente, al Estado nacional para su posterior licitación a través de la Secretaría de Energía en el marco de esta nueva ley.

El Estado nacional y las provincias promoverán una legislación ambiental uniforme que tendrá como objetivo prioritario las mejores prácticas de gestión ambiental.

El Estado nacional y las provincias propiciarán un tratamiento fiscal uniforme y homogéneo.

Se consolida el Programa de Estímulo a la Inyección Excedente de Gas Natural para la producción nueva. Hoy, la Argentina tiene precios del petróleo en un promedio del 30 por ciento inferiores a la paridad de importación, la producción de gas antigua recibe un precio asociado de 2 dólares el millón de BTU, el gas nuevo se remunera a 7,5 dólares el millón de BTU y teniendo en cuenta los costos de importación redunda en un costo del gas para la economía argentina de 5 dólares el millón de BTU. Como explicara anteriormente alinear los costos a los precios internacionales sin ninguna duda volvería a destruir la industria y los puestos de trabajo como ocurrió previamente en el año 2003.

El Estado nacional y las provincias impulsarán la unificación de procedimientos y registros administrativos.

Para la selección de permisionarios y concesionarios se pasará del sistema de concursos a licitación, a los efectos de propiciar la mayor concurrencia, aumentar la competitividad de las ofertas y fomentar la mayor inversión y actividad exploratoria.

Finalmente el Estado nacional junto con las provincias confeccionarán un pliego tipo, un pliego modelo que se actualizará periódicamente para las licitaciones que se lleven adelante a partir de la vigencia de este proyecto.

Estos han sido los lineamientos principales del proyecto de ley. Todo sobre lo que no he expuesto no se modifica absolutamente en nada en relación a la 17.319. Por último, expondré los beneficios y resultados esperados.

La Argentina tiene un enorme potencial convencional, pero sobre todo no convencional y costa afuera reconocido por propios y extraños

Fuera de los Estados Unidos y Canadá, la Argentina es el único productor de hidrocarburos no convencionales de importancia con tan sólo un desarrollo a escala que es Loma Campana -yacimiento neuquino-, un área de 300 kilómetros cuadrados que representa el 1 por ciento de los 30 mil kilómetros cuadrados de Vaca Muerta.

Sin embargo, quiero aclarar que Vaca Muerta no es la única formación

no convencional de la Argentina. Según los cálculos de la Administración de Información Energética de los Estados Unidos, Vaca Muerta representa el 42 por ciento de los recursos no convencionales en la Argentina; Los Molles también en la Cuenca Neuquina tiene el 31 por ciento; Inoceramus en la Cuenca Austral tiene 18 por ciento; Aguada Bandera y Pozo D-129 en la Cuenca del Golfo de San Jorge reúnen el 9 por ciento y Ponta Grossa en la Cuenca Chacoparanaense un 0,3 por ciento.

El proyecto Loma Campana, que surgió del acuerdo entre YPF y Chevron, acumula una inversión de 3.100 millones de dólares, 4.500 nuevos puestos de trabajo, 245 pozos activos, 25 equipos de perforación en actividad, una producción actual de 31 mil barriles diarios de petróleo equivalentes por día que alcanzará en el año 2018, los 75 mil barriles de petróleo diarios y 3 millones de metros cúbicos de gas por día.

La *performance* de Loma Campana es notable. Es un hecho concreto que está hoy en producción. Logró reducir en el año de ejecución que lleva el acuerdo YPF-Chevron de 41 a 16 los días necesarios para perforar un pozo vertical y reducir el costo del mismo de 10,5 a menos de 7 millones de dólares. Es decir, redujo un 61 por ciento el tiempo de perforación y un 33 por ciento el costo del mismo. Asimismo logró que la producción media del primer año de un pozo aumente un 63 por ciento, de 80 a 130 barriles diarios.

El futuro de los recursos no convencionales es promisorio para la Argentina. Basta comparar el desempeño en un año desde el inicio del proyecto Loma Campana con el Yacimiento Eagle Ford, uno de los principales yacimientos no convencionales de los Estados Unidos, cuyo inicio a escala fue en el año 2007.

Un pozo en Loma Campana requiere 3 mil metros de profundidad y demanda 16 días. Un pozo en Eagle Ford requiere 2.300 y 12. El costo del mismo en Loma Campana es menos de 7 millones de dólares y en Estado Unidos es menos de 6.

Como dato de color vale mencionar que Eagle Ford produce 1.500.000 barriles de petróleo por día en una ventana de 5 mil kilómetros cuadrados, que equivale a un área 6 veces menor a Vaca Muerta. Esta producción es tres veces la producción actual de petróleo de la República Argentina.

Claramente YPF logró en Loma Campana resultados estupendos en menos de un año y con el desarrollo completo del área, sin dudas, alcanzaremos la meta de producción de 75 mil barriles diarios en el año 2018.

La superficie otorgada a YPF en Vaca Muerta abarca 12 mil kilómetros cuadrados, el 40 por ciento de la formación. Por ello, como dije anteriormente, es fundamental que sea YPF, con la conducción del Estado nacional y las provincias, el actor principal del proceso de puesta en valor de los recursos no convencionales.

En el caso de la exploración costa afuera, también el futuro es promisorio. Quiero destacar que la extensión de la superficie costa afuera es 1,2 millones de kilómetros cuadrados comparable con la superficie *on shore* que es de 1,5.

Sin dudas se propiciarán nuevas inversiones costa afuera como el actual desarrollo de la plataforma Vega Pléyade en Tierra del Fuego que están llevando adelante las empresas Total Austral, Wintershall y Pan American Energy y que aportará 6 millones de metros cúbicos por día de gas natural. Otro ejemplo es el desarrollo de nuevos pozos en el Yacimiento Carina que están llevando a cabo estas mismas empresas y que adicionará 2 millones de metros cúbicos más de gas a la Red Nacional de Gasoductos. Como parámetro, estas inversiones costa afuera superan los mil millones de dólares, generando un ahorro anual en divisas de 1.600 millones de dólares. Aquí reside la importancia de impulsar particularmente, y en esto este proyecto de ley tiene una importancia fundamental, estas inversiones.

Este proyecto de ley que se está presentando surge del consenso entre el Estado nacional y las provincias, el cual fue plasmado en un acuerdo.

Aun sin tener en cuenta los exponenciales ingresos indirectos que provendrán de las inversiones a recibir, incorpora nuevos ingresos directos a las provincias: el 3 por ciento adicional de regalías por cada período de prórroga. Para los proyectos costa afuera, de petróleo extra pesado o de recuperación terciaria, antes las regalías se podían reducir hasta el 5 por ciento. El proyecto establece que se pueden reducir hasta el 6 por ciento.

Incrementa los valores de los cánones de exploración y asimismo prevé la actualización de los mismos de acuerdo a la evolución del crudo Brent.

Establece el pago por parte del concesionario de un bono de prórroga del 2 por ciento de las reservas comprobadas al momento de solicitar la misma.

En el caso que en la provincia se lleve a cabo un proyecto en marco del Régimen de Promoción de Inversiones para la de Hidrocarburos, un 2,5 por ciento de la inversión será aportado para responsabilidad social en las empresas y también recibirán un monto del Estado nacional para

obras de infraestructura, producto del ahorro que significará el no importar combustibles. Habrá fondos necesarios para poder llevarlos adelante.

La República Argentina duplicó su actividad económica y su consumo energético en estos 10 años. Con un crecimiento demográfico del 10 por ciento, estos incrementos indudablemente indican que hace una década había demanda insatisfecha e infraestructura insuficiente para el desarrollo industrial y la incorporación de usuarios nuevos a los servicios.

La balanza energética tiene un saldo negativo de 7 mil millones de dólares, a pesar de importar sólo el 10 por ciento neto del consumo del país. Para alcanzar su equilibrio se necesitan la puesta en marcha a pleno de tan sólo 3 proyectos similares a Loma Campana. Este proyecto de ley motorizará muchísimos más que 3.

En el caso de las provincias productoras de hidrocarburos históricamente se encontraban relegadas de la política energética hasta el año 1994 con la reforma constitucional.

No hay políticos en la historia argentina que hayan impulsado tantos beneficios a favor de las provincias productoras de hidrocarburos como Néstor Kirchner con la Ley Corta inicialmente, y Cristina Kirchner luego con la recuperación de YPF para este objetivo: el reconocimiento sobre el dominio de sus recursos naturales incorporado a la reforma constitucional del año 1994 redactado por Cristina Kirchner como convencional constituyente; la Ley Corta sancionada durante la presidencia de Néstor Kirchner y el 25 por ciento de las acciones de YPF que fueron transferidas a las provincias; son todas medidas impulsadas, defendidas e implementadas en defensa del federalismo, de un auténtico federalismo. El verdadero autoabastecimiento energético será el que se alcance con inclusión social, plena ocupación, a precios competitivos y costos argentinos, con la industria en expansión, con el Gasoducto del Noreste en operación, infraestructura en todas las provincias, con la demanda de energía creciendo y los argentinos mejorando su calidad de vida. Sin duda, este proyecto de ley de adecuación de la normativa de hidrocarburos, que surge de este consenso, va en ese sentido y representará un notable beneficio para todos los argentinos.

Les agradezco este rato y que me hayan escuchado. Quedo a su entera disposición a posteriori.

Muchísimas gracias.

## Mercado de trabajo

# La reconfiguración del empleo durante la posconvertibilidad en perspectiva comparada con la década de 1990

*Sonia Balza\**

En la Argentina los niveles de desempleo e informalidad laboral se han reducido a lo largo de la década debido a decisiones de política macroeconómica que permitieron la reactivación de establecimientos productivos con mano de obra intensivos. No obstante, creemos cargar con una pesada herencia neoliberal que se demuestra en la heterogeneidad y fragmentación del mercado de trabajo, observable en la disparidad salarial y en el alto contenido informal. Sostenemos que la estructura oligopólica local pone límites a la formación de puestos de trabajo en el marco de condiciones salariales formales ya que el contexto de bajo desarrollo de las fuerzas productivas fomentan el fenómeno de la tercerización, subcontratación, demanda de mayor empleo independiente o la constitución de pequeños establecimientos donde la meta no es tanto la ganancia sino la subsistencia.

**Palabras clave:** Mercado de trabajo - Informalidad laboral - Transformación productiva - Herencia neoliberal - Reindustrialización limitada

\* Licenciada en Sociología por la UBA. Actualmente cursando la Maestría en Sociología Económica en IDAES-UNSAM. Agradezco a Martin Schorr por las innumerables lecturas y comentarios pero fundamentalmente por la paciencia y excelente predisposición volcadas hacia este trabajo. Otro agradecimiento a Evangelina Ventrice por las escuchas y sugerencias sobre el mismo. Por supuesto quedan exentos de todos los errores que el mismo pueda tener. balzasonia@yahoo.com.ar

## Reconfiguration of employment throughout post-convertibility in hindsight compared to the 1990's decade

**Argentina's levels of unemployment and informal employment have declined over the last decade due to macroeconomic policy decisions that allowed the reactivation of productive establishments. However, we bear a heavy neoliberal heritage demonstrated in the heterogeneity and fragmentation of the labor market, shown in the dissimilar salary scale and in its high informal content. We hold that the local oligopolistic structure limits formal job creation since low development of the productive forces encourage the phenomenon of outsourcing, subcontracting, demand for self-employment or creation of small establishments where the goal is not so much profit but subsistence.**

**Keywords:** Labor market - Informal employment - Productive transformation - Neoliberal heritage - Limited new industrialization

Fecha de recepción: junio de 2014

Fecha de aceptación: septiembre de 2014

## 1. Introducción

Luego de la devaluación de enero de 2014, las posiciones de quienes intentan abordar la realidad social desde una perspectiva económico-política han recrudecido. Todos, desde vertientes teóricas divergentes pero asimilables entre sí, se han visto exigidos a dar respuestas acerca de hacia dónde se dirige el kirchnerismo como gobierno del Estado. Cierta reorientación de la política económica actual exige a las Ciencias Sociales seguir repensando definiciones más concretas sobre los cambios y continuidades del modelo actual en relación con el anterior. Reflexionaremos acerca de esto sin perder de vista que la presencia del Estado se hace ineludible en lo referente a la regulación de los intereses entre los distintos actores de la sociedad civil.

En lo que hace a la dinámica del mercado de trabajo, creemos cargar con una pesada herencia neoliberal que se demuestra en la heterogeneidad y fragmentación del mismo, observable en la disparidad salarial y en el alto contenido informal.

El objetivo del presente trabajo es indagar acerca de las características del proceso de reindustrialización limitada y recomposición del empleo en la Argentina luego de la crisis de 2001 en relación directa con las particularidades heredadas de la década de los '90 en materia de crecimiento económico y de trabajo formal e informal.

El recorrido analítico planteado se realiza en función de una lectura determinada, de mucha de la literatura existente sobre el período y busca incorporarse al debate en torno de los cambios y continuidades de esta década en relación con el modelo que comienza en 1976 y entra en crisis en 2001. Más específicamente focalizaremos en los efectos que las transformaciones experimentadas durante ese período tienen en el empleo, con eje en la fragmentación del mercado de trabajo.

Para entender cómo se da el proceso de reinserción laboral y de aumento de la demanda, se tomarán en cuenta fundamentalmente el proceso de desindustrialización sufrido a partir de la dictadura cívico-militar hasta la crisis de 2001 y el proceso de reindustrialización acotada que entra en marcha luego de la megadevaluación del año 2002.

Subdividiremos la década kirchnerista o de posconvertibilidad en dos etapas. El primer lustro que va desde la asunción de Néstor Kirchner en 2003 hasta los primeros signos de agotamiento del modelo basado sobre el tipo de cambio real, alto y competitivo en el 2007, y el período que se abre en 2008 -en parte signado por la crisis internacional- hasta nuestros días y que presenta particularidades en las cuales las conquistas en materia de aumento de empleo, salario real y distribución

progresiva del ingreso se ven condicionadas por las limitaciones estructurales del patrón de crecimiento que comenzaron a evidenciarse hacia el segundo lustro.

## **2. Acerca de la informalidad laboral**

A partir de extensos estudios desarrollados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) nos encontramos ante la existencia de distintas definiciones acerca de la categoría “informalidad laboral”. Pensar el trabajo precario, las distintas formas de subcontratación y el trabajo independiente implica tener en consideración la heterogeneidad de la población que integra estas formas de trabajo. Es por esto que ni empírica ni conceptualmente existe un consenso definido acerca de “informalidad” (OIT, 2011). El origen de la categoría remite a trabajos publicados por la OIT en la década de 1970. Luego, el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) intentará dar cuenta del crecimiento de la población que no logra insertarse en el mercado de trabajo formal.

El surgimiento de estudios acerca de las transformaciones que vive el mercado de trabajo surgen a partir de la crisis, en el ámbito político, del Estado de Bienestar dándole paso a la fuerte intervención de políticas neoliberales, y en lo económico, del modo de acumulación basado sobre la industrialización sustitutiva. Los procesos globales de liberalización financiera, que a partir de la década de los '70 comienzan a perfilar un nuevo modelo de acumulación hegemónico (Torrado, 2010), impactan directamente sobre las características del mercado de trabajo.

A continuación expondremos de manera breve dos enfoques sobre el concepto de informalidad. Por un lado y según la Organización Internacional del Trabajo, la informalidad se detectaría a partir de emprendimientos de unidades productivas pequeñas en las cuales no existe separación entre capital y trabajo y por lo tanto presentan baja productividad. De lo anterior se desprende que la lógica que subyace estos emprendimientos no siempre es la acumulación, sino la subsistencia. Por otro lado, las relaciones laborales se basan sobre lazos de familia y sociales cercanos. En ese sentido, los activos fijos no pertenecen a las empresas sino a sus propietarios y muchas veces no es posible distinguir los gastos que van al hogar de los que van al emprendimiento (OIT, 2011). La OIT propuso desarrollar un criterio de medición que se basa sobre la combinación de categorías ocupacionales, es decir que tienen en cuenta distintos grupos de ocupación que se definen según la calificación del puesto y el tamaño del establecimiento. Así, de manera analítica, se pueden identificar dos grandes componen-

tes de la informalidad laboral. Por un lado, las unidades familiares integradas por los trabajadores por cuenta propia y por otro, las microempresas compuestas por empleadores y asalariados en establecimientos de menos de 5 ocupados.

El segundo enfoque desarrollado por Portes y Benton (1987) hace hincapié directamente en las condiciones del puesto de trabajo. Es decir que asocia informalidad con la evasión de las regulaciones laborales por parte de los dueños del establecimiento. Suelen darse en contexto de precariedad del puesto de trabajo. Obviamente los trabajadores informales son aquellos que no están cubiertos por la legislación laboral vigente. Es decir que dentro de este conjunto están los asalariados no registrados en la seguridad social y los trabajadores independientes que no cumplen con sus obligaciones impositivas.

En suma, lo que se encuentra en el centro del debate acerca de la informalidad laboral es la dependencia económica (Poblete, 2013), ya sea pensándola desde un punto de vista jurídico ó desde el diseño de la estructura productiva, lo que subyace la informalidad es una alta vulnerabilidad de los trabajadores dado que no se encuentran al resguardo de los riesgos sociales por encontrarse por fuera del derecho laboral y por lo tanto de las protecciones que rigen para el conjunto de aquellos que sí se encuentran amparados en la relación salarial clásica.

### **3. Transformación productiva**

Brevemente señalaremos que el carácter transformador que asumió la dictadura cívico-militar de 1976 logró trastocar tanto las bases económicas como sociales y políticas de la sociedad argentina. Hasta ese momento, el comportamiento económico estuvo dado por la producción industrial como eje fundamental de la dinámica de crecimiento (Azpiazu et. al., 2004; Basualdo, 2001; Basualdo, 2010). El desmantelamiento del tejido productivo desarrollado durante aproximadamente cuarenta años en la Argentina tuvo como consecuencia la reducción de la clase obrera industrial y la consecuente desarticulación del tejido social, a la par del estancamiento económico y la distribución regresiva del ingreso (Schvarzer, 2004; Rougier & Schorr, 2012). Suscribimos la hipótesis y argumentación que sostiene que el plan económico y político de la dictadura no buscaba superar las limitaciones del modelo de acumulación sustentado sobre la industrialización sustitutiva, sino modificar radicalmente el rumbo económico del país, sus bases sociales de sustentación y su inserción en la división internacional del trabajo. En otras palabras, remover de manera irreversible sus propios soportes estructurales (Azpiazu, et. al, 2004; Rougier & Schorr, 2012).

El fin de la dictadura plantea a los sectores dominantes el desafío de llevar adelante, bajo un régimen democrático, el control político que posibilite el desarrollo del nuevo patrón de acumulación caracterizado por la involución de la producción y por la significativa contracción de la ocupación (Basualdo, 2001; Azpiazu et. al, 2004 ). Desde la apertura democrática en adelante, se forma un nuevo sistema político de dominación en la Argentina, basado sobre una mayor concentración del ingreso, acompañando y consolidando la Valorización Financiera (Azpiazu & Basualdo, 2009; Basualdo, 2001). Dicho concepto remite al comportamiento de las distintas fracciones del capital más concentrado en relación con la apertura financiera que -en el nivel global- comienza en 1973<sup>1</sup> gracias a la expansión del crédito internacional proveniente del superávit petrolero que facilitaron e impulsaron el endeudamiento, de la mano del auge internacional de las políticas monetaristas y librecambistas llevadas adelante por la ortodoxia local e internacional gobernante (Diamand, 1983).

Según explican Azpiazu y Basualdo, la Valorización Financiera:

*Se trata del proceso en el cual las fracciones del capital dominante contrajeron deuda externa para luego realizar, con esos recursos, colocaciones en activos financieros en el mercado interno para valorizarlos a partir de la existencia de un diferencial positivo entre la tasa de interés interna y la internacional, y luego fugarlos al exterior. De esta manera, a diferencia de lo que ocurría durante la segunda etapa de sustitución de importaciones, la fuga de capitales estuvo intrínsecamente ligada al endeudamiento externo porque este último ya no constituyó, fundamentalmente, en una forma de financiamiento de la inversión o del capital del trabajo, sino en un instrumento para obtener renta financiera dado que la tasa de interés interna (a la cual se colocaba el dinero) era sistemáticamente superior al costo de endeudamiento externo en el mercado internacional (PNUD, 2009:15).*

En paralelo a la implementación de un modelo económico ciertamente novedoso en nuestro país y en la región, se estaba dando en el nivel global un proceso de transformación capitalista, que se inicia hacia mediados de la década de los '70 y es caracterizado como financiero-transnacional. El mismo se amplificó localmente, en tanto asimetrías, primero a través del genocidio como práctica social (Feierstein, 2007), y luego por la profunda irrupción del neoliberalismo en la región y en la Argentina más específicamente (Abal Medina, 2013; Abal Medina &

---

<sup>1</sup> Para el caso argentino la apertura financiera de capitales comienza en 1977 con la Reforma Financiera diseñada y promovida por Martínez de Hoz y su equipo económico. La misma habilitó que la tasa de interés local sea sistemáticamente superior a la tasa de interés internacional, dicho de otro modo, la tasa de interés que debían pagar los sectores dominantes a los acreedores era considerablemente menor a la tasa de interés que cobraban localmente.

Diana Menéndez, 2011; Battistini, 2004; Diana Menéndez, 2010; Palomino & Trajtemberg, 2012; Palomino & Dalle, 2012). Este escenario complejo reconfigura el entramado industrial -achicándolo y reestructurándolo regresivamente- lo cual conmina a posar la mirada en la totalidad del proceso para comprender las formas en que se despliega la valorización del capital, a lo largo de la trama completa (Barrera y Storti, 2010; Narodowski, 2008). Requiere, como parte de sus estrategias de valorización, tanto de la precarización del trabajo en ciertos momentos del proceso, como la transferencia hacia empresas menores de gran parte de los costos tanto fiscales como de explotación de la fuerza de trabajo. La informalidad laboral -en tanto ocultamiento, precarización, inestabilidad, circuitos de ilegalidad y clandestinidad- funciona como ajuste en la cadena de valor, comandada por la empresa con mayor poder dentro de un grupo, en detrimento de las de baja rentabilidad. De acuerdo con Castells et. al (2014), las pymes locales tienen serios problemas de competitividad, sobre todo si se las mira frente a las grandes empresas; esto mismo conlleva efectos directos sobre las características del empleo al interior de estas firmas. A la pregunta de por qué las empresas chicas usualmente incurrir en prácticas de precarización laboral, algunas respuestas pueden encontrarse en las características mismas del sistema impositivo, en los costos de financiamiento, es decir en las dificultades de acceder a créditos que se ajusten a las necesidades del tamaño y perfil de esas empresas.

Por tanto, entender la informalidad laboral implica un ejercicio de comprensión de la forma que asumió el capitalismo global, desde la década de los ´70 en adelante. En el caso argentino, su estructura oligopólica ha puesto un límite a la formación de puestos de trabajo en el marco de condiciones salariales formales. Por un lado es cierto que las pequeñas empresas nutren los procesos productivos de las grandes corporaciones a costa de su baja rentabilidad y de la asunción de riegos, fiscales y laborales en general. Pero por el otro, esta explicación no alcanza para volver observable por qué las empresas medianas y pequeñas -que funcionan muchas veces como proveedoras y otras como clientes de las grandes empresas- no pueden afrontar las cargas sociales del trabajo formal. Dicho de otro modo, una parte de las empresas pymes se ve en la disyuntiva de incurrir en la precarización laboral para no ser absorbida por la empresa núcleo. Dijimos que los costos fiscales y salariales son a costa de los trabajadores formales, ahora bien, si las pymes tienen acceso a la informalidad laboral es porque existe una oferta de mano de obra dispuesta a acceder a condiciones precarias de contratación, que entre otras cosas se reflejan en salarios considerablemente más bajos que los de sus pares formales. Nos parece que lo que se encuentra en la base y hace posible la heterogeneidad de formas de

**Gráfico 1.** Tasa de empleo no registrado según tamaño del establecimiento. Período 2004-2013 (%)



Fuente: Elaboración propia sobre Boletín de Estadísticas Laborales – MTySS

El tercer trimestre de 2007 no fue relevado por lo que el promedio se realizó sobre los tres trimestres restantes.

Para el año 2013 sólo se contemplan los dos primeros trimestres de actividad por falta de información restante.

ocupación es la estructura oligopólica, ya que la misma le pone límites a la formación de puestos de trabajo formales, alentando la precarización laboral y el diseño irregular de la estructura salarial, presionando los salarios hacia la baja (en algunos casos erosionando el poder de impugnación sindical). En el mediano plazo empeora la distribución del ingreso, lo que puede repercutir regresivamente en la demanda agregada. Dicho de otra manera, es poco el empleo registrado que se genera por cada unidad producida; la estructura de capital concentrado desalienta la formación de puestos de trabajo formales, lo que también puede leerse como una transferencia indirecta de ingresos del trabajo al capital.

Si bien, en el transcurso de la última década la tendencia es descendente, los establecimientos más pequeños -aquellos que no superan los 5 empleados- concentran el 70% de la informalidad laboral, mientras que los establecimientos que tienen más de 40 empleados apenas ronda el 8% de trabajo no registrado.

A partir de datos extraídos del Ministerio de Trabajo de la Nación, podemos ver en el **gráfico 1** la disparidad existente según tamaño de los establecimientos.

Una primera lectura del cuadro nos permite afirmar la existencia de un

mercado de trabajo fragmentado. Suponiendo que el problema más acuciante de la Argentina no sea la desocupación, sí nos parece importante detenernos ante el problema de la fragmentación de la clase trabajadora y abordarlo con mayor atención. En parte porque afecta el poder de organización de los trabajadores y su capacidad objetiva de conquistas sociales. Por otro lado porque la disparidad salarial antes mencionada implica que la pobreza ya no se daría sólo por falta de trabajo, sino también por ingresos bajos, en ese sentido el trabajo como eje que estructura la vida de los sujetos no garantiza la salida de la pobreza, sino que funcionaría como un constante estabilizador de situaciones de entrada y salida de la marginalidad social. Por último, porque el trabajo condiciona la estructura social en general. El tipo de relaciones laborales que un país desarrolla, medidas en las formas de organización del trabajo y en los sistemas de relaciones laborales, impactan directamente sobre el entramado de las relaciones establecidas en una sociedad. En última instancia, un orden social que estructura sus formas de intercambio a partir de la fragmentación del mercado de trabajo profundiza las desigualdades sociales.

De manera sintética sostenemos que la heterogeneidad laboral se presenta como una característica aparentemente consolidada al interior de la dinámica del mercado de trabajo, perfilando la estructura social argentina.

#### **4. Profundización de la Valorización Financiera y su consecuente impacto social**

La década de los noventa estuvo caracterizada por basar su crecimiento económico sobre la apertura comercial y financiera, la privatización de las empresas públicas, la desregulación del mercado de trabajo y el fuerte endeudamiento externo.

La crisis desatada hacia finales del año 2001 encuentra sus orígenes en el propio modelo de Convertibilidad que generó un fenomenal aumento de las importaciones fruto de que el tipo de cambio fijo (\$1 – US\$1) llevara a que los productos nacionales se encarecieran en relación con los internacionales. Esto implicó el cierre masivo de establecimientos productivos, que sumado al aumento de las importaciones, generó un déficit en cuenta corriente y la pérdida continua de divisas. No obstante, a lo largo de toda la década la salida de dólares por cuenta corriente estuvo contrastada por el ingreso vía cuenta capital producto de las privatizaciones y del endeudamiento externo que finalizaría en una dinámica explosiva en diciembre de 2001. El **cuadro 1**, extraído de Kulfas & Schorr (2003) corrobora nuestra afirmación precedente.

**Cuadro 1.** Desagregación de los saldos de la balanza de pagos, 1992-2001  
Promedios anuales en millones de dólares

	1992- 1994	1995- 1999	2000- 2001	TOTAL 1992- 2001
<b>Cuenta Corriente</b>	<b>-8.908</b>	<b>-10.654</b>	<b>-6.854</b>	<b>-9.370</b>
Sector Privado	-6.650	-6.818	-1.448	-5.694
Balanza comercial	-2.633	-380	5.033	27
Servicios financieros	-913	-2.515	-2.411	-2.013
Servicios reales y otros	-3.104	-3.924	-4.070	-3.707
Sector Público	-2.258	-3.836	-5.406	-3.677
Servicios financieros	-2.141	-3.728	-5.322	-3.571
Servicios reales y otros	-117	-108	-84	-106
<b>Cuenta Capital y Financiera</b>	<b>11.842</b>	<b>13.711</b>	<b>2.761</b>	<b>10.960</b>
Sector Privado	8.595	4.902	-5.309	3.968
Inversión extranjera directa	4.783	10.602	7.428	8.221
Inversión de cartera y otras operaciones	1.097	-548	-5.814	-208
Fuga de capitales	-3.772	-9.935	-6.170	-7.333
Endeudamiento externo	3.487	4.783	-753	3.287
Sector Público	3.247	8.809	8.071	6.993
Endeudamiento externo	3.247	8.809	8.071	6.993
<b>Resultado de la balanza de pagos</b>	<b>2.934</b>	<b>3.065</b>	<b>-4.093</b>	<b>1.590</b>
Sector Privado	1.945	-1.916	-6.758	-1.726
Sector Público	989	4.973	2.665	3.316

Fuente: Kulfas & Schorr (2003), sobre información del Ministerio de Economía, el INDEC y Damill (2000).

En ese sentido, la apertura comercial y financiera tuvo un impacto directo sobre la clase trabajadora, por un lado porque la ola de privatizaciones vino acompañada de una “racionalización de la gestión pública” que se tradujo en despidos masivos de personal; por otro lado, el cierre de empresas y fábricas también dejó un saldo de desocupados con escasas posibilidades de reinserción laboral. Las empresas que lograron reducir fuertemente los costos laborales (salariales y no salariales) incrementaron su productividad industrial, pero los procesos productivos se desverticalizaron, incorporando cada vez más insumos importados en la cadena de producción. Este fenómeno explicó la destrucción de puestos de trabajo, ya que los mismos eran los de mayor calidad, de tiempo completo y con contratos de duración indefinida. De este modo, el sector manufacturero fue expulsor neto de mano de obra,

despidiendo en 9 años 480.000 trabajadores según datos del Ministerio de Trabajo. En 1994, el desempleo ya se había instalado como un fenómeno estructural, el 12% de desocupación alcanzado en ese año se convirtió en el piso por debajo del cual va a ser muy difícil descender. Este piso permitió que se generen otros fenómenos tales como la subocupación, la salida masiva de todo el núcleo familiar a la búsqueda de trabajo<sup>2</sup> y por supuesto la proliferación del trabajo informal.

Esta nueva realidad implicó un nuevo episodio en el disciplinamiento del capital a la clase trabajadora. De este modo podemos inferir que el patrón de acumulación basa su crecimiento económico sobre el deterioro del mercado de trabajo, ya que los altos niveles de desocupación más la progresiva precarización laboral, repercutieron negativamente sobre las remuneraciones de los trabajadores -en un contexto sin inflación, e incluso, con deflación- con efectos disciplinadores muy profundos sobre el conjunto de la clase obrera, profundizando la distribución regresiva del ingreso, consolidando un nuevo y más elevado nivel de desempleo, el aumento de la subocupación y, por lo tanto, un notable incremento de la pobreza (Santarcangelo & Schorr, 1999).

#### **4.1 Competitividad empresarial y crisis**

El diseño macroeconómico de la Convertibilidad generó un alto grado de dependencia externa para pagar la deuda ya contraída, las importaciones y la realización de las ganancias en dólares, ya que combinó “déficits gemelos” tanto en cuenta corriente como fiscal, con la obligación de cumplir con la ley de Convertibilidad.

Con lo cual el problema económico de las autoridades era cómo mejorar la competitividad sin alterar el tipo de cambio (es decir, sin acudir a la devaluación). Para “los grandes ganadores del establishment”, representados en las autoridades de gobierno, era fundamental eliminar las “rigideces”<sup>3</sup> que mantenían los salarios “altos”. Si esto se lograba, se

<sup>2</sup> Se dio el efecto “Trabajador adicional” que implica que el desempleo del Jefe de Hogar (y la dificultad de conseguir otro trabajo) obligó a hijos, esposas y adultos mayores a salir a buscar trabajo. Este concepto se opone al que las autoridades del gobierno, especialmente el Ministerio de Economía, argumentaban como “Trabajador alentado” en un intento de invisibilizar el crecimiento descomunal de la desocupación (Lieutier y Ludmer, 2010).

<sup>3</sup> Entendemos “rigideces” como la manera que encuentra la economía neoclásica para referirse a los derechos de los trabajadores, en este caso, adquiridos en otra época de la Argentina. Los mismos son la Seguridad Social (Obra Social, salarios de convenio, jubilación, vacaciones pagas, indemnización por despido, aguinaldo, entre otras), el derecho a huelga, las negociaciones y paritarias por rama de actividad y no por empresa, y todas las formas de protección que se puedan relacionar a situaciones de abuso de poder por parte de los empleadores.

disminuiría la desocupación, pero sobre todo, se induciría una deflación de los costos laborales que mejoraría la competitividad de la economía, reduciendo los costos laborales totales y aumentando la rentabilidad de las empresas, en especial de las más grandes. En otras palabras, si la competitividad no podía lograrse mediante la genuina producción y colocación de mercancías en el mercado, debía realizarse a costa de los trabajadores argentinos, en función de mantener la rentabilidad de las empresas.

El aumento del desempleo trajo aparejado el fenómeno de exclusión estructural que cumple con el rol fundamental de presionar a la baja los salarios de los ocupados, naturalizar el trabajo informal y reducir los costos laborales salariales y no salariales. Se apuntó a mecanismos de flexibilización de los contratos y los despidos, la descentralización de los convenios colectivos, entre otras medidas. En ese sentido, podemos destacar la ley nacional de Empleo del año 1991 (24.013) y la ley de Reforma Laboral de 1998 (25.013) cuyos objetivos fueron la flexibilización de las relaciones laborales para aumentar la productividad del trabajo, reduciendo los costos laborales (salariales y no salariales) y la descentralización de las negociaciones colectivas debilitando el poder de los sindicatos. Estas estrategias desarrolladas por el empresariado local -aumento del empleo no registrado, caída de las horas trabajadas, inestabilidad en el puesto de trabajo, contratos de tiempo determinado, reducción de indemnizaciones, entre otros mecanismos- sumadas a la evolución de la productividad a un ritmo mayor que las remuneraciones y a la rebaja de los aportes patronales a la seguridad social, determinaron un comportamiento decreciente de la participación de los asalariados en el valor agregado del país. Hacia 1993 los trabajadores se llevaban el 44,7% del ingreso y para 1998 el porcentaje había descendido a 38,3% (Lieutier y Ludmer, 2010). Dicho de otro modo, se produjo una distribución regresiva del ingreso a favor del capital, por algo más de 6 puntos del PIB. Hacia el final de la Convertibilidad, la tasa de desocupación triplicaba los valores vigentes al momento de su puesta en marcha. Durante el mismo período el PIB creció cerca del 30%, demostrando que el aumento del desempleo no obedeció a problemas de crecimiento, sino a modificaciones estructurales del modelo (Lieutier y Ludmer, 2010). De todas maneras, si bien la desocupación y el trabajo informal fueron piezas tácticas ante la necesidad de estabilización de la economía, dichos ajustes no alcanzaron para compensar el tipo de cambio sobrevaluado y la gran dependencia externa, y con esto la fragilidad de la economía ante cualquier crisis mundial como pudieron ser la crisis del Tequila, la crisis de los Tigres Asiáticos o la devaluación de Brasil.

Como se mencionó más arriba, la crisis del modelo de Convertibilidad tiene sus fundamentos en el interior de su plan micro y macroeconómi-

co, sostenido sobre la dependencia del capital extranjero (con su consecuente fuga de divisas) y el endeudamiento externo, producto del déficit comercial, generado a partir del atraso cambiario que impedía contar con superávit comercial en sus exportaciones al tiempo que la apertura comercial aumentaba las importaciones. En lo que hace a la dinámica industrial, dicho sector fue expulsor neto de mano de obra gracias a la apertura comercial. La contracara es el nuevo perfil productivo que tiene como protagonistas al comercio y los servicios. Estos sectores generan empleo con reducida calificación de la mano de obra, una baja productividad, y una aún menor retribución salarial (Santarcángelo & Schorr, 1999).

Por lo mencionado, hacia finales de 2001 la situación del país se tornó insostenible, dejando un saldo de desempleo cercano al 18%, una subocupación del 16% y el 40% de la población bajo la línea de pobreza (Lieutier y Ludmer, 2010). Estos indicadores expresan un escenario de fuerte fragmentación de la clase trabajadora que se mantiene hasta nuestros días. Por un lado incluso dentro de la categoría de ocupados nos encontramos con una fuerte heterogeneidad dependiendo del tipo de inserción, ya sea en grandes empresas o en chicas, en actividades manuales o en el sector servicios. Por otro lado, la fragmentación también se compone de los trabajadores subocupados y activos desocupados, y por supuesto de los trabajadores informales que, como vimos, están expuestos a una variedad de situaciones de inseguridad social. La crisis de 2001 también implicó un alto nivel de conflictividad social, no sólo por el quiebre del sistema económico, sino también por la ruptura del orden en términos de hegemonía política y social. El Estado sucumbió a una de las peores crisis de su historia, al punto tal de perder legitimidad sobre su propia moneda. De acuerdo con Aglietta y Orléan (1990) la moneda es la realidad social que penetra más íntimamente en la vida privada de cada uno, constituyéndose como el primer lazo en una sociedad mercantil. Si dicho lazo se ve perjudicado, puede poner en crisis al conjunto de las instituciones<sup>4</sup>.

Por todo lo expuesto, resulta casi indiscutible que el mundo del trabajo ha presentado fortísimas transformaciones durante la convertibilidad, -iniciadas con el quiebre de la Industrialización por Sustitución de Importaciones a partir de 1976- desmejorando las relaciones laborales a partir de una alta tasa de desempleo y consolidando un tipo de mercado de trabajo fragmentado.

<sup>4</sup> Los autores mencionados parten de una perspectiva estructuralista, pensando a la moneda como un sistema estructurado asimilable al lenguaje. Señalan que las relaciones monetarias no son más naturales que la lengua y que están reguladas por una institución social que es el intercambio monetario.

La crisis de 2001 movió los cimientos del orden social luego de 25 años, reorganizando la sociedad bajo un paradigma que plantea claros-curos con el modelo anterior y que si bien convive con ciertos aspectos del ordenamiento precedente, en lo que hace al empleo, los salarios y la distribución del ingreso logró -sobre la base de una megadevaluación que implicó una transferencia descomunal del ingreso a favor del capital- reincorporar al mercado de trabajo a buena parte de la clase trabajadora y media asalariada que durante los '90 había sido desplazada, constituyéndose, en términos de sujeto social, como los grandes perdedores de ese período.

#### **4.2 Megadevaluación**

En enero de 2002 Eduardo Duhalde asume la presidencia de la nación elegido por la Asamblea Legislativa. Luego de los debates entre el *establishment* y las fuerzas políticas sobre cuál debía ser la salida de la Convertibilidad, el gobierno de Duhalde devaluó la moneda, provocando una modificación radical de los precios relativos, favoreciendo la producción de bienes transables y generando, como recién mencionamos, una descomunal transferencia de ingresos del trabajo al capital. El incremento del tipo de cambio fue del orden del 250%, lo cual favoreció a los sectores transables de la economía (minería e hidrocarburos, agricultura, industria y turismo) en detrimento de la clase trabajadora y cierto sector del capital, como las empresas de servicios públicos privatizadas.

La dirigencia política implementó, entre otras medidas, un tipo de cambio real competitivo que incentivara la producción de bienes para aumentar los saldos exportables y así recomponer la balanza comercial, el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos privatizados y la aplicación de retenciones a las exportaciones de productos agropecuarios. Estas medidas combinadas hicieron que la caída del costo salarial fuera superior a la del salario real, lo cual evitó una más profunda retracción del consumo, fomentando la competitividad del sector transable y sentando las bases para el incremento futuro de la producción.

### **5. El mundo trabajador en el nuevo ciclo político**

El 25 de mayo de 2003 Néstor Kirchner asume la presidencia del país con algo más del 22% de los votos. Esto refleja, entre otras cosas, la debilidad con la que un nuevo gobierno elegido democráticamente llega a la presidencia, pero fundamentalmente que el orden social, en tanto legitimidad política, sin duda todavía se encontraba en proceso de

recomposición de su crisis orgánica y del legado neoliberal ya descrito.

Es un debate abierto si el kirchnerismo es expresión de un cambio de modelo, sin embargo, como fue mencionado al inicio, nos interesa recalcar que este ciclo que lleva 11 años no es un todo homogéneo sino que distingue dos etapas, una que va desde 2003<sup>5</sup> hasta 2007/2008 y otra hasta nuestros días. Consideramos que lo que fundamentalmente cambia de un modelo a otro es su base de sustentación, siendo que la clase trabajadora y media asalariada vuelven a la escena política, sindical y económica de la Argentina.

Cabe decir que como consecuencia de las transformaciones que tuvieron lugar desde la devaluación de la moneda y el nuevo ciclo político abierto en 2003 con el kirchnerismo, se producen reacomodamientos de la estructura industrial argentina. El comportamiento de dicho sector, incentivado por determinadas políticas macroeconómicas, genera un proceso de reindustrialización (Azpiazu, et. al, 2004; Azpiazu & Schorr, 2010; Basualdo, 2010; Fernández Bugna & Porta, 2007; Rougier & Schorr, 2012; Schorr, 2004) con impacto directo sobre el mercado de trabajo, disminuyendo significativamente los niveles de desempleo durante el período 2003-2008<sup>6</sup>. Como consecuencia de lo anterior, recupera centralidad y dinamismo el actor sindical y la negociación colectiva (Abal Medina & Diana Menéndez, 2011; Fernández & Senén González, 2010; Palomino & Trajtemberg, 2012; Senén González & Medwid, 2007; Senén González, Trajtemberg & Medwid, 2009). No obstante, el modelo de Valorización Financiera previamente descrito, del cual el mundo trabajador por supuesto no quedó exento, modificó estructuralmente las relaciones sociales. El modelo asumió los siguientes rasgos principales: masificación de la condición de trabajador asalariado pobre, precarización y tercerización, aumento de la desocupación e inestabilidad laboral, extensión de un proceso de insu-

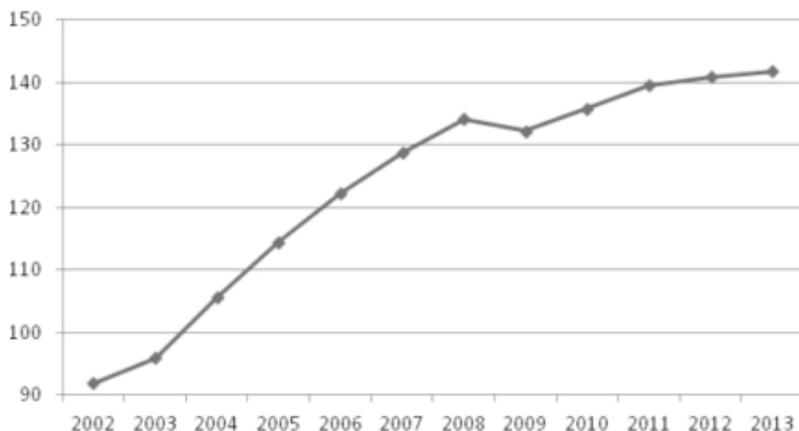
<sup>5</sup> No desconocemos que las transformaciones se inician a partir de la megadevaluación y por lo tanto con el período posconvertibilidad, pero nuestro enfoque recupera las decisiones políticas sobre el rumbo económico y es por eso que ponemos énfasis en el ciclo político kirchnerista más que en el cambio de la etapa económica que se inicia en 2002 con la posconvertibilidad. Si privilegiáramos la etapa económica por sobre el ciclo político, sin duda deberíamos tomar como inicio de esta etapa 2002, pero creemos que un ciclo político incluye las medidas económicas, como así también las decisiones de cambio cultural, social, sindical, etc.

<sup>6</sup> El descenso del desempleo continúa pero con menor intensidad y en las últimas mediciones se estanca. Según el Ministerio de Trabajo, el crecimiento circunstancial del desempleo en el primer trimestre de 2013 no se debió a que se hayan destruido puestos de trabajo, sino que el empleo generado no alcanzó para absorber el aumento verificado en la población económicamente activa (Ministerio de Trabajo, 2013).

larización de territorios dentro de circuitos informales, clandestinos e ilegales que aumentan la vulnerabilidad y desigualdad laboral y la fragmentación del trabajo como sujeto colectivo, con el consiguiente debilitamiento de la acción sindical. En este sentido, el protagonismo sindical de los últimos años tiene límites muy significativos ya que no logra expresar sindicalmente la nueva morfología heterogénea del mundo trabajador. Por este motivo la desigualdad de condiciones y relaciones de trabajo coexisten actualmente hasta en el mismo espacio físico de trabajo (Abal Medina, 2013). En el mismo sentido la reconstitución del entramado industrial adquiere una configuración y lógica interna signada por una enorme heterogeneidad empresarial a lo largo de la trama productiva, en donde se observan núcleos concentrados que conjugan empleo registrado, altos salarios y elevada rentabilidad, articulados con sectores de muy baja registración laboral y fiscal, bajos salarios y baja rentabilidad (Barrera y Storti, 2010; Harvey, 2007; Narodowski, 2008, Durand, 2011).

Durante el período 2003-2007 y partiendo de un piso muy bajo producto de la crisis, el empleo industrial comienza a recomponerse a un ritmo anual elevado pero decreciente al 6% (Marshall, 2009). Como ya mencionamos, por un lado la megadevaluación producida en 2002 implicó el derrumbe del salario real de los trabajadores. Por el otro, al liberar el tipo de cambio las empresas que habían perdido competitividad frente a la invasión de mercancías importadas, volvieron a reactivar su producción utilizando su capacidad instalada. A pesar de que la heterogeneidad existente no permite una generalización, los márgenes de ganancias de las empresas se recompusieron, al tiempo que se impulsó la reapertura de paritarias en determinadas ramas de actividad y eso impactó en la recomposición de los salarios a los niveles precrisis. Durante el período en cuestión el elemento central de la política económica es mantener el dólar alto, acompañado de negociaciones salariales, por lo tanto, la distribución progresiva del ingreso busca ser el factor dinámico de crecimiento. Asimismo, la recuperación paulatina del salario no parece haber afectado los márgenes de ganancia producto de que las empresas han tenido la capacidad de absorber los incrementos del salario como resultado del acelerado crecimiento de la producción que se verificó en este período. Éste bien puede ser el caso de la industria manufacturera que registró ganancias reducidas en la última fase de la Convertibilidad. Con la devaluación que alteró el tipo de cambio y el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos, sumado a un salario real bastante retrasado y una demanda que se iba recomponiendo paulatinamente con la recomposición del salario, este sector evidenció una expansión de la actividad y un incremento en la productividad que pasó del 4,2% en 2003 al 7,9% en 2007 (Tavosnanska, 2010).

**Gráfico 2.** Evolución del nivel de empleo registrado en la industria manufacturera (2002-2013). Total de aglomerados relevados.



Fuente: MTySS sobre la base de EIL.

El período 2003-2007 se vio signado por una importante recuperación del mercado de trabajo a partir de un proceso incipiente de industrialización que surge con la crítica salida de la Convertibilidad, gracias a la implementación de un tipo de cambio real, alto y competitivo que permite a determinados sectores de la industria (como la manufacturera) dar uso a la capacidad instalada y así recomponer el entramado productivo nacional.

El correlato de este proceso de recomposición productiva y reindustrialización es el aumento de la demanda de mano de obra y con esto el resurgimiento de la conflictividad laboral al interior de las fábricas, lo que demuestra la reconfiguración de resistencias colectivas por parte de los trabajadores (Abal Medina et. al., 2009; Abal Medina, 2013; Arceo et. al., 2008; Azpiazu, et. al, 2004; Basualdo, 2001; Battistini, 2004; Diana Menéndez, 2010; Fernández Bugna & Porta, 2007; Neffa & Boyer, 2004). Los diferentes conflictos gremiales de la última década manifiestan, por un lado, un intento por desnaturalizar la precarización como rasgo estructural del uso de la fuerza de trabajo, y por otro la determinación de recuperar derechos de los que habían sido despojados durante la década anterior (Abal Medina & Diana Menéndez, 2011). Las distintas formas que asume la precarización laboral -en términos de tercerización y subcontratación- deben ser consideradas como parte del movimiento global del capital -y su necesidad continua de acumulación- cuyo corolario es el empeoramiento de las condiciones de trabajo de la

clase obrera<sup>7</sup> (Esponda, 2013). Por otra parte, la tercerización y subcontratación también apuntan a fracturar y fragmentar la solidaridad entre trabajadores al intensificar las diferencias de salarios, de condiciones de trabajo y encuadramientos convencionales y sindicales al interior de un mismo colectivo laboral (Abal Medina y Diana Menéndez, 2011; Battistini, 2004; Diana Menéndez, 2010). Las relaciones de subcontratación de las empresas pequeñas para con la gran empresa, llevan a las primeras a aceptar condiciones precarias de contratación donde, normalmente, la gran empresa transfiere los efectos de la versatilidad de los mercados a ellas. La fragmentación estructural de la empresa ampliada también reduce el tamaño de los colectivos de trabajo, al tiempo que disminuye el poder sindical de organización y permite profundizar aún más prácticas de flexibilización laboral<sup>8</sup> (Durand, 2011).

No obstante, a partir de 2007 comienzan a perfilarse los que luego se manifestarán como los límites estructurales del modelo económico basado sobre el tipo de cambio real, alto y competitivo. Dos elementos parecen haberse conjugado para poner en cuestión la dinámica de crecimiento.

Por un lado, se produjo en el año 2007 un importante aumento del precio internacional de las *commodities*. Al mismo tiempo, en el contexto de una economía nacional fuertemente oligopólica, el consumo interno empezó a ejercer presión sobre los precios domésticos, generando el comienzo de un proceso inflacionario (Cenda, 2010). De todos modos, sería un error adjudicarle a la política económica expansiva la responsabilidad de dicho proceso. Durante ese año los sectores políticos opositores al gobierno planteaban el enfriamiento de la economía, esto es -de manera muy sintética- congelar los salarios y restringir la capacidad de consumo de las clases medias y populares que vieron durante los años previos mejoras en el salario real. Nuestra lectura sobre el achicamiento del poder adquisitivo es diferente. El incremento de los precios de consumo doméstico produjo una gradual apreciación del peso, lo que afectó directamente sobre la política de tipo de cambio alto. En este contexto, sumado a un diseño de política industrial poco proclive a la expansión de empresas medianas y chicas con eje en el mercado interno, la producción industrial comenzó a morigerar su marcha, ya que gran parte

---

<sup>7</sup> El uso de la fuerza de trabajo está determinada por la informalidad, la inestabilidad y la precarización, siendo éstas características del proceso general de flexibilización laboral, encubriendo, muchas veces lo que en realidad son relaciones salariales (Antunes, 2005; Durand, 2011; Esponda, 2013; Marshall, 2009).

<sup>8</sup> Esta lógica de precarización -sobre la que opera el capitalismo global y que se impone sobre el actual mercado de trabajo- no sería posible si en la base no se encontrara la heterogeneidad empresarial de la trama productiva, a partir de lo que Durand (2011) denomina "flujo tenso y cadenas invisibles".

**Cuadro 2.** Tasa de variación interanual de los puestos de trabajo registrados por sector de actividad. Período 2003-2009 (%)

	Total	Sector Primario	Industria manufacturera	Construcción	Sectores productores de bienes	Sectores productores de servicios
I-2003	2,3	7,7	4,7	24,1	7,1	-0,1
IV-2003	7,0	8,6	10,4	43,3	13,1	4,3
I-2004	10,3	10,5	12,6	37,9	14,7	8,6
IV-2004	12,0	12,6	12,2	33,4	14,8	10,6
I-2005	11,5	11,2	9,6	36,5	13,5	10,8
IV-2005	10,8	8,2	9,0	36,1	12,3	10,5
I-2006	9,6	5,8	8,3	28,2	10,6	9,5
IV-2006	8,3	6,0	7,3	16,8	8,7	8,3
I-2007	8,7	5,3	6,7	17,8	8,4	9,0
IV-2007	7,7	5,7	5,9	12,0	7,0	8,1
I-2008	7,7	6,1	6,1	2,9	5,4	8,9
IV-2008	5,0	4,8	3,3	-2,5	2,3	6,3
I-2009	-1,7	-3,6	-4,1	-9,1	-4,9	-0,2

Fuente: CENDA sobre la base del Ministerio de Economía y del SIJyP.

de dicho sector no es competitivo en el nivel internacional y necesita, en el plano macroeconómico, protección cambiaria para crecer. En el plano de una política pública, un diseño de política industrial. Al mismo tiempo, uno de los pilares sobre los que basó su crecimiento a partir de la megadevaluación fueron los salarios bajos. Esta relación se modificó y el sector productor de bienes dejó de dinamizar la economía impactando notoriamente sobre el mercado de trabajo (Cenda, 2010).

El segundo elemento que impactó negativamente sobre nuestra economía fue la crisis desatada durante 2008 en EUA cuyo impacto sobre las economías centrales y periféricas no tardó en aparecer. En nuestro caso se produjo a través del comercio exterior, en tanto descenso de la demanda internacional de dichos productos, sobre todo los manufacturados. Las consecuencias de la crisis internacional también golpearon el esquema macroeconómico. Los más afectados por la crisis de 2008 fueron el rubro de la construcción, los productores de bienes y la industria manufacturera cuyo correlato directo se da sobre el mercado de trabajo. Se acelera la caída sobre la formación de nuevos puestos de trabajo.

Sin embargo la fuerza con la que algunos sindicatos pudieron enfrentar las consecuencias del freno en el crecimiento industrial y limitar relativamente el impacto del mismo sobre sus salarios es consecuencia del resurgimiento de la conflictividad laboral al interior de las fábricas, lo que ha demostrado la reconfiguración de resistencias colectivas por parte de los trabajadores. Al mismo tiempo la actualización del Salario Mínimo Vital y Móvil jugó un papel importante, ya que en el segundo trimestre de 2009 se ubicó un 6% por encima del mismo trimestre del año anterior, lo que permitió recuperar la caída de 2007 y 2008 (Cenda, 2010).

El mercado de trabajo registrado del sector privado se recupera a partir de 2009 aunque se observa un detenimiento hacia finales de 2011, cuando se percibe una caída relativa del mismo. En realidad esto debe ser entendido como un freno en el nivel de actividad, dicho de otro modo, si bien no avanza el crecimiento en la formación de nuevos puestos de trabajo, tampoco hay destrucción de éstos. Según se observa en el gráfico, el nivel de empleo registrado del 4° trimestre de 2013 se encuentra un 6,5% por arriba del observado en el cuarto trimestre de 2009, y es un 49,2% superior al número de puestos de trabajo formales que había en el mismo trimestre de 2003 (Ministerio de Trabajo).

No obstante, como afirman CENDA y el Ministerio de Trabajo, para el año 2012 la ocupación y los salarios comienzan nuevamente a mejorar debido a que ambas variables están evolucionando por encima del crecimiento de la actividad económica. Igualmente cabe señalar que las brechas salariales son significativas, respondiendo, como es esperable, a la dinámica heterogénea del mercado de trabajo. Los beneficiados de las mejoras salariales son trabajadores registrados en el sistema formal. Una mirada estilizada de largo plazo demuestra que -durante la pos-convertibilidad- el poder adquisitivo de los asalariados registrados fue en 2013 un 32,4% más elevada que el vigente en el último trimestre de 2001. En tanto que el de los trabajadores informales fue apenas un 9,8% superior (Cifra, 2014).

En lo que hace a los comienzos de 2014, como señala el adelanto de Informe de Coyuntura 16 de CIFRA, producto de la devaluación de enero del corriente y del alza en las tasas de interés, la capacidad adquisitiva del salario mínimo -tras su incremento nominal del 9,1% en enero de 2014- fue rápidamente erosionado por el aumento de los precios al consumidor del primer trimestre del año. Los autores se guían a partir del IPCNu que alcanzó el 10,0% en marzo de 2014 respecto de diciembre de 2013 (Cifra, 2014).

Igualmente sostenemos, siguiendo los datos que arroja el Ministerio de Trabajo, y sin desconocer que la dinámica de expansión o enfriamiento del mercado de trabajo responde a la anatomía del patrón de acumulación, el período que va desde 2008 hasta el presente puede ser entendido como de estabilización del mercado de trabajo. Para entender los movimientos de éste siempre es conveniente tener presente que se encuentra muy vinculado con la tasa de actividad de las empresas. Si bien es cierto que para el último trimestre de 2013 la tasa de desempleo alcanzó el 6,4% (correspondiéndose con una tasa de actividad del 46,3%) la reducción del desempleo fue solamente del 0,5% con respecto del cuarto trimestre de 2012, con una caída de la tasa de actividad de 0,7% (Ministerio de Trabajo, 2014). Podríamos afirmar que

**Gráfico 3.** Evolución anual de la tasa de empleo no registrado. La industria manufacturera en relación con el total de ramas de actividad. Período 2004-2013 (%)



Fuente: Elaboración propia sobre Boletín de Estadísticas Laborales – MTySS

El tercer trimestre de 2007 no fue relevado por lo que el promedio se realizó sobre los trimestres restantes. Para el año 2013 sólo se contemplan los dos primeros trimestres de actividad por falta de información restante.

durante los últimos dos años no se ha registrado destrucción de puestos de trabajo dentro del sector del empleo registrado, según informa el total de aglomerados urbanos relevados por la EPH.

En lo que hace al trabajo informal -en términos agregados- la industria manufacturera se caracteriza por estar históricamente por debajo de la media. Según los últimos datos relevados por el Ministerio de Trabajo, la informalidad laboral total se encuentra, para el segundo trimestre del 2013, en un 34,1% teniendo en cuenta la población de trabajadores no registrados mayores de 18 años, total país (Boletín de Estadísticas Laborales, 2014). En cambio si observamos la evolución del empleo no registrado específicamente de la industria manufacturera, para el segundo trimestre de 2013, se encuentra en un 27,7 por ciento.

Podemos ver la evolución de la informalidad laboral total país y anualizada en comparación con la informalidad en la industria (**gráfico 3**).

La informalidad laboral en términos agregados para la industria manufacturera, aun partiendo de valores altos como el casi 41% de 2004, es

relativamente menor al total de las ramas de actividad. Ciertamente este sector incluye a las actividades industriales cuyo componente laboral se encuentra más sindicalizado que en otras ramas de actividad. Por otro lado, en el caso de los grandes establecimientos, la exposición fiscal y la presión a respetar los derechos laborales es más grande que en el caso de los establecimientos más pequeños donde se conjugan formas de ocultamiento laboral con el tipo de actividad. Por otro lado, como vimos, en la trama de productividades que van desde las empresas de mayor tamaño hacia las más chicas, las primeras transmiten los costos laborales a las segundas. El resultado es que las pequeñas empresas -que por otro lado son mano de obra intensivas- absorben los costos laborales trasladados por las grandes.

## **6. Impactos del ciclo económico en el mercado de trabajo**

Si las formas que asume el mercado de trabajo se desprenden del tipo de actividades económicas que lideran el perfil productivo en un momento histórico determinado, y que a su vez existe -como respuesta a ese perfil económico- una estructura heterogénea de ocupaciones al interior de ese mercado, cabría afirmar que el escenario real de los trabajadores cambia según el contexto macroeconómico. Algunas restricciones pueden estar dadas por el exceso de oferta de mano de obra, o dicho de otro modo, la ausencia de una demanda que estaría dada por un alto nivel de actividad, y esta estaría dada, a su vez, por la expansión de la economía en momentos de crecimiento económico, medidos en términos de PIB y en niveles de demanda agregada.

En pocas palabras, tomamos como variable independiente el ciclo económico que puede ser contractivo o expansivo y como variable dependiente los flujos de entrada y salida de la informalidad laboral. Según OIT (2011) una de las formas en las que se refleja con mayor claridad la relación entre el ciclo económico y los flujos de entrada y salida es en el trabajo independiente, ya que el mismo puede ser contracíclico o procíclico. En el caso argentino el trabajo independiente es generalmente contracíclico, dado que es una reacción de los trabajadores expulsados del ámbito formal a conseguir un empleo que los mantenga insertos dentro del mercado de trabajo, aunque más no sea, con un empleo cuentapropista. Es una actitud defensiva ante el desempleo y la pobreza. El trabajo independiente, especialmente el cuentapropismo, constituyen una parte importante de la informalidad laboral. La evidencia empírica muestra una fuerte relación entre informalidad y empleo independiente.

Como trama subyacente se encuentra el grado de desarrollo de un país, ya que el trabajo independiente y el cuentapropismo más especí-

ficamente son mayores en países menos desarrollados, dándose de este modo una relación causal.

Nuestra hipótesis de trabajo es que dado el carácter estructural de la informalidad laboral es inevitable que los sujetos, una vez incorporados a la población económicamente activa (PEA), atraviesen experiencias de informalidad laboral en algún momento de sus trayectorias sociolaborales. Esto se puede manifestar -fragmentación del mercado laboral mediante- ya sea porque, en el contexto expansivo del ciclo económico, puedan salir de la desocupación y de ese modo el acceso al trabajo suele ser más probable a través de un trabajo informal o porque -también en un contexto expansivo- como ocupado informal ha logrado alcanzar un puesto de trabajo en el marco de la regulación legal y laboral vigente.

De acuerdo con la OIT (2011) los asalariados formales tienen más posibilidades de transitar hacia el trabajo independiente durante las fases contractivas del ciclo. Al mismo tiempo la variable educacional juega un rol importantísimo ya que se considera que los principales agentes de este cambio serían los trabajadores con menores credenciales educativas.

La informalidad laboral está tan presente en la organización económica que necesariamente es un tipo de trabajo que los sujetos tendrán que atravesar, de una manera o de otra. Por otro lado, si es más probable que un trabajador desempleado encuentre un trabajo independiente antes que un trabajo formal, es porque la demanda de trabajo formal está reducida ante las diferentes posibilidades de empleo informal dentro del mercado de trabajo. Esto puede darse por una sobreoferta, pero también por las características de las actividades predominantes de los países que por su condición estructural no son capaces de absorber mayor cantidad de mano de obra.

En la Argentina los niveles de informalidad laboral se han reducido a lo largo de la década, debido a decisiones macroeconómicas que permitieron la reactivación en establecimientos productivos mano de obra intensivos y esto redundó en la baja del desempleo. No obstante, también es cierto que los procesos de recomposición en contextos de bajo desarrollo de las fuerzas productivas, habilitan el fenómeno de la tercerización, subcontratación y en la demanda de mayor empleo independiente o hacia pequeños establecimientos. Por otro lado, en contextos de expansión crediticia y/o abaratamiento de los costos de los bienes de capital es posible que aparezcan emprendedores que aprovechen esta oportunidad y se lancen a invertir en un nuevo emprendimiento como dueños. Esto está muy bien en la medida en la que haya protecciones a las mercancías externas. En la medida en que los productos importa-

dos sean competitivos en el mercado local, estos establecimientos podrían tender a la quiebra porque son chicos y no compiten en el nivel precios con las mercancías importadas. Este es el caso de muchas pymes locales que como dijimos presentan serias dificultades de competitividad no sólo frente a la competencia externa en cuanto a los costos sino también a las empresas grandes locales. Modificar ese juego de relaciones entre las empresas es una tarea que se constituye a partir de la intervención estatal.

## **7. A modo de conclusión**

Las principales ideas del presente trabajo han pasado por entablar la existencia de una relación entre las formas que asume el mercado y el tipo de actividades económicas que lideran el perfil productivo en un momento histórico determinado. También sostuvimos que las posibilidades de inserción laboral en empleos registrados dependen fuertemente del contexto macroeconómico, entablandose una relación de causalidad entre el ciclo económico -contractivo o expansivo- y los flujos de entrada y salida de la informalidad laboral. Si bien los niveles de éste se han reducido en los últimos años, el desarrollo continúa siendo la dimensión central para la reactivación productiva y la organización del trabajo amparada en los derechos de la seguridad social. De este modo, en las actividades predominantes del país es donde radicaría la incapacidad de absorber mayor cantidad de mano de obra registrada. Al mismo tiempo y como señala Lindenboim (2008) el componente asalariado argentino sigue ajustándose a los parámetros de una organización laboral de tipo salarial. Esto indicaría que a pesar de las fuertes transformaciones en el aparato productivo, el trabajo en relación de dependencia se mantuvo constante. Lo que ha sufrido transformaciones, mirando el largo plazo, es la dinámica de creación de empleo. Esto mismo respalda nuestra hipótesis sobre las chances de atravesar experiencias de trabajo informal a lo largo de las trayectorias laborales. Del mismo modo, la ausencia de garantías de ascenso social en la obtención de un trabajo asalariado pone fuertemente en cuestión el contrato social entre el trabajo y el capital como factores de la producción.

Nuestra intención ha sido incorporarnos a los debates en torno de las nuevas formas que asume el mundo del trabajo, nos parece que el mismo ha sido protagonista de conquistas sociales, políticas y sindicales durante la última década. No obstante, las mismas deben entenderse en el contexto de espacios regidos por marcadas relaciones de poder caracterizadas por los términos de la relación capital-trabajo. El reverso de las conquistas laborales y salariales es la productividad y

rentabilidad de las empresas. Cuando ven peligrar sus niveles de acumulación, recurren a la táctica devaluatoria e inflacionaria para reencausar sus ganancias. Por esto mismo es muy común leer en la literatura vigente acerca de cierta paradoja presente entre un gobierno que se ha caracterizado por llevar adelante medidas de política fiscal y crediticias expansivas pero que al mismo tiempo ha posibilitado el éxito de la cúpula empresaria o elite económica en la acumulación de ingentes fortunas y, aún más importante, ha permitido que dichos sectores se hicieran de un poder de veto difícilmente desarticulable. Para poder comprender más acabadamente dicha paradoja es necesario preguntarse por la relación que existe entre esos grupos concentrados y el aparato del Estado, pero dicha aproximación ha excedido los alcances del presente artículo. Solamente hemos querido presentar un mapa de situación actual haciendo hincapié en la importancia de la fragmentación del mercado de trabajo hoy, reflejada en la informalidad laboral y su fuerte vínculo con los niveles de desarrollo productivo nacional.

## Bibliografía

- Abal Medina, P. (2013): *Sindicalismo y mundo trabajador en la Argentina reciente*. En prensa.
- Abal Medina, P.; Arias, C.C.; Battistini, O. R.; Bussi, M.; Crivelli, K.; Míguez, P.; Diana Menéndez, N. (2009): *Senderos bifurcados. Prácticas sindicales en tiempos de precarización laboral*, Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- Abal Medina, P. y Diana Menéndez, N. (comps) (2011): *Colectivos resistentes. Procesos de politización de trabajadores en la Argentina reciente*, Imago Mundi, Buenos Aires.
- Aglietta, M. y Orléan, A. (1990): *La violencia de la moneda*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Antunes, R. (2005): *Los sentidos del trabajo. Taller de estudios laborales*, Editorial Herramienta, Buenos Aires
- Arceo, N.; Monsalvo, A.; Schorr, M.; Wainer, A. (2008): *Empleo y salarios en la Argentina. Una visión de largo plazo*, Colección Claves para Todos, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Azpiazu, D.; Basualdo, E. y Khavisse, M. (2004): *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Azpiazu, D y Basualdo, E. (2009): Transformaciones estructurales de la economía argentina. Una aproximación a partir del panel de grandes empresas, 1991-2005, en *Nuevo empresariado: el patrón de inversión predominante y su impacto sobre el crecimiento y la distribución*, Cap 2, pp. 11-164, PNUD Argentina.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010): *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2001*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

- Basualdo, E. (2001): *Sistema Político y Modelo de Acumulación en Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes-Flacso, IDEP, Buenos Aires.
- Basualdo, E. (2010): *Estudios de Historia Económica Argentina*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Barrera, F. y Storti, M.L. (2010): La precarización del trabajo en las cadenas productivas de la Argentina. Un estudio a partir de la Matriz Insumo-Producto. Publicado en las *III Jornadas de Economía Crítica: Estado, políticas económicas y acumulación de capital*, Rosario.
- Battistini, O. (2004): El infierno de la clase obrera argentina. Desde un pasado venturoso a un presente sin porvenir, en *Revista Venezolana de Gerencia*, abril-junio/vol. 9, 26, Universidad del Zulia, Venezuela.
- Castells, M.J.; Ferreira, E.; Inchauspe, E.; Schorr, M (2014): La industria de bienes de capital en la posconvertibilidad: desempeño comercial externo y (des)aprovechamiento de la masa crítica existente, **Realidad Económica**, 281, Buenos Aires.
- CENDA (2010): La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010, *CARA O CECA*, Buenos Aires.
- Cifra CTA (2014): Informe de Coyuntura 16 (adelanto), Buenos Aires. Disponible en: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/IC%20Nro%2016.pdf>
- Diamond, M. (1983): El péndulo argentino ¿Hasta cuándo?. En *Revista Argentina de Política Económica y Social*, ene-abril, 4, pp. 93-134, Instituto de Política Económica y Social, Editores, Buenos Aires.
- Diana Menéndez, N. (2010): “La múltiple dimensión de la precariedad laboral: El caso de la administración pública en Argentina”, en *Revista Ciencias Sociales* 128-129:119-136, Costa Rica. Disponible en:<http://revistaciencias-sociales.ucr.ac.cr/wp-content/revistas/128-129/08-DIANA.pdf>
- Durand, J. P. (2011): *La cadena invisible. Flujo tenso y servidumbre voluntaria*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Esponda, M.A.: (2013): Tercerización: Aportes para un estudio de sus orígenes, formas de conceptualización e impactos en América Latina. Primer informe de: Proyecto de Investigación sobre Tercerización del Área de Economía y Tecnología de Flacso y el Área de Litigio del CELS, 23/04 y 26/04. Supervisión a cargo de Victoria Basualdo.
- Feierstein, D. (2007): *El genocidio como práctica social. Entre el nazismo y la experiencia argentina*, FCE, Argentina.
- Fernández, A. y Senén González, C. (comps) (2010): *Estado, instituciones laborales y acción sindical en países del MERCOSUR frente al contexto de la crisis mundial*. Prometeo, Buenos Aires.
- Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2007): “El crecimiento reciente en la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural”, en: Kosakoff, B. (ed.) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas*, pp. 63-107, CEPAL, Santiago de Chile.

- Kulfas, M. y Schorr, M. (2003): *La deuda externa argentina. Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración*, Fundación OSDE/CIEPP, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.fundacionosde.com.ar/pdf/biblioteca/La%20deuda%20externa%20Argentina.pdf>
- Harvey, D (2007): *Breve historia del neoliberalismo*, London School of Economics, Londres.
- Lieutier, A. y Ludmer, G. (2010): "Dinámica y rol del mercado de trabajo durante el Plan de Convertibilidad y el ciclo kirchnerista", en Frascina, S. y Robba, Alejandro R. (comps), *Los dos modelos económicos en disputa*, Buenos Aires: Prometeo – Universidad Nacional de Moreno.
- Lindenboim, J. (2008): Distribución funcional del ingreso, un tema olvidado que reclama atención, en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 39, 153, abril-junio, Buenos Aires.
- Marshall, A. (2009): Desempeño y perfil del empleo en la industria argentina (2003-2008). Presentado en: *X Jornadas Argentinas de Estudios de Población*, AEPa, 4-6 de Noviembre, San Fernando del Valle de Catamarca.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (2013): *Boletín de Estadísticas Laborales*, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (2013): Encuesta de Indicadores Laborales, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/eil/resultados.asp>
- Narodowski, P. (2008): La economía oculta como forma de ajuste en la cadena de valor. El caso de la petroquímica-plásticos. ASET, 35, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.aset.org.ar/docs/Narodowski%2035.pdf>
- Neffa, J. y Boyer, R. (comps.) (2004): *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*. Miño y Dávila editores, Buenos Aires.
- Organización Internacional del Trabajo, (2011): *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*, Bertranou, F. y Maurizio, R. editores.
- Palomino, H. y Dalle, P. (2012): El impacto de los cambios ocupacionales en la estructura social de la Argentina: 2003-2011. *Revista de Trabajo-Nueva Época*, Año 8, 10, pp. 205-227, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Palomino, H y Trajtemberg, D. (2012): Negociación colectiva y recuperación económica en Argentina. En: *Macroeconomía, empleo e ingresos. Debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*, capítulo 7, pp. 261-285. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: [http://www.adapt.it/boletinespanol/fadocs/oit\\_macroeconomia\\_2012.pdf#page=261](http://www.adapt.it/boletinespanol/fadocs/oit_macroeconomia_2012.pdf#page=261)
- Poblete, L. (2013): Deslaborización y trabajo independiente dependiente en la administración pública nacional (1995-2007), *Papeles de Trabajo*, Año 7, 12, pp.102-121, Buenos Aires.

- Portes, A. y Benton, L. (1989): Desarrollo industrial y absorción laboral: una reinterpretación, *Revista Estudios Sociológicos* V:13, México.
- Rougier, M. y Schorr, M. (2012): *La industria en los cuatro peronismos. Estrategias políticas y resultados*. Colección Claves para Todos, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Santarcángelo, J. y Schorr, M. (1999): Desempleo y precariedad laboral en Argentina durante la década del noventa. *Estudios del trabajo* 20. ASET-FLACSO. Buenos Aires.
- Schorr, M. (2004): *Industria y Nación*. Edhasa editores, Buenos Aires.
- Schvarzer, J. (2004): *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975-2000*, AZ Editorial, Buenos Aires.
- Senén González, C. y Medwid B. (2007): "Resurgimiento del conflicto laboral en la Argentina posdevaluación: un estudio en el sector aceitero". *Argumentos*, Año 20, 54, pp. 81-101, UAM-X, México D.F.
- Senén González, C.; Trajtemberg, D. y Medwid, B. (2009): "La negociación colectiva en la Argentina 1991-2007". En: Senén González, C.; Schettini P. (Comps.): *Trabajo y relaciones laborales en Argentina: sector formal e informal*. pp. 117-139. Prometeo-UNLaM, Buenos Aires.
- Tavosnanska, A. (2010): "Crisis, devaluación y después. Breve historia de la recomposición de las ganancias empresariales en la postconvertibilidad". En: Robba, A.L. y Fraschina, S. (comps.): *Los dos modelos económicos en disputa*. pp. 41-63, Universidad Nacional de Moreno, Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- Torrado, S. (dir.) (2010), *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*, Tomo I, Edhasa editores, Buenos Aires.

## Transformaciones

# Capitalismo tecnológico estadounidense: ¿un modelo para el desarrollo argentino?\*

*Germán Linzer\*\**

A pesar de la continuidad y profundización de políticas en el ámbito de la ciencia, tecnología e innovación (CTI) en la Argentina, no se ha alcanzado el objetivo de contribuir a lograr un cambio cualitativo en la producción nacional.

El “modelo” de innovación capitalista conseguido a partir de medidas tendientes a fomentar el espíritu emprendedor y la competencia tecnológica, del cual Estados Unidos es el principal referente para la mayoría de los países latinoamericanos, es cuestionado en este trabajo. Las medidas presentadas como tendientes a favorecer a las pequeñas empresas tecnológicas, en realidad favorecieron principalmente al capital tecnológico concentrado e implican barreras tecnológicas para el resto del sistema.

La hipótesis es que los marcos conceptuales *mainstream* desde los que se busca generar conocimiento para contribuir al diseño de las políticas de CTI no son adecuados para entender los procesos de desarrollo de los países dependientes. Lo cual lleva aparejados errores de diagnóstico y evaluación de políticas.

**Palabras clave:** Política de Ciencia - Tecnología e Innovación - Emprendedorismo - Empresas tecnológicas - Barreras tecnológicas - Desarrollo en países dependientes

\* Trabajo elaborado con apoyo de la Beca Presidente Néstor Kirchner, 2013-2014

\*\* Licenciado en Economía (UBA). Master en Gestión de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (UNGS) y Master en Propiedad Intelectual (FLACSO). Gerente en Gestión de la Propiedad Intelectual del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

## American technological capitalism, a model for Argentine development?

**In spite of the continuity and consolidation of science, technology and innovation (STI) policies in Argentina, the purpose of contributing to the achievement of a qualitative change in national production has not been accomplished.**

**The "model" of capitalist innovation achieved from measures to promote entrepreneurship and technological competence, for which the United States is the main reference for most Latin American countries, is questioned in this paper. The measures presented as tending to foster small technology companies actually favored mainly concentrated technological capital and involve technological barriers to the rest of the system.**

**The hypothesis is that mainstream conceptual frameworks from which it is intended to generate knowledge to contribute to the design of STI policies are not appropriate to understand the development processes of dependent countries, which entails policy assessment and diagnosis errors.**

**Keywords:** Science - Technology and Innovation Policies - Entrepreneurship - Technological Companies - Technological Barriers - Development of dependent countries

Fecha de recepción: mayo de 2014

Fecha de aceptación: junio de 2014

## Introducción

Los últimos años han sido trascendentes en lo que se refiere a las políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI) en la Argentina por el hecho de que estamos ante la presencia de una política superadora de las acciones y los instrumentos que se ejecutaban en este campo.

La creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT), como continuación de la anterior Secretaría, es uno de los raros casos nacionales de continuidad en el diagnóstico y la profundización de medidas entre gobiernos declaradamente opuestos en sus orientaciones políticas, en materia económica y social.

El incremento en el presupuesto público destinado a la actividad, la generación de una estructura ministerial densa y profesionalizada acorde con el diagnóstico elaborado sobre la situación nacional, y la reformulación de planes estratégicos con amplia participación social, son algunos de los hechos más importantes que se pueden mencionar. Parecería que con todo esto la Argentina estuviera en presencia de un momento históricamente fundacional.

No obstante, el panorama no se vislumbra sencillo. Los logros no son pocos, pero los desafíos son enormes.

A pesar de la mencionada continuidad y profundización de medidas e instrumentos, primero, y de políticas, después, en el ámbito de la CTI no se ha alcanzado el objetivo de contribuir a lograr un cambio cualitativo en la producción nacional.

El patrón de producción parece no haber variado en el nivel sectorial ni intrasectorial<sup>1</sup>. De la misma manera, los indicadores puntuales de CyT no parecen tener el resultado esperado: el porcentaje de I+D sobre PIB, la composición de dicha I+D, el origen casi exclusivamente público de los investigadores, y la cantidad y calidad de la vinculación entre instituciones del Sistema Nacional de CTI (SNCTI), entre otras medidas, así lo demuestran.

El centro de la cuestión es, entonces, desarrollar conocimientos para tratar de entender cuáles son los límites para el desarrollo de la CTI en

<sup>1</sup> Tal como el propio MINCyT lo reconoce, el patrón productivo nacional "...está por una parte basado -excepto por algunas actividades de dinamismo reciente, tales como las relacionadas con la biotecnología y la industria del software- sobre ventajas comparativas naturales, destacándose el complejo agroalimentario y, más recientemente, la minería en gran escala; por otra parte, en un grupo relativamente reducido de capacidades acumuladas en etapas aguas arriba del sector manufacturero, especialmente en industrias de proceso intensivas en escala y productoras de *commodities*, como las del acero y el aluminio, y en menor medida, las industrias papeleras y petroquímica" (PNCTI 2012-15, pág. 23).

países como la Argentina y el grueso de Latinoamérica.

***La hipótesis de este trabajo es que los marcos conceptuales mainstream desde los que se busca generar conocimiento para contribuir al diseño de las políticas de CTI no son adecuados para entender los procesos de desarrollo de los países dependientes, lo cual lleva aparejados errores de diagnóstico y evaluación de políticas.***

La estructura de este ensayo constará de seis partes. La **primera sección** comenzará describiendo la emergencia de lo que es considerado como un nuevo “paradigma tecnológico”. En ella se buscará mostrar la relación entre las oportunidades de negocios tecnológicos en el marco de ese nuevo paradigma tecnológico con el surgimiento de un nuevo cuerpo de conocimientos sobre el origen, naturaleza y perspectiva de los fenómenos de desarrollo económico a partir del desarrollo tecnológico. A su vez, se mostrarán las principales características de los enfoques que se consolidaron como dominantes (o *mainstream*) en esta área de conocimiento.

En la **segunda sección** se mostrará que, si bien hubo numerosos casos de desarrollo en el siglo XX, sobre todo a partir de la experiencia de los países recientemente industrializados del sudeste asiático (NIC, por sus siglas en inglés), el “modelo” que se toma como ejemplo de desarrollo es el de Estados Unidos. En particular porque en dicho “modelo” parecen haberse tomado las medidas de “reforma institucional” que a principios de la década de los ‘80 lo volvían más eficiente que otros para competir en los nuevos paradigmas tecnológicos.

Específicamente, se resaltan aquellas medidas de ampliación de los derechos de propiedad intelectual, promoción de la articulación pública-privada y la creación de pequeñas empresas tecnológicas. A diferencia de otras experiencias de desarrollo, el modelo estadounidense mostraría que, para iniciar un proceso de desarrollo basado sobre las nuevas tecnologías, bastaría con que el Estado generase los incentivos necesarios para que las unidades económicas e institucionales tuviesen impulso para invertir y desarrollar tecnologías para el mercado.

En la **tercera sección** se describirán las recomendaciones de política surgidas de este enfoque dominante. Dichas recomendaciones ponen eje en la importancia de que el Estado cree un “sistema de incentivos” que promueva un comportamiento virtuoso de los componentes del sistema de innovación.

Con esto se confirmaría y reforzaría la idea culturalmente dominante de que es el empresariado emprendedor, en un contexto que lo estimule a crecer y desarrollarse, el motor del desarrollo tecnológico. Por lo tanto, sería el esquema institucional estadounidense el que se reco-

mendaría como “modelo” para los países que buscan desarrollarse. En particular se mostrará su impacto en Latinoamérica.

A pesar de que esta experiencia parecería ser determinante, en la **cuarta sección** buscaremos hacer una revisión historiográfica del caso estadounidense y, desde ella, remontarnos a la validez de los supuestos de los enfoques dominantes.

En nuestra revisión se buscará mostrar la razón histórica de las medidas que tuvieron un impacto en el “sistema institucional” estadounidense. En la **quinta sección** se describirá cómo las medidas, presentadas como tendientes a fomentar el espíritu emprendedor en un contexto de libre competencia, en realidad buscaban generar barreras tendientes a beneficiar a las propias industrias estadounidenses y generaban medidas legales para dificultar a los países potencialmente competidores el acceso a tecnologías antes libremente disponibles.

Por otro lado, se revela que en realidad el proceso de reconversión de la industria estadounidense no surgió de la modificación de sus arreglos institucionales, vinculados con la gestión de la propiedad intelectual, la vinculación público-privada y la creación de pequeñas empresas tecnológicas, sino del rol que adquirieron sus grandes empresas o sus proyectos relacionados con la *Big Science* (en general vinculados con la industria bélica).

Finalmente, la **sexta sección** será la de conclusiones. Allí se buscará contrastar la concepción de los enfoques dominantes respecto de las conclusiones que obtenemos de nuestra revisión historiográfica. En particular se señalará las diferencias entre el rol del Estado y las políticas en los procesos de desarrollo. En este mismo punto, se señalará la necesidad de trabajar sobre una teoría crítica que supere los enfoques dominantes.

## 1. Surgimiento de un nuevo “paradigma tecnológico” y del marco conceptual dominante

En las últimas décadas algunos especialistas sostienen que se ha consolidado un nuevo paradigma tecnológico (Pérez, 2004) basado sobre tres tecnologías de amplia aplicación, aunque con dispar impacto productivo:

- Tecnologías de la información y la comunicación (TIC),
- Biotecnología,
- Nanotecnología (en particular, tecnología de los nuevos materiales).

Las tres son diferentes pero tienen ciertas características relevantes

en común. La primera es que tienen una aplicación potencial masiva y generalizada. Casi todo lo que podemos ver y tocar en nuestra experiencia cotidiana podría ser modificado por su aplicación.

La segunda es que pueden ser consideradas como relativamente menos “capital intensivas” y más “cerebro intensivas” en relación con otras de las principales tecnologías de anteriores paradigmas tecnológicos: industrias química, eléctrica, farmacéutica, siderúrgica, de la energía nuclear, aeroespacial, automotriz, etc.

Este requerimiento proporcionalmente menor de capital para el desarrollo de productos es la razón por la cual determinados países con buena dotación de recursos naturales y capacidades científicas de excelencia, como la Argentina, tratan de basar su desarrollo tecnológico sobre ellas. En realidad, parecería ser posible para las instituciones públicas, y para las pequeñas empresas, obtener nuevos productos basados sobre esas tecnologías<sup>2</sup>.

Se suele afirmar que las tecnologías de este nuevo paradigma no requieren “economías de escala”. Por lo tanto, los actores de mercado serían las pequeñas empresas tecnológicas (*small business*), a las que concibe como más dinámicas y eficientes que las grandes empresas consolidadas.

La tercera característica es que se empezó a entender que las nuevas empresas “cerebro intensivas” no sólo tienen requerimientos técnicos específicos sino también una particular estructura financiera acorde con la etapa de desarrollo del producto (“*angel capital*”, “*seed capital*”, “*venture capital*” y, finalmente, “*Oferta Pública de Acciones*”). Asimismo, las tecnologías de los nuevos paradigmas tienen sus requerimientos particulares en materia de propiedad intelectual y regulatorios.

Por las razones mencionadas, la experiencia de los requerimientos en los desarrollos biotecnológicos y en TIC dio nacimiento a un nuevo campo académico: los estudios especializados sobre la política, la gestión y los negocios en los procesos de ciencia, tecnología e innovación (CTI).

Quizá porque uno de los principales antecedentes académicos en el estudio de la relación entre el cambio tecnológico y el desarrollo económico proviene del trabajo de Joseph Alois Schumpeter, es que muchos de los más importantes autores en el estudio de los procesos de desa-

---

<sup>2</sup> Como ejemplos, puede mencionarse el caso de Genentech en biotecnología o de Microsoft o Apple en TIC. Se trataría de emprendedores que desde su voluntad creadora y su capacidad de atraer inversiones de riesgo lograron llegar a constituir corporaciones multinacionales. Parecería, entonces, que bajo los nuevos paradigmas tecnológicos no hay límites económicos para el desarrollo.

rollo de la CTI son llamados “neoschumpeterianos”.

Los “neoschumpeterianos” y su fusión ecléctica con otros enfoques teóricos en su tratamiento de la CTI (evolucionistas, autores de la “*path dependency theory*”, institucionalistas, etc.) constituyen la corriente académica dominante (*mainstream*) en el estudio de estos temas.

Sin embargo, merece destacarse el rol que cumple el enfoque analítico de los “sistemas nacionales de innovación” (SNI), por su capacidad de resumen y sincretismo sobre estos marcos conceptuales y por ser tenidos como inspiración para muchos de los diseños de política de CTI en Latinoamérica (y otros países menos desarrollados) desde la década de los ‘90.

Aun cuando estos enfoques, que constituyen la corriente dominante, son muy diferentes entre ellos, comparten su énfasis en la importancia del “sistema institucional” para el desarrollo económico y tecnológico<sup>3</sup>.

Desde una perspectiva amplia, el sistema institucional consiste en un conjunto de reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad, etc.) e informales (tabúes, costumbres, tradiciones, etc.) que dan sentido y orientan las conductas de los individuos y grupos de una sociedad. En particular, el sistema institucional relacionado con la innovación involucra diferentes “subsistemas”, como el financiero, el educativo, el de protección de los derechos de propiedad intelectual, etc., es decir, un conjunto que da previsibilidad y estimula o disuade determinadas conductas.

El funcionamiento sistémico de las instituciones daría forma a la interacción entre los actores más importantes para la innovación tecnológica: el Estado, las instituciones de investigación y las empresas.

Sobre la base de estas ideas podría entenderse que existirían buenos o malos “sistemas nacionales de innovación”. Los buenos serían aquellos en los cuales el Estado sería capaz de generar incentivos adecuados para la inversión privada en desarrollo tecnológico y para la gestión eficiente del desarrollo tecnológico en las instituciones públicas, las empresas y entre sí.

Esta sería la diferencia entre los países: la capacidad de los estados para crear un sistema institucional de incentivos coherente y promotor de premios al desarrollo de negocios tecnológicos.

<sup>3</sup> El énfasis en el “sistema institucional” como determinante del desarrollo tecnológico y económico puede apreciarse en conspicuos autores de estos enfoque, tales como Ronald Coase, Oliver Williamson y Douglas North (quienes fundaron la International Society for the New Institutional Economics). Similar énfasis puede encontrarse en diversos textos de Christopher Freeman, Bengt-Åke Lundvall, Carlsson y Stankiewicz, Nelson y Rosenberg, entre otros.

La información empírica brindada por estos enfoques dominantes mostraría cómo los países tecnológicamente más desarrollados alcanzaron ese punto a partir de la creación de un sistema institucional adecuado al desarrollo de negocios y el emprendedorismo tecnológico.

## **2. El “modelo” estadounidense: la legislación “ejemplificadora”**

El énfasis sobre el sistema institucional como causa u obstáculo del desarrollo tecnológico al que refiere el marco analítico del SNI está basado sobre la experiencia de ciertos países desarrollados (PD).

Si bien los ejemplos de desarrollo tecnológico que parecerían más adecuados para ser considerados por países como la Argentina son los NIC, su tratamiento por parte de la literatura *mainstream* es sesgada y reducida.

Abordar profundamente el caso de los NIC implicaría considerar el rol planificador de los Estados en la economía: las políticas fiscales, financieras, comerciales, etc., tendientes a la transformación de la estructura económica; los ambiciosos planes de infraestructura implementados y la creación de empresas nacionales; el fomento de la concentración económica con empresas estratégicas hasta encontrar la escala óptima para la competencia internacional; los aspectos geopolíticos y las relaciones económicas internacionales (como la importancia que en su momento tuvieron las alianzas con la principal potencia mundial contra la “amenaza comunista”); etcétera.

Es decir, emprender el estudio de la historia del desarrollo económico capitalista implica introducir a los estudios sobre el desarrollo tecnológico en un campo bastante alejado de las ideas que ponderan las bondades del rol del empresario en competencia tecnológica como el sujeto del desarrollo en el capitalismo.

Desde la literatura *mainstream* no se niega la participación del Estado en la economía. Más aún, parecería que se lo invita a participar con fuerza (incluso criticando informes considerados “neoliberales” sobre los NIC por considerar que ellos descalifican la importancia de la “política industrial” para esos países<sup>4</sup>).

Sin embargo, para esta literatura, la participación del Estado está restringida a generar las condiciones que hagan que las empresas (que para esta concepción son los verdaderos motores del desarrollo) puedan tener incentivos en participar en mercados tecnológicos: políticas

---

<sup>4</sup> Tal es el caso de Alice H. Amsden (1994), criticando el informe del Banco Mundial “The East Asian Miracle Report” de 1993.

de formación de recursos humanos en ingenierías y ciencias; políticas macroeconómicas previsibles; fomento a la inversión en I+D y al vínculo universidad-empresa; etc.<sup>5</sup>

Por lo tanto, si bien es la experiencia japonesa la que fue tomada por Freeman (1987) para identificar y caracterizar un SNI exitoso, es la modificación en el sistema institucional estadounidense de la década de los '80 el tomado como referencia política. Dicha modificación se dio en el momento de inicio de la consolidación de las principales tecnologías que componen el "nuevo paradigma tecnológico", y fueron asociadas con las claves que le permitieron a ese país mantener el liderazgo tecnológico en un momento en que su posición dominante parecía verse amenazada.

El caso estadounidense es tomado como ejemplo tanto por los otros PD como por los que buscan desarrollarse. En ese caso se podría apreciar cómo el perfeccionamiento del sistema de incentivos, resultante de un sistema institucional adecuado, podría incrementar la competitividad a través del desarrollo tecnológico.

Las lecturas habituales que sobre este proceso pueden obtenerse de los autores que tratan el SNI son en gran medida tomadas de la visión que sobre sí mismos tienen las autoridades y los representantes de los PD. Según esta visión, el éxito del crecimiento de Estados Unidos a partir de la década de los '80 se debería a la propia capacidad de comprensión de las transformaciones en el contexto tecnológico y productivo mundial y a la consecuente capacidad nacional para la fijación de metas de competitividad y la reconfiguración del sistema institucional para alcanzarlas.

Con el fin de desarrollar instrumentos que permitiesen llegar a estos objetivos, se debería llevar adelante una reforma política en la que la clave de las modificaciones institucionales estuviera en la transformación de las leyes relacionadas con la propiedad intelectual, la vinculación universidad-industria y el fomento de las pequeñas empresas tecnológicas. En otras palabras, a diferencia de la experiencia de los NIC del sudeste asiático, el caso estadounidense mostraría que no se necesitarían Estados fuertes para alcanzar grandes transformaciones estructurales para las economías, sino simples cambios legislativos enfocados a orientar eficientemente la toma de decisiones en el nivel microeconómico.

En efecto, por un lado, debido al riesgo y la magnitud de la inversión en investigación y desarrollo, se deberían perfeccionar los mecanismos

<sup>5</sup> Como más adelante se mencionará, no se niega la importancia de este particular rol del Estado en un contexto capitalista, pero la experiencia histórica muestra que no son suficientes para el desarrollo.

legales mediante los cuales los inversores privados pudiesen alcanzar la recuperación de sus inversiones en caso de llegar a un resultado exitoso. Para ello, las empresas que compiten por tecnología tendrían que ser protegidas contra la copia o apropiación injusta de sus resultados de investigación. Con la ampliación de estos derechos, a su vez, los inventores podrían tener no sólo el reconocimiento moral como autores, sino también el reconocimiento económico, lo que, desde esta perspectiva, les significaría un doble incentivo.

Por otro lado, los legisladores estadounidenses habrían comprendido, y la sociedad estadounidense valorado, que la innovación es un “proceso sistémico”. Ya no tendría más vigencia una organización institucional preparada para que unos investiguen y divulguen sus resultados a toda la sociedad y otros, encarnados en las fuerzas productivas, tomen aquella parte de los resultados que les sirve para lograr productos innovadores.

Esquemáticamente, podríamos dividir esas leyes sobre propiedad intelectual y transferencia de tecnología en dos grupos. Por un lado, se mencionan la ley de Patentes y la ley de *Copyright* estadounidenses, cuya actualización, al ampliar el rango conceptual y temporal de lo “protegable”, habría permitido un mayor resguardo de los resultados del trabajo de las instituciones de investigación. A partir de esto, habría estimulado la inversión del sector privado en I+D, motivándose a los investigadores para llegar con sus tecnologías al mercado y propiciado la creación de pequeñas empresas de base tecnológica (EBT).

Además, se destacan las llamadas “Leyes de Innovación”, entendidas como aquellas que transformaron la relación entre las instituciones públicas y las empresas privadas a partir de la posibilidad del registro, licenciamiento y explotación de los resultados de investigación financiada con fondos federales.

Dentro de las leyes de innovación estadounidenses se puede citar un denso cuerpo de medidas<sup>6</sup>. Sin embargo, por su importancia como inspiradora de gran parte de la reforma institucional en los sistemas de CyT, tanto de los PD como de los países que buscan desarrollarse, destacamos la ***Bayh-Dole University and Small Business Patent Procedure Act*** de 1980.

A través de ella se permitió a universidades, institutos de investigación o contratistas del Estado proteger a su propio nombre y explotar o licen-

---

<sup>6</sup> Tales como la ley Stevenson -Wydlar de Innovación Tecnológica de 1980 y la ley federal sobre Transferencia de Tecnología de 1986. Aunque no son leyes, también se deben mencionar la creación del Consorcio Federal de Transferencia de Tecnología y la creación de los acuerdos de colaboración en investigación y desarrollo (CRADA).

ciar a pequeñas empresas, en las condiciones que crean convenientes, los resultados de sus investigaciones financiadas con fondos federales.

Sus objetivos primarios serían:

- 1) Favorecer la investigación con impacto productivo a través de la transferencia de tecnología<sup>7</sup> y
- 2) Promocionar la creación de pequeñas y medianas empresas tecnológicas.

De hecho, a la *Bayh-Dole Act*, junto con otras medidas de promoción del *Small Business*, como el favorable entramado de incentivos al emprendedorismo y el sistema de financiamiento adecuado a las diferentes etapas de las necesidades de los desarrollos tecnológicos (*angel capital, seed capital, venture capital funds, Initial Public Offer*), se los consideran como los factores responsables del continuo dinamismo tecnológico y la mayor proporción de creación de empleo. Ciertamente los resultados de la *Bayh-Dole Act* son significativos en términos de patentamiento universitario, transferencia de tecnología, creación de empresas y creación de empleo<sup>8</sup>.

Producto de estos resultados, y por coincidir con el diagnóstico que Estados Unidos hacía de sí mismo en la década de los '70 sobre la insuficiencia del sistema de incentivos a la inversión privada en investigación y desarrollo, y la baja eficiencia de la investigación pública para

<sup>7</sup> Tal como sostienen Henderson y Smith (2003), entre sus principales objetivos específicos se encuentran: "to promote the utilization of inventions arising from federally-supported research or development; to protect the public against nonuse or unreasonable use of invention; to promote collaboration between commercial concerns and non-profit organizations, including universities".

<sup>8</sup> De acuerdo con la Association of University Technology Managers (AUTM), el impacto de la Bayh-Dole Act 2012 generó: 591 new commercial products were introduced; 4,899 licenses were executed; 1,152 options were executed; 416 executed licenses contained equity; 38,600 was the total number of active licenses and options; 670 new companies were formed; 3,927 startup companies were still operating as of the end of Financial Year 2011; 58 institutions reported that 2,821 of their licenses paid \$662 million in running royalties based on \$37 billion in product sales; Total income for all U.S. institutions from running royalties was \$1.5 billion. Sobre el impacto de la Bayh-Dole Act, Lita Nelsen (1998), concluye que: "These results of university licensing have been noted with great interest by local communities, state legislatures, the U.S. Congress, and many policy-makers abroad. Locally, some universities have noted a lessening (and even "sweetening") of the "town/gown" conflict, as cities such as Cambridge see new companies and jobs springing up out of the universities in their communities. State governments are setting aside moneys specifically to fund technology transfer offices and new-company incubators in their universities. The phrase "Bayh-Dole" is heard frequently in Japan and Germany as their educational ministries seek to emulate the U.S. university technology transfer system."

transformarse en soluciones productivas, la *Bayh-Dole Act* inspiró gran parte de las reformas del sistema institucional de CyT latinoamericano.

### 3. Recomendaciones de política y cambios en la institucionalidad latinoamericana

La influencia que los marcos conceptuales *mainstream* sobre CTI tuvieron sobre las políticas de CyT en Latinoamérica es significativa. La idea del sistema nacional de innovación (SNI) como marco conceptual fue rápidamente adoptada y las problemáticas nacionales y regionales latinoamericanas fueron interpretadas a través de ella.

Se detectó que, aun existiendo varios de los elementos formales que componen los SNI de los países capitalistas desarrollados (burguesía nacional, universidades, instituciones científico-tecnológicas ya arraigadas, etc.), la generación local de conocimiento no concluía en el desarrollo de proyectos con tecnología nacional que permitieran cambiar el perfil productivo de la región hacia uno más “conocimiento intensivo”.

Para explicar esto, los marcos conceptuales *mainstream* trataron de comprender lo que otras teorías no explicaban: cuál es el sendero histórico asumido por las naciones latinoamericanas y qué sistema institucional y de incentivos habría resultado de ese sendero para que los componentes formales del sistema no se llegaran a comportar virtuosamente en pos del desarrollo innovador.

En su mayoría, los autores de los marcos conceptuales *mainstream* confluyen en el mismo diagnóstico sobre las características de los componentes del SNI en América latina. Desde su visión, el problema de las naciones menos desarrolladas se basa sobre los condicionantes “institucionales-culturales” de la conducta histórica científica, tecnológica, productiva y política<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Puede mencionarse la siguiente interpretación de los “componentes” centrales del SNI: i) las empresas industriales latinoamericanas, en su gran mayoría, producto de la protección estatal de la época de ISI, no llevarían adelante actividades emprendedoras ni tecnológicas, más bien impulsarían conductas rentísticas y especulativas asociadas, directamente o por sus consecuencias negativas, con la pasada connivencia con el Estado; ii) el Estado habría llevado adelante políticas populistas y demagógicas, y desaprovecharía oportunidades históricas que, unidas a penurias presupuestarias producto de la inestabilidad política, desacreditarían en la actualidad al Estado y lo conducirían a actuar ineficiente y desaprensivamente respecto de la planificación de largo plazo; iii) las instituciones de ciencia y técnica, lejos de haber representado el actor capaz de superar este estado de atraso, se habrían replegado sobre sí mismas, en parte por haber sido cooptadas por ideologías contrarias al mercado, en parte por actuar con criterios “cientificistas-universales” (por oposición a los tecnológicos-nacionales), lo que las volvía un ámbito abstraído de la realidad, y las necesidades productivas de los PS en el que inscribían su accionar.

Esta misma interpretación “institucional-cultural” fue y es la visión que también desarrollaron los organismos multilaterales de crédito sobre la naturaleza de los problemas latinoamericanos.

En efecto, tal como menciona João Márcio Mendes Pereira (2006) en referencia a la visión de estos organismos multilaterales: “El ‘descubrimiento’ de la importancia de las ‘instituciones’ (Naím, 2000) para el desarrollo trajo, para el primer plan de la formulación de la agenda neoliberal, la ‘Nueva Economía Institucional’. Esta rama del conocimiento ambiciona construir una teoría sobre la formación y la evolución de las instituciones que pueda incorporarse a la economía neoclásica y ser compatible con ella (Medeiros, 2001:78).”<sup>10</sup>

En lo que respecta a políticas tendientes a generar un cambio en el comportamiento de las instituciones nacionales de ciencia y técnica (INCYT) y las empresas, debe mencionarse la promulgación de leyes de Innovación latinoamericanas, similares a la *Bayh-Dole Act* por haberse inspirado en ella, y la creación, o reformulación en caso de que ya existiese, de agencias o fondos de financiamiento.

Nos detendremos en estas últimas no tanto por su impacto, sino por ser una muestra cabal de la interpretación y la esperada forma de resolución de los problemas tecnológicos latinoamericanos desde la perspectiva del SNI.

Se podría decir que su objetivo general era generar nuevos mecanismos de incentivos que impulsasen a las INCyT a coordinar actividades entre ellas para evitar ineficiencias y vincularse más intensamente con las empresas privadas.

Las agencias y fondos inducirían a realizar tareas que los propios mecanismos internos de selección de las INCyT no consideran prioritarios, o no las fomentan en la forma y tiempo considerados imprescindibles por las autoridades nacionales para el desarrollo del SNI.

Al tener diferentes criterios de calidad, pertinencia, seguimiento, evaluación y/o medición de impactos respecto de las INCyT, las agencias y fondos harían pesar su enfoque de selección distinto, y ayudarían a desarrollar las actividades con la fuerza y rapidez que se cree que el país necesita y sin hacer crecer la burocracia de las INCyT.

<sup>10</sup> En particular, el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), desde fines de la década de los '80 y con especial fuerza a lo largo de la década posterior, sujetaron sus líneas de crédito a la adopción de medidas que superasen los problemas tecnológicos que hacían hincapié en la “calidad institucional”. Los condicionamientos del BID fueron particularmente enérgicos para transformar lo que ellos consideraban que era el principal obstáculo a la innovación latinoamericana: la inacción de las instituciones de ciencia y técnica por motivos de cultura institucional.



Cam | sm |

Inventor Thomas Alva Edison

En particular, las agencias y fondos de promoción de la actividad científica y tecnológica tenían criterios de premiación de la vinculación público-privada claramente establecidos. Para lograrla, buscaban coordinar y favorecer la cooperación de las instituciones que componen el SNI priorizando el desarrollo conjunto de proyectos de colaboración entre los grupos de trabajo de las INCyT, y entre éstos y las empresas.

#### **4. Revisión crítica del modelo y marco conceptual dominante: la legislación de innovación estadounidense en su contexto**

Hasta el momento se mostró que los marcos conceptuales *mainstream* tienen como rasgo distintivo la concepción del desarrollo tecnológico como central para el desarrollo de la sociedad en su conjunto y que, a su vez, asocian ese desarrollo tecnológico con un sistema institucional que determina un sistema de incentivos favorable o contrario a la innovación tecnológica. Este enfoque fue sintetizado por el marco analítico del SNI.

A su vez, como se mostró anteriormente, la experiencia de la legislación estadounidense es el modelo mundial de participación del Estado en la conformación de un sistema institucional favorable a la innovación. Por tal razón, esa legislación es referencia, interpretada dentro del marco analítico del SNI, para la inspiración de las políticas de CyT de los países tecnológicamente menos desarrollados.

Sería la captación temprana de las oportunidades tecno-productivas, que se generan desde legislaciones que promueven cambios institucionales nacionales, lo que a la postre les permitiría concretar verdaderos sistemas nacionales/regionales/locales de innovación.

Veamos entonces si realmente fue esto lo que pasó en el sistema institucional tomado internacionalmente como referencia por los marcos conceptuales *mainstream* en CTI.

Como se mencionó, las modificaciones en la legislación estadounidense de protección de la propiedad intelectual se dieron a principios de la década de los '80. En esa época se produciría un cambio destacado en la economía estadounidense que significaría, para todo el mundo, el abandono del "paradigma" económico de la posguerra como expresión del fin de la "era de oro" del capitalismo. El giro se manifestó en el pasaje de una sociedad basada hasta entonces sobre lo que se llamó "estado de bienestar", o "economía keynesiana", iniciada con el *New Deal* de Roosevelt, a una economía "neoliberal" (personificada en las figuras de Reagan y Thatcher).

Al promediar la década de los '60 comienza a decaer el impulso del crecimiento estadounidense que hasta el momento se había beneficiado, comercial y financieramente, de la guerra y el proceso de reconstrucción. Como resultado, el dólar, respaldado por la hegemonía política y económica estadounidense en todo el mundo occidental, comienza a ser cuestionado como moneda de reserva y en los años '70 deja de existir el "patrón dólar". A su vez, la economía estadounidense comienza a sentir el impacto de la competencia industrial generada por empresas de países "reconstruidos" por el propio Estados Unidos, como Francia, Alemania, Japón y los NICs<sup>11</sup>. A esto se agregó un importante *shock* externo que puso en peligro el *american way of life* como patrón de consumo y producción, ya que en 1973 se produce la primera crisis del petróleo.

Por estas razones, a principios de los años '80 el gobierno de Estados Unidos reaccionó contra los cambios económicos y tecnológicos mundiales, a través de los cuales percibía que estaba perdiendo su rol de liderazgo (sobre todo en ese momento a manos del notorio desarrollo japonés<sup>12</sup>) y por ello planeó reacomodarse para competir con ventaja en las nuevas tecnologías.

Los sectores más afectados eran la industria estadounidense basada sobre bienes industriales de alta tecnología (electrónica, computadoras, microprocesadores, farmacéutica, etc.), producción de bienes industriales diferenciados basados sobre nuevos procesos productivos robotizados (industria automotriz, naval y aeronáutica) e industrias pesadas (química y siderúrgica). Esta circunstancia puso en evidencia la necesidad de reestructuración de la organización industrial estadounidense para competir.

---

<sup>11</sup> Sobre la caída de la competitividad estadounidense Correa (1988, pág. 16) afirma que: "Las cifras del Departamento de Comercio de ese país reflejan una caída del saldo comercial de bienes de 'alta tecnología' de 26,7 mil millones en 1980 a -2,6 mil millones en 1986. El incremento de las importaciones originarias del Japón y de los NIC's son responsables de una parte significativa de ese déficit... esos países lograron desde fines de la década [de los '70] un superávit comercial con los Estados Unidos comparable al de la CEE."

<sup>12</sup> Dice Freeman (1995): "El gasto japonés en I y D en términos de proporción del producto neto de la industria civil sobrepasó al de los Estados Unidos en 1970, y el gasto total en I y D civil en términos del porcentaje de PIB, superó al de los Estados Unidos en la década de 1980. El desempeño japonés podía ahora ser explicado más bien en términos de la intensidad de I y D, especialmente porque la I y D japonesa estaba altamente concentrada en las industrias civiles de más rápido crecimiento, como la electrónica. Las estadísticas de patentes mostraban que las firmas electrónicas líderes del Japón superaban a las norteamericanas y europeas de ese ramo, no solamente en la cantidad de patentes presentadas en el mercado interno, sino también las que eran registradas en los Estados Unidos (Patel y Pavitt, 1991, 1992; Freeman 1987)."

Para el gobierno de Estados Unidos, como defensor de su capital nacional, dicha situación justificó la destrucción del mayor avance en la civilización del siglo XX, que era justamente el “estado de bienestar”, y llevó un giro neoliberal en sus políticas: reducción del Estado y crecimiento del mercado.

La estrategia adoptada fue la de favorecer a las industrias más grandes y de mayores capacidades competitivas para que llevaran adelante reestructuraciones tendientes a desarrollar nuevas tecnologías. En efecto, las políticas aplicadas fueron aquellas que incrementan la eficiencia de las industrias ya competitivas, al tiempo que destruyen, como una carga innecesaria, a las menos fuertes y competitivas (con todos los costos sociales que ello trae implícito).

Este abandono de las industrias menos competitivas, antes resguardadas, junto con las instituciones sociales asociadas con ellas, se dio en paralelo con otras políticas complementarias destinadas a dinamizar tecnológicamente su sistema productivo. Estados Unidos era, y es, el principal país en inversión en investigación básica en todo el mundo<sup>13</sup>, pero estaba quedando rezagado tecnológicamente respecto del desempeño de otros países que también usaban los resultados de esa investigación básica para sus propios desarrollos.

Como dijimos, hasta la década de los '70 Estados Unidos era el país que más invertía en I+D básica en todo el mundo, pero también el país que tenía las industrias más dinámicas para incorporar esos resultados de investigación con una lógica productiva. A partir de esa década, el desarrollo productivo y tecnológico de las economías reconstruidas hacía que los resultados de investigación básica obtenidos con inversiones estadounidenses fueran, en buena medida, accesibles a países competidores<sup>14</sup>. De esta forma, existía la necesidad de poner al servicio exclusivo del desarrollo del capital estadounidense sus recursos científicos y sociales.

<sup>13</sup> Para la época en la que se realiza la reforma, Correa (1988, pág. 14) afirma que: “Estados Unidos gasta en I+D más que Japón, Alemania Federal, Francia y Gran Bretaña reunidos, lo que en conjunto representan alrededor de cuatro quintos del gasto estadounidense. Aquel país sigue poseyendo, de hecho, la mayor base instalada y potencial de I+D del mundo.”

<sup>14</sup> Sostiene Correa (1988, pág. 16) en referencia al potencial científico y tecnológico norteamericano de esa época que el mismo: “...se mostró aparentemente insuficiente o inadecuado para resistir la competencia extranjera, en particular japonesa y de algunos New Industrialized Countries (NIC's) en las áreas de alta y media intensidad tecnológica... La difusión de conocimientos fundados en I+D estadounidense habría permitido, según una interpretación lineal de la relación I+D-innovación tecnológica (Kodama, 1988), que las firmas japonesas y de otros países logren éxitos de mercado notables sin correr con los costos de aquella.”

Es en ese contexto que en los primeros años de la década de los '80 Estados Unidos modifica su legislación sobre propiedad intelectual, la que fue parte de un cambio más abarcativo. Tal como sostiene Correa (1988, pág. 16): "Diversas propuestas se han formulado en Estados Unidos para revertir la que se considera una situación de desbalance (hacia fuera) de los flujos de información científica y tecnológica, incluyendo la restricción del flujo al exterior de información y controles más estrictos de las exportaciones de alta tecnología... La propiedad intelectual es... otra de las herramientas que la estrategia internacional de los Estados Unidos pretende emplear, en el marco de un creciente proteccionismo tecnológico, para mejorar el control de la tecnología desarrollada internamente." (subrayado nuestro)

Cabe mencionar dos modificaciones centrales en propiedad intelectual que tenían la misma orientación tecnológica. La primera de esas medidas buscaba limitar que los resultados de ciencia básica, obtenidos con impuestos estadounidenses, pudieran ser usados por empresas de otros países. La segunda apuntaba a conservar la ventaja en las actividades donde ya se tenía supremacía y desarrollar empresarialmente, desde las instituciones científicas estadounidenses, las nuevas tecnologías con mayor potencial transformador: tecnologías de la información y la comunicación (TIC), microelectrónica, semiconductores y biotecnologías (luego se le sumaría la nanotecnología).

Para esto último, por un lado, se modificó "el régimen de propiedad intelectual" (Coriat, 2008), que volvió patentables los resultados de la investigación básica (antes universalmente divulgada mediante publicaciones). Ello se logró al hacer más difusa la diferencia entre "invento y descubrimiento" (Bergel, 1999) y menos rigurosa la necesidad de demostrar la "aplicación industrial" de los resultados de investigación<sup>15</sup>.

Una característica destacada de los inventos basados sobre los nuevos paradigmas tecnológicos es que, a diferencia de los que se generaban en los anteriores tenían la particularidad de que podían ser obtenidos, con una directa aplicación productiva, por universidades y equipos de instituciones públicas de investigación.

Esto representó una diferencia sustancial con lo ocurrido en anteriores etapas históricas del capitalismo, cuando los inventos sólo podían

---

<sup>15</sup> De esta forma, quedaron incluidos dentro de la protección legal conocimientos que antes debían ser de público acceso, como: la información y los descubrimientos biológicos obtenidos con nuevas herramientas biotecnológicas, las plantas y los animales modificados genéticamente, y los microorganismos modificados por métodos de ingeniería genética. También se protegieron los algoritmos de uso meramente potencial en software (pero sin utilidad industrial demostrable) y se amplió el rango de acción del *copyright* sobre la "industria del entretenimiento".

tomar forma productiva en la gran industria (química, siderúrgica y otras industrias pesadas). Ahora se abría la oportunidad para el surgimiento de las empresas “cerebro intensivas”.

Justamente, las TIC y la biotecnología, cuyos resultados de investigación tenían costos de reproducción casi insignificantes, eran percibidas como las tecnologías que representaban el futuro. Tal como sostiene Drahos y Braithwaite (2004), Estados Unidos impulsó los cambios en la legislación internacional sobre propiedad intelectual a través del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), el cual: “...tiene un impacto fundamental sobre la armonización de la regulación de la propiedad intelectual, ya que establece normas detalladas de la ley de propiedad intelectual que afectarán profundamente a la propiedad de las dos tecnologías importantes en el siglo 21: la tecnología digital y la biotecnología” (traducción propia).

En TIC y biotecnología, Estados Unidos tenía, y buscaba conservar, una superioridad internacional<sup>16</sup> que estaba declinando en otras tecnologías *hightech*<sup>17</sup>. Por lo tanto, debía anticiparse al proceso de *catch up* que había sufrido en otros campos a causa de la copia o imitación<sup>18</sup> y las reformas en el área de propiedad intelectual parecían ser el camino necesario.

Continúa diciendo Correa que: “Un informe de la *United States Academy of Science* y del *Council of Foreign Relations* observa que ‘la investigación científica realizada en las universidades y laboratorios nacionales se ha vuelto fundamental para la productividad y competitividad industriales. Por ello cada vez se cuestiona más la tradicional accesibilidad de los extranjeros al sistema educativo y de investigación estadounidense.’”<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Correa sostiene (1988, pág. 18): “Por cierto, la desventaja competitiva estadounidense no es generalizada ni, probablemente, irreversible. En campos como el software su superioridad es indiscutida, no obstante la mayor productividad de los programadores japoneses; en biotecnología mantiene todavía una disputada delantera en investigación y producción, sobre la base del enorme esfuerzo comprometido.”

<sup>17</sup> Recordemos que entre las industrias de alta intensidad tecnológica de la época se encontraban la industria aeroespacial, computadoras y máquinas de oficina, electrónica y componentes, medicamentos, instrumentos y maquinaria eléctrica.

<sup>18</sup> Tal como había ocurrido con Japón en la electrónica y la farmoquímica; con Corea en la industria de los chips, los semiconductores y la industria química; con India y Brasil y otros países latinoamericanos en la producción de medicamentos genéricos.

<sup>19</sup> Si bien los cambios en el sistema de patentes norteamericano en principio no implicaban cambios en los sistemas de patentes de otros países, como menciona Coriat (2008): “...en la ley que regula el comercio en los Estados Unidos se introdujo una sección especial, la 301, sobre la propiedad intelectual. Esta disposición obliga al

En el mismo sentido que los fallos que sentaban jurisprudencia ampliando la patentabilidad de los resultados de la investigación científica básica, en 1980 se promulga la ***Bayh-Dole University and Small Business Patent Procedure Act***<sup>20</sup>.

Según los objetivos de la ley, se buscaba un nuevo perfil productivo de pequeñas empresas tecnológicas, por oposición a los grandes conglomerados económicos de comportamiento más tradicional. Para ello, se favorecería la transferencia de resultados de investigación pública a pequeñas empresas y se constituirían directamente esas pequeñas empresa a través de procesos de “*spin off*” de investigadores universitarios devenidos en empresarios.

A pesar de lo mencionado sobre la expectativa de promoción de las pequeñas empresas, como resultado de la aplicación de políticas neoliberales, en términos absolutos los más favorecidos por los resultados de investigación pública a través de la *Bayh-Dole Act* fueron las grandes empresas ya consolidadas. El beneficio que obtuvieron se dio a través de dos mecanismos:

- Por un lado, si bien la ley buscaba explícitamente beneficiar a las pequeñas empresas y organizaciones sin fines de lucro, por oposición a las grandes empresas contratistas del Estado y los grupos industriales, con el fin de evitar la conformación o consolidación de monopolios, esto no se sostuvo por presión de estos últimos. Según Henderson y Smith (2002: 3): “En 1983, el alcance de la ley Bayh-Dole se amplió a través de un memorándum a los jefes de los departamentos ejecutivos y agencias para incluir a las grandes empresas. En el memorándum, el presidente Reagan instruye a las agencias para tratar todas las invenciones resultantes de la investigación financiada por el gobierno federal en la forma establecida en la ley Bayh-Dole, una acción que fue aprobada posteriormente por el

---

Secretario de Estado de Comercio de los Estados Unidos a establecer todos los años una lista de los países que pueden haber sido capaces de violar la ley de propiedad intelectual en perjuicio de las empresas norteamericanas, estimando el perjuicio que podría haberse producido. Esa lista debe ser enviada al Congreso y allí debe justificarse el motivo por el cual no se tomaron represalias contra esos países.”

<sup>20</sup> “*The Bayh-Dole Act requires institutions that retain title to inventions and patent them to show a preference in their licensing activities for small companies and to require that products to be sold in the United States be manufactured in the United States. The government retains the rights to practice the invention on a royalty-free basis and retains march-in rights to ensure that important inventions are commercially developed. Also, the Bayh-Dole Act specifies that any income derived from the licensing of inventions be used to support further research and education, support patent protection for other discoveries with commercial application, and provide an incentive to researchers to participate in these activities.*” (Severson, 2000: 3)

Congreso en 1984 a través de una disposición de gestión interna.” (traducción y subrayado propios).

De esta forma, cualquier consideración de la *Bayh-Dole Act* como un modelo fomento del *small business* no tiene ningún asidero real.

- Por otro lado, hay otro mecanismo más significativo por el cual las grandes corporaciones fueron las más beneficiadas. Como sostiene Marcia Angell (2006: 19) al hablar de la mayoría de las nuevas drogas aparecidas en el mercado en los últimos años y comercializadas por las grandes empresas farmacéuticas: “...provenían de investigaciones realizadas en instituciones académicas, pequeñas compañías biotecnológicas o Institutos Nacionales de la Salud (NIH, según sus siglas en inglés), costeadas con el dinero de los contribuyentes.” Es decir, sin necesidad de beneficiar directamente con fondos públicos a las grandes empresas fueron ellas los principales beneficiarios de la protección de los resultados de investigación pública y su licenciamiento<sup>21</sup>.

Podría decirse que el “cielo” de las pequeñas empresas tecnológicas (“cerebro intensivas”) es tener como “estrategia de salida” la de ser adquirida o tener como contratante a una gran corporación capaz de potenciar sus desarrollos. En efecto, las pequeñas y medianas empresas creadas por la *Bayh-Dole Act* por lo general, en caso de ser exitosas, terminan integrando sus capacidades tecnológicas al *pipeline* de las empresas de capital desarrollado tecnológicamente.

Algo similar ocurre con los institutos públicos de investigación: sus logros tecnológicos más altos se relacionan con el hecho de que sus tecnologías sean adoptadas por empresas multinacionales capaces de

---

<sup>21</sup> Angell, editora en jefe del *New England Journal of Medicine* y miembro de Harvard Medical School's Department of Social Medicine, afirma que: “La ley Bayh-Dole le dio un enorme impulso a la naciente industria de la biotecnología, así como a las grandes farmacéuticas. Hubo una rápida proliferación de pequeñas compañías biotécnicas, fundadas por investigadores de universidades con el propósito de promover sus descubrimientos. Estas compañías rodean ahora a las instituciones académicas de investigación más importantes y a menudo llevan adelante las fases iniciales de desarrollo de las drogas, con la esperanza de establecer contratos lucrativos con las compañías farmacéuticas que comercializan nuevas drogas... Estas leyes significan que las compañías de medicamentos ya no tienen que realizar sus propias investigaciones para encontrar nuevas medicinas, y muy pocas de las más grandes lo hacen. Para ello recurren cada vez más a las investigaciones académicas, a pequeñas compañías biotécnicas emprendedoras y al NIH. Por lo menos un tercio de las drogas comercializadas por las grandes compañías farmacéuticas provienen de licencias otorgadas por universidades o pequeñas compañías biotécnicas, que tienden a ser más innovadoras.” (Angell, 2009: 29-30)

difundir mundialmente sus resultados de investigación<sup>22</sup>.

Las grandes corporaciones son las que más invierten en tecnología en términos absolutos, pero no son empresas “cerebro intensivas” porque la especificidad que les permite potenciar los resultados de todo el sistema no se basa sólo sobre ese rasgo. Si utilizamos el ejemplo de las industrias farmacéuticas de Angell, las empresas farmacéuticas invierten en I+D cifras monumentales, pero no es ese su principal rubro de inversión. Su multimillonaria capacidad de inversión en megacarteras de proyectos de I+D es solo una parte de su inversión en producción, publicidad, protección y costos de regulación oficial<sup>23</sup>.

La vinculación “espontánea” entre la academia, las pequeñas empresas tecnológicas y las grandes corporaciones está sustentada y fomentada sobre inversiones públicas en investigación y desarrollo en el orden de los miles de millones (como los que invierte el *National Institutes of Health* o los que son destinados al *Silicon Valley* para el desarrollo de dispositivos militares<sup>24</sup>).

Existen muy bajas posibilidades de que una pequeña empresa o un instituto público de investigación puedan participar activamente de mercados tecnológicos sin vincularse con una gran empresa. Toda la investigación pública para tomar una forma productiva, iniciada por una pequeña empresa o no, debe entrar dentro de la estrategia de potenciación de las grandes corporaciones<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Ni las pequeñas empresas tecnológicas ni los institutos públicos de investigación pueden dar una forma productiva mundial a las tecnologías a las que arriban como resultado de sus trabajos de investigación. No pueden protegerlas, cumplir con las etapas regulatorias para su liberación, producirlas eficientemente, promocionarlas publicitariamente y difundirlas a través de canales comerciales a lo largo del mundo.

<sup>23</sup> Para poner algunas cifras aproximadas a lo que queremos explicar, se puede decir que proteger un invento, a través del sistema de patentes en todo el mundo, puede costar más de 200.000 dólares. A eso se le deben sumar costos de vigilancia y mantenimiento. Luego hay que tener espalda financiera para litigar en los países que sea necesario cuando efectivamente se descubren infractores. Estos juicios están en el orden de los millones de dólares. Por otro lado, los productos deben ser aprobados por las autoridades regulatorias. Estos procesos llevan años y gastos costosos. En total, se estima que mantener la cartera de proyectos que constituyen el *pipeline* de una empresa farmacéutica está en el orden de los 800 millones de dólares.

<sup>24</sup> De hecho, tal como menciona Correa (1988, pág. 14), para ese período de reforma institucional: “La participación del Pentágono en el presupuesto de IyD nacional pasó del 24% en 1981 a 55% del total en 1987”.

<sup>25</sup> Y en realidad los emprendedores y los capitalistas de riesgo saben que el “cielo” de una pequeña empresa tecnológica es el de ser adquirida por una gran empresa. Por eso, en los años recientes, ha proliferado la bibliografía sobre “estrategias de salida” para emprendimientos empresariales.

A partir de este cuadro de situación puede entenderse que las leyes de Innovación y el cambio en la legislación de propiedad intelectual fueron una exigencia del propio capital concentrado, en un momento en que necesitaba reestructurarse para ampliar sus capacidades competitivas. Las leyes de Innovación favorecen la potenciación del capital al poner al servicio de las grandes empresas las capacidades generadas con fondos públicos.

No era verdad que hasta la *Bayh-Dole Act* los resultados de investigación no se utilizaban productivamente, el problema era que los utilizaban con igual eficiencia otros países en momentos en que era necesario generar nuevas “barreras” a la competencia tecnológica.

### **5. Consecuencias para los países que buscan desarrollarse**

Para poder acceder a las oportunidades que a las grandes corporaciones les abren los capitales de inferior jerarquía diseminados en todo el mundo, y que dichas corporaciones toman y aprovechan, es necesario que los otros países también asuman como propia la necesidad de reformas institucionales y de políticas que actualmente implementan los países de capital tecnológico desarrollado.

En sus países de origen las grandes corporaciones ya han adecuado su sistema institucional y de legislaciones a sus necesidades, haciéndolos pasar como parte del “bien común”. Ahora queda hacer lo mismo en todo el mundo.

Dichos arreglos institucionales y reformas de política, tal como hemos mostrado en la sección anterior desde el análisis del caso de Estados Unidos, consistían, básicamente, en la posibilidad de poner al servicio del capital tecnológicamente desarrollado los recursos científicos y económicos de su propio país. Esta misma situación buscaba ser replicada en todo el mundo, y ello sólo podría lograrse a través de una normativa internacional que les permitiese consolidarse mundialmente.

Como caso notable, puede observarse la “armonización” en el derecho internacional que se dio a través del acuerdo sobre los ADPIC.

Fundamentalmente, esta “armonización” proponía homologar las legislaciones en propiedad intelectual de los países de capital tecnológico desarrollado en los países que buscan desarrollarse, extendiendo los derechos a favor de los titulares (los generadores de tecnología) y ampliando el rango de lo patentable<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> En palabras de Lengyel y Bottino (2006, pág. 71): “El caso del Acuerdo ADPIC es paradigmático... ya que el mismo acarreó esencialmente la adopción de normas específicas que... definen los países desarrollados y lisamente transplantaron los estándares que prevalecían en dichos países”.

Es interesante notar que la Organización Mundial del Comercio, que administra el acuerdo sobre los ADPIC, también lo hace con otros muchos acuerdos multilaterales, entre los que se encuentra el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Este acuerdo también, en palabras de Tussie (1998): "...es (en gran medida) la contrapartida internacional de la política arancelaria de los Estados Unidos."<sup>27</sup>

La llegada al acuerdo sobre los ADPIC no se dio a través de la vía voluntaria prevista por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), sino en el marco de la "negociación" que establecía la OMC en la Ronda Uruguay<sup>28</sup>. En otras palabras, el acuerdo sobre los ADPIC fue negociado compulsivamente en conjunto con las condiciones comerciales que los países que buscan desarrollarse tenían para poder exportar sus bienes primarios y de industria liviana (esenciales para ellos) a los mercados de los países desarrollados.

En efecto, los países de capital tecnológicamente desarrollado exigieron fusionar las negociaciones sobre propiedad intelectual con el comercio internacional. De esta manera, la tarea de los países más débiles debía ser mejorar su posición en textiles y la agricultura ya que: "Ambos temas estaban fuera de las normas y disciplinas del GATT y por ello, incorporarlas era una prioridad sistémica" (Valle, 2007). Así, muchas estrategias de negociación de los países tecnológicamente menos desarrollados se centraron sobre estas cuestiones y descuidaron la importancia a largo plazo del acuerdo sobre los ADPIC<sup>29</sup>.

Luego de fusionar en la negociación la propiedad intelectual con el comercio internacional se implementó un sistema llamado "*single undertaking*" (compromiso único), a través del cual: "Ninguna parte del

---

<sup>27</sup> El GATT es presentado como un instrumento tendiente al libre comercio, con su consecuente pretensión de beneficio ecuménico. Sin embargo, está construido a medida de los países de capital diferenciado, contribuyendo a liberalizar el comercio interindustrial pero volviéndose proteccionista, por ejemplo, con un sector como el de la agricultura, el cual queda: "...protegido en Europa y Estados Unidos, por razones estratégicas, políticas y sociales" (Tussie, 1998, pág. 35). Lo mismo ocurre con textiles, el hierro y acero, y los productos agrícolas procesados (Tussie, 1998, pág. 43).

<sup>28</sup> Previo al ADPIC, los aspectos internacionales de PI se dirimían en la OMPI que, como organismo especializado del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas para desarrollar un sistema de PI internacional, no tiene fuerza coercitiva. Dadas sus características de funcionamiento, fue la OMPI el ámbito elegido por los PED para dirimir controversias en el tema de PI. (Lengyel y Bottino, 2006).

<sup>29</sup> Tal como sostiene Antonio Trombetta, quien fue negociador argentino: "Muchas de las obligaciones que tenemos en el ADPIC nunca fueron aceptadas en la mesa de negociación de los grupos sino que fueron tomadas, en 1994, como parte del paquete con que se concluyó la Ronda Uruguay" (Valle, 2007).

Proyecto de Acta Final fue considerado acordado hasta tanto no se acordara el paquete completo” (Drahos y Braithwaite, 2004. Traducción propia).

El bloqueo que implican para el progreso tecnológico de los países que buscan desarrollarse las leyes de propiedad intelectual hechas a medida de los países de capital tecnológicamente desarrollado no puede ser considerado casual. Al momento de llegar al acuerdo sobre los ADPIC: “Los países en desarrollo habían adquirido habilidades que amenazaban a aquellos que estaban en la parte superior de una jerarquía internacional de la producción farmacéutica: Estados Unidos, Japón, Alemania y Reino Unido.” (Drahos y Braithwaite, 2004. Traducción propia).

Si se observa con algún detalle, puede verse que fueron los mismos sectores que adecuaron los derechos de propiedad intelectual a sus necesidades de expansión del capital tecnológicamente desarrollado los que impulsaron la “armonización” mundial: las industrias farmacéuticas estadounidense, europea y japonesa; las industrias de producción de microchips estadounidense y japonesa; la *Motion Picture Association*, las empresas discográficas y las industrias del entretenimiento en general; las empresas alimenticias europeas relacionadas con indicaciones geográficas y denominaciones de origen.

Sin embargo, desde los PD se presenta esta actualización como una forma de integración al mundo y de seguridad jurídica que promueve la innovación. En términos generales suele postularse que una mayor protección de la propiedad intelectual, que esté armonizada con los mayores estándares de la legislación de propiedad intelectual de los países de capital tecnológicamente desarrollado, nos acercará al mundo al dar una mejor imagen de seguridad jurídica que estimulará una mayor I+D al proteger la inversión de riesgo.

Pero si era previsible que la armonización con el acuerdo sobre los ADPIC tuviese un impacto negativo en esas industrias nacionales, ¿por qué se lo aceptó?

Entendemos que fue aceptado porque en una negociación de comercio internacional de *single undertaking* cada país negocia los intereses de su capital predominante o estratégico<sup>30</sup>.

Como vimos, un componente central del capital estratégico de los PD es el capital tecnológicamente desarrollado. En cambio, para los países que buscan desarrollarse, el capital predominante o estratégico es el

<sup>30</sup> Por “capital predominante o estratégico” entendemos aquel relacionado con sectores de la producción de los que en gran medida depende el desempeño de toda una economía nacional.

capital de exportación de *commodities* (no sólo basados sobre recursos naturales, sino incluso *commodities* industriales: la palanquilla -siderúrgica-, el polietileno -petroquímica-, la pasta de papel -celulosa-, etc.), así como el capital de sustitución de importaciones industriales orientado al mercado interno (de baja complejidad tecnológica, pero intensivo en mano de obra). En la Argentina, específicamente, no adherir al acuerdo sobre los ADPIC significaba quedar sujetos a discriminaciones y distorsiones comerciales en productos textiles y agrícolas, por ejemplo.

Son las propias condiciones de expansión o sostenimiento defensivo de las fuerzas productivas nacionales predominantes o estratégicas las que determinan los arreglos jurídicos que se muestran como necesarios para cada nación. Los capitales extranjeros tecnológicamente desarrollado buscan lograr mayor protección sobre su industria estratégica. En cambio el capital predominante o estratégico de los países que buscan desarrollarse no es tecnológicamente expansivo: o es reproductivo (con lo cual busca importar rápidamente tecnologías pero tratando de pagar las menores regalías posibles) o es tecnológicamente defensivo, es decir, que ocupa los sectores menos rentables para el capital tecnológicamente desarrollado<sup>31</sup>.

Como manifestación de esta contradicción, las legislaciones nacionales en propiedad intelectual de los países que buscan desarrollarse adhieren a los acuerdos internacionales. Pero, al mismo tiempo, como “estrategia defensiva”, esos países tratan de preservar el mayor margen de maniobra en los aspectos que esos acuerdos internacionales dejan librados a las legislaciones nacionales (Valle, 2007).

En este sentido, muchas veces para defender ciertos intereses del capital nacional (no necesariamente relacionados con el desarrollo de una industria tecnológica) la legislación nacional de los países que buscan desarrollarse aparece como “anacrónica”, “poco respetuosa” o “apartada” de la legislación en propiedad intelectual de los países de capital tecnológicamente desarrollado. Por ejemplo, la Argentina no adhirió a UPOV 91 (se mantuvo en la versión de 1978), no integra el Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT), mantiene una diferenciación convencional entre “descubrimiento” e “invento”, y a la vez exige firmemente los requisitos de “altura inventiva” y “aplicación industrial”<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Insistimos con esta cuestión: no es que en los países que buscan desarrollarse no haya sectores o empresas que, contra todas las dificultades, logran competir internacionalmente en desarrollos tecnológicos. Simplemente esos sectores o empresas no logran tener capacidad transformativa para toda la economía y, por su magnitud, no son los sectores “estratégicos” de esos países.

<sup>32</sup> Aunque no se puede comprobar más que por la baja eficiencia de resultados, soste-

Pretender que cambiando la legislación en propiedad intelectual se cambie el perfil productivo a través de la generación de mayores incentivos a la inversión en I+D, es no comprender que el sistema institucional relacionado con el desarrollo tecnológico está determinado por los intereses de los capitales predominantes o estratégicos nacionales. Los mismos, como ya mencionamos, no en todos los países son tecnológicamente expansivos.

## 6. Conclusiones y reflexiones finales

La propuesta conceptual *mainstream* afirma que la diferencia entre economías no sería cualitativa sino fundamentalmente cultural. No habría límites exteriores ni “barreras proteccionistas” para el desarrollo de los países.

Desde esta perspectiva, la teoría valiosa sería aquella que permita caracterizar los arreglos institucionales diseñados en los países de mayor riqueza y desarrollo relativo. Para los países de menor desarrollo debería quedar la “inteligencia práctica” de saber qué y cómo tomar, para replicar en este tipo de países, esos “ejemplos evidentes” de mayor desarrollo.

Si bien desde esos marcos conceptuales se reconocen todos los límites nacionales de los países latinoamericanos, producto de nuestra situación económica e histórica, se considera que estarían dadas todas las condiciones inmediatas para lograr un “salto cualitativo”. Esas condiciones se basarían sobre la posibilidad de que los componentes del SNI cambien su forma “cultural” de operatoria, tanto en la toma de decisiones por parte de empresas, institutos de investigación, universidades, etc., como en la articulación que ellas puedan llegar a lograr y en el desarrollo de núcleos innovadores incipientes a partir del ejemplo de casos exitosos.

Desde las concepciones *mainstream* en CTI, se podría decir que los atavismos y las características de nuestra idiosincrasia cultural, traducidos en disfuncionalidades institucionales y empresariales, son los grandes responsables del atraso nacional.

Sin embargo, a partir del desarrollo realizado, se puede observar que existen barreras tecnológicas para que los países que buscan desarrollarse puedan acceder a las tecnologías que integran los “nuevos paradigmas”. Por lo tanto, lo que aparece como diferencia “cultural” entre

---

nemos que otra forma de “estrategia defensiva” en propiedad intelectual de los países que buscan desarrollarse es limitando el “poder de policía” de los órganos de aplicación de las leyes de propiedad intelectual.

países, en realidad, es una diferencia que buscan generar y preservar los Estados de los países tecnológicamente más desarrollados.

Como se pudo observar del caso de Estados Unidos, las leyes que buscaban promover el cambio técnico en los nuevos paradigmas tecnológicos, a partir de la creciente articulación público-privada y la creación de empresas tecnológicas, en realidad fueron impulsadas y beneficiaron a los sectores más concentrados de la producción.

El rol del Estado es la manifestación de las necesidades del capital nacionalmente predominante, y sólo para algunas economías el capital es tecnológicamente expansivo. Al subestimar esta situación, cuando los marcos conceptuales *mainstream* declaman la participación del Estado que surge de sus recomendaciones de política, en realidad se lo está condenando a la impotencia e ineficiencia (y por lo tanto, se vuelve al Estado vulnerable a la crítica neoliberal que supuestamente buscaban enfrentar).

En cambio, en los países que buscan desarrollarse, sobre la base de las recomendaciones de política surgidas del marco analítico del SNI, se crearon primero las legislaciones sin un cambio en la estructura productiva dependiente. Luego, al comprobar que en esos países las legislaciones no tienen el mismo resultado que en los PD, se culpa de ese bajo impacto a la propia "incapacidad cultural" nacional de los países menos desarrollados: falta de cultura emprendedora, encierro o una conducta corporativa por parte de los investigadores, falta de espíritu de riesgo, falta de respeto por las instituciones o las leyes, etc.

Con esto no se está diciendo que la legislación o el sistema institucional no tiene ningún rol. Lo que se dice es que en los países de capital tecnológicamente expansivo se llevan adelante legislaciones que apoyan y aceleran estos procesos de cambio institucional. Por ello, en esos países, correlacionados con cambios en la legislación se ven importantes éxitos empíricos y, posteriormente, se asume como causalidad que la legislación es la determinante del desarrollo tecnológico.

Así como las instituciones generadas y adaptadas a las necesidades del capital tecnológicamente desarrollado colaboran poniendo todos los recursos nacionales al servicio de las grandes corporaciones tecnológicas, también en los países que buscan desarrollarse, a través de legislaciones imitativas a las de los PD, se tiene el mismo resultado, pero a favor de las grandes corporaciones de otros países.

Reafirmamos, entonces, la convicción de que el principal desafío para los países que buscan desarrollarse no es sólo el progreso tecnológico, la capacidad de gestión, la astucia ingenieril o el emprendimiento empresarial. La necesidad y promesa de desarrollo encerrada en la cre-

ación de circuitos endógenos de innovación tecnológica sigue vívida, pero las dificultades para el desarrollo tecnológico no son la causa del subdesarrollo sino su expresión.

Como conclusión general, puede extraerse que es ciertamente central el rol del Estado, pero como transformador de su realidad. El Estado, como sucedió en los países que se desarrollaron, debe guiar a sus sociedades hacia el desarrollo teniendo que, muchas veces, oponerse a la "iniciativa privada" de corto plazo o ligada con ventajas estáticas que sólo pueden ser la base de economías y sociedades fragmentadas.

Finalmente, desde este trabajo sostenemos que los países que quieren desarrollarse no encuentran un fundamento teórico sólido desde el cual plantear sus políticas de CTI con un contenido transformador como el que se proponen. Esto ocurre porque se proponen la adopción y adaptación de los marcos y esquemas teóricos generados en los países desarrollados y no uno crítico, surgido de las necesidades de los propios países que se juegan su destino en el desarrollo social y económico.

## Bibliografía

- Amsden, Alice: *"Why isn't Whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop?: Review of the East Asian Miracle"*. World Development, Vol 22. 4, pp 627-633. 1994.
- Angell, Marcia: *La verdad acerca de la industria farmacéutica. Cómo nos engaña y qué hacer al respecto*. Grupo Editorial Norma. Bogotá, 2006.
- Atkinson, Anthony B. y Stiglitz, Joseph E.: *"A New View of Technological Change"*, The Economic Journal, September 1969, pp. 573-578.
- Banda, Enric: "Notas para la conferencia: La política científica y de formación de recursos humanos en economías abiertas. Lecciones de la experiencia europea para la Argentina.". Artículo presentado en el Seminario: "Políticas para fortalecer el Sistema Nacional de Innovación: La experiencia internacional y el camino emprendido por la Argentina". Buenos Aires, 6-7 de septiembre de 1999.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID): "Modernización del Estado. Documento de estrategia". Documento revisado por el Directorio Ejecutivo del Banco (GN -2235-1) el 23 de julio de 2003, Washington, D.C.. Disponible en el sitio del BID [http://www.iadb.org/sds/publication/publication\\_3437\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/publication/publication_3437_s.htm) (fecha de acceso: octubre de 2008)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID): "Competitividad. Documento de estrategia". Agosto de 2003, Washington, D.C. Documento disponible en el sitio del BID <http://www.iadb.org/document.cfm?id=369082> (fecha de acceso: octubre de 2008)

- Bercovich, Néstor y Katz, Jorge: "Biotecnología y economía política: estudios del caso argentino". Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1990.
- Bergel, Salvador D.: "Requisitos y excepciones a la patentabilidad. Invencciones biotecnológicas", artículo publicado en Correa, Carlos (Coord.): *Derecho de patentes. El nuevo régimen legal de las invenciones y los modelos de utilidad*. Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1999.
- Bisang, Roberto (2003): "Apertura económica, innovación y estructura productiva: La aplicación de biotecnología en la producción agrícola pampeana.", *Desarrollo Económico*, vol. 43, 171, pp. 413-440
- Bresser Pereira, Luiz Carlos: "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control". *Desarrollo Económico*, vol. 38, 150 (julio-septiembre de 1998), pp. 517-550.
- Cardoso, Fernando H. y Faletto, Enzo: "Dependencia y desarrollo en América latina". Siglo XXI, México, 1969.
- Coase, R. H.: "La empresa, el mercado y la ley". Alianza Editorial. Madrid. 1994
- Coriat, Benjamin: "El régimen de propiedad intelectual". **Realidad Económica**. 233, 1-15 de febrero 2008, pp. 49-65.
- Correa, Carlos: "Propiedad intelectual, innovación tecnológica y comercio internacional". Centro de Economía Internacional. Buenos Aires, 1988.
- Dagnino, Renato y Thomas, Hernán: "La política científica y tecnológica en América latina: nuevos escenarios y el papel de la comunidad de investigación". Revista REDES, Vol. 6, 13, pp. 49-74, mayo de 1999.
- Dahlman, Carl y Nelson, Richard: "Social Absorption Capability, National Innovation System and Economic Development". Paper Prepared for the United Nations University Institute for New Technologies (UNU/INTECH), Maastricht, junio 21-23 1993.
- Drahos, Peter y Braithwaite, John: "*Who Owns the Knowledge Economy? Political organising behind the TRIPs*". The Corner House. Briefing Paper 32. Septiembre, 2004.
- Dosi, Giovanni: "Paradigmas tecnológicos y trayectorias tecnológicas. La dirección y los determinantes del cambio tecnológico y la transformación de la economía". En François Chesnais y Julio César Neffa (compiladores): "Ciencia, Tecnología y Crecimiento Económico". CEIL-PIETTE CONICET. Serie Trabajo y Sociedad. 2003.
- Freeman, Chris: "The 'National System of Innovation' in historical perspective". En *Cambridge Journal of Economics*, 1995. 19. pp. 5-24 (traducción de Alicia Calvo).
- Edquist, Charles: "*System of Innovation Approaches – Their Emergente and Characteristics*". Pinter Publishers/Cassell Academic, 1997
- Edquist, Charles: "*System of Innovation for Development (SID)*". Background Paper for Chapter I: 'Competitiveness, Innovation and Learning: Analytical Framework' for the UNIDO World Industrial Development Report (WIDR), 2001.

- FINEP: "The Brazilian Innovation Agency". Publicación disponible en [www.finep.gov.br](http://www.finep.gov.br)(fecha de acceso: octubre de 2008)
- Gore, Charles: "Development Strategy in East Asian Newly Industrializing Economies: The Experience of Post War Japan, 1953-1973". Naciones Unidas. Conference on Trade and Development , Ginebra, Suiza, 1994.
- Haggard, Stephan y Kim, Euysung: "The Sources of East Asia's Economic Growth". *Acces Asia Review*. Verano de 1997. pp. 31-64
- Ha-Joon Chan: "Intellectual Property Rights and Economic Development – Historical Lessons and Emerging Issues". *Third World Network*. Malaysia. 2000.
- Henderson, Jennifer A. y Smith, John J.: "Academia, Industry and the Bayh-Dole Act: An Implied Duty to Commercialize", octubre de 2002. Artículo disponible en [http://www.autm.net/aboutTT/aboutTT\\_supportInfo.cfm](http://www.autm.net/aboutTT/aboutTT_supportInfo.cfm) (fecha de acceso: octubre de 2008).
- Jonhson, Björn y Lundvall, Bengt-Ake, "*Institucional Learning and Nacional System of Innovation*". Artículo presentado en la conferencia sobre "*Strategies of Flexibilization in Western Europe: Techno-Economic and Socio. Political Restructuring in the 1980's*". Roskilde Universitetscenter, 6-10 de abril de 1988.
- Katz, Jorge: "Cambio Tecnológico en la Industria Metalmeccánica Latinoamericana. Resultado de un Programa de Estudios de Casos". Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, 1983.
- Lengyel, Miguel F. y Bottino, Gabriel: "Los países de América latina, el sistema mundial de comercio y el desarrollo: el caso de la propiedad intelectual.". En "Propiedad intelectual y tecnología". Editorial La Ley. Buenos Aires. 2006.
- Levín, Pablo: "El capital tecnológico". Ed. Catálogos, 1997, Buenos Aires.
- Leydesdorff, Loet y Etkowitz, Henry: "The Transformation of University-industry-governmentRelations". En *Electronic Journal of Sociology*, 2001. ISSN: 1198 3655.
- Linsu Kim: "*Imitation to Innovation: The Dynamics of Korea's Technological Learning*". Harvard Business School Press. Boston, 1997.
- López, Andrés: "La reciente literatura sobre la economía del cambio tecnológico y la innovación: una guía temática". En *I+D. Revista de Industria y Desarrollo*. Año 1. 3. Buenos Aires, septiembre de 1998.
- López, Andrés: "El modelo agroexportador argentino a la luz del enfoque del sistema nacional de innovación", *Desarrollo Económico*, Vol 42, 166, julio / Septiembre 2002.
- Lundvall, Bengt-Ake; Johnson, Björn; Sloth Andersen, Esben y Dalum, Bent: "*National System of Production, Innovation and Competence Building*". En *Research Policy*, 31, 2002, pp. 213-231.
- Maddison, Angus: "Explaining the Economic Performance of Nations, 1820-1989", publicado en, Angus Maddison: "Explaining the Economic Performance of Nations" (Hants, England: Edward Elgar Press, 1995)

- Mendes Pereira, João Márcio: “El Banco Mundial y la reforma del Estado: ¿más allá del Consenso de Washington?”. Artículo tomado de La Jiribilla, *Revista Digital de Cultura Cubana*. La Habana, Año V, 9-15 de septiembre de 2006 ([http://www.lajiribilla.cu/2006/n279\\_09/279\\_05.html](http://www.lajiribilla.cu/2006/n279_09/279_05.html) )
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva: “Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-2015 ‘Hacia una Argentina Innovadora’”.  
<http://www.mincyt.gov.ar/multimedia/archivo/archivos/PNCTI2012-2015.pdf>
- Moncada Paternò Castello, Pietro; Rojo de la Viesca, Jaime y Cahill, Eamon: “La gestión de la propiedad intelectual en la investigación financiada con fondos públicos”, The Institute for Prospective Technological Studies Report, 26, julio de 1998.
- Nelsen, Lita: “*The Rise of Intellectual Property Protection in The American University*”, *Science* 6 March 1998: Vol. 279. 5356, pp. 1460 – 1461
- Orlansky, Dora: “El Concepto de Desarrollo y las Reformas Estatales: Visiones de los Noventa”. Trabajo que forma parte del Subsidio UBACYT SO62, Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el TERCER CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Sociedad, Estado y Administración, San Miguel de Tucumán, junio 2-4 2005.
- Penrose, Edith T.: “La economía del sistema internacional de patentes”. Siglo Veintiuno Editores. México. 1974.
- Perez, Carlota: “Revoluciones tecnológicas y capital financiero: la dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza”. Siglo Veintiuno Editores. Méjico. 2004
- Porta, Fernando y Fernández Bugna, Cecilia: “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural”. **Realidad Económica**, 233, enero/febrero de 2008.
- Rutan, Vernon: “*Is War Necessary for Economic Growth?: Military Procurement and Technology Development*”. Oxford University Press. New York, 2006.
- Schumpeter, Joseph Alois: “Teoría del desenvolvimiento económico”, Fondo de Cultura Económica. México, 1978. 5 Ed.
- Schumpeter, Joseph Alois: “Capitalismo, socialismo y democracia”, Ed. Aguilar, México, 1952.
- Severson, James A.: “Hearing Testimoy”. *Oversight hearing on “Gene Patent and Other Genomic Inventions”, House Committee in the Judiciary, Subcommittee on Courts and Intellectual Property*, 13 de julio de 2000.
- Solow, Robert: “A Contribution to the Theory of Economic Growth,” *Quarterly Journal of Economics* 70, 1 (1956): pp. 65-94.
- Stiglitz, Joseph: “La economía del sector público”, Ed. Antoni Bosch, Barcelona, 2002.
- Sutz, Judith y Arocena, Rodrigo: “Mirando los sistemas nacionales de innovación desde el sur”. Trabajo presentado en la Conferencia “Sistemas

Nacionales de Innovación, Dinámica Industrial y Políticas de Innovación”, organizada por la Danish Reseca Unitonthe Industrial Dynamics (DRUID). Rebuild, Dinamarca, 9-12 de junio de 1999.

Tussie, Diana: “Los países menos desarrollados y el sistema de comercio internacional”. Fondo de Cultural Económica, México. 1988.

Valle, Ana Inés: “Reportaje a Antonio Trombetta”, en MPI Newsletter (1). Buenos Aires, Argentina (Diciembre 2007).

Williamson, Oliver E.: “Las instituciones económicas del capitalismo”. Fondo de Cultura Económica, México. 1989.

Zukerfeld, Mariano: “La reciente expansión de la propiedad intelectual: una visión de conjunto”.

# La perspectiva del desarrollo sostenible en el pensamiento del Banco Mundial: la asimétrica simbiosis entre la agenda económica y la agenda ambiental

*Isaac Enríquez Pérez\**

El artículo esboza un panorama general relativo a las facetas que asume la dimensión ambiental en el pensamiento sobre el desarrollo planteado por el Banco Mundial desde 1950, argumentando que durante varias décadas predominó una omisión de las consideraciones ambientales en las directrices y proyectos de desarrollo diseñados y adoptados por el organismo; en tanto que hacia la década de los noventa del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, el Banco introduce una agenda ambiental supeditada a la agenda económica regida por los supuestos del llamado *Consenso de Washington* y las posteriores generaciones de reformas orientadas a apuntalarlo. Esta agenda ambiental del Banco se inscribe en un amplio debate internacional que también se analiza de manera breve y que se caracteriza por eludir un radical cuestionamiento a los estilos de vida y los patrones de producción y consumo predominantes. Más bien, la agenda ambiental y el concepto de sostenibilidad se posicionan como discursos con limitada operatividad en cuanto a la adopción de políticas públicas y como paliativos que no revierten la crisis civilizatoria que afecta al capitalismo.

**Palabras clave:** Organismos internacionales - Estrategias del Banco Mundial - Desarrollo - Sostenibilidad - Agenda económica - Agenda ambiental

\* Sociólogo con Posgrados en Historia del Pensamiento Económico y en Economía Internacional y Desarrollo; Profesor Titular en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México, colaborador en el Instituto de Investigaciones Económicas de la misma Universidad; y seleccionado como Investigador *Junior* por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Su último libro se titula *La construcción social de las teorías del desarrollo: un estudio histórico/crítico para incidir en el diseño de las políticas públicas*. isaacep@unam.mx

## Perspective of sustainable development in the thinking of the World Bank: the asymmetric symbiosis between the economic agenda and the environmental agenda

This paper provides an overview that considers the the aspects which the environmental dimension takes up within the thought process related to development as laid out by the World Bank since 1950, arguing that throughout several decades there was a predominant omission of environmental considerations in the guidelines and development projects which were designed and adopted by the organization; meanwhile, towards the 1990's and begining of the 20th century the Bank introduces an environmental agenda which is conditioned by the economic agenda ruled by the assumptions of the Washington consensus and later generations of reforms which were oriented to its underpinning. This environmental agenda by the Bank falls within a wide international debate, also briefly analyzed, which is characterized by its omission of a radical questioning of predominant lifestyles and patterns of production and consumption. Instead, the environmental agenda and the concept of sustainability are positioned as discourses of limited operativity as far as the adoption of public policies go and also as palliative measures which do not revert the crisis of civilization that affects capitalism.

**Key Words:** International organizations - World Bank strategies – Development – Sustainability - Economic agenda - Environmental agenda.

Fecha de recepción: junio de 2014

Fecha de aceptación: agosto de 2014

## Introducción

El futuro de la humanidad se enfrenta a incertidumbres y peligros que amenazan el rumbo y expansión del proceso económico, así como la sobrevivencia de las sociedades humanas. La degradación de los ecosistemas, la pérdida de biodiversidad y el calentamiento global se erigen como los principales condicionantes del capitalismo, al grado tal que los umbrales de la contradictoria relación sociedad/naturaleza son rebasados en amplios territorios del mundo; ante ello, los distintos actores y agentes políticos y socioeconómicos que inciden en la toma de decisiones en materia de planeación del desarrollo toman posicionamientos para hacer frente a la crisis ecológica que asuela al planeta. El Banco Mundial –si bien de manera tardía– es una de esas entidades que pretende incidir en la manera en que se gestionan los recursos naturales y el conjunto del proceso económico; sin embargo, la agenda ambiental que esboza se enfrenta con una serie de contradicciones y fricciones que le impiden configurarse como un discurso viable para procurar el supuesto normativo de la sostenibilidad del desarrollo.

Esbozado lo anterior, es posible cuestionarse lo siguiente: ¿cómo se gesta y evoluciona el interés de los organismos internacionales –especialmente del Banco Mundial– por la estructuración de una agenda ambiental que forme parte de sus estrategias de desarrollo? ¿cómo se incorpora el supuesto de la sostenibilidad en las concepciones sobre el desarrollo esbozadas por el Banco? ¿cuáles son las inconsistencias de la agenda ambiental en el marco de un pensamiento sobre el desarrollo dominado en el Banco Mundial por una agenda económica que definió –sobre todo en las décadas de los ochenta y noventa– al mercado como el mecanismo más eficaz para la asignación de los recursos? A partir de estas preguntas, cabe señalar que el objetivo central de la investigación consistió en analizar e interpretar la estructuración de una agenda ambiental a lo largo de la evolución de las concepciones sobre el desarrollo difundidas por un organismo internacional como el Banco Mundial. Para ello fue necesario reconocer la transición de la estrategia convencional del desarrollo en la cual éste organismo privilegió el crecimiento ilimitado del Producto Interno Bruto (PIB) sin consideración –e incluso en detrimento– de las dimensiones sociales y ambientales, a una concepción compleja y multidimensional que trasciende las dimensiones materiales del desarrollo pero que asimila y subordina otras esferas de la realidad social que son incorporadas funcionalmente sin cuestionar la lógica de las estrategias y políticas deflacionarias promovidas para apuntalar la expansión e integración global del capitalismo.

Cabe mencionar que esta configuración de la agenda ambiental fue rastreada en los principales documentos estratégicos diseñados y difun-

dados por el Banco Mundial, y entre los cuales destaca el publicitado *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Además, se esbozó una breve reflexión en torno de la relevancia de la dimensión ambiental de la existencia social en el proceso económico y en la dinámica de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, destacando las relaciones bidireccionales entre la naturaleza y la sociedad.

Una tesis que resultó fundamental para nuestra investigación es la siguiente: en las últimas dos décadas, el Banco Mundial introduce el concepto de desarrollo sostenible en sus estrategias de política pública, brindándole ello al organismo una importante legitimidad y un alcance mediático; sin embargo, al ceñirse a una perspectiva de sostenibilidad débil, el organismo torna funcional y subordina la agenda ambiental respecto de la agenda económica y las estrategias de estabilización, privatización, apertura, redefinición y adecuación de la regulación económica, que desde la década de los ochenta se plasmaron en el llamado *Consenso de Washington*.

### **La incidencia de la dimensión ambiental de la existencia social en el proceso económico y en el desarrollo de las sociedades**

Durante las últimas tres décadas, la dimensión ambiental de la existencia social adquirió una relevancia inédita a raíz de la creciente concienciación despertada en amplios sectores de la población ante los múltiples desequilibrios ecológicos que tienden a condicionar la vida económica y la manera en que se encuentran organizadas las sociedades humanas. Si bien las preocupaciones y las prioridades transitaron de la posibilidad de agotamiento de recursos no renovables como los combustibles fósiles –al menos durante los años setenta del siglo XX esta inquietud estuvo arraigada en las conferencias y cumbres internacionales y en los informes sobre la situación del medio ambiente– a la notoriedad que adquieren problemas ambientales como la proliferación y abundancia de residuos, la desertización y degradación del suelo, el calentamiento global y el cambio climático, la excesiva extracción de recursos renovables como el agua, la pérdida de biodiversidad, la “insuficiencia” de alimentos y la saturación de tierras cultivables, y en general los que afectan a las condiciones generales de la vida (transición ésta observada en Martínez González-Tablas, 2007:125-129), se reconoce que los factores físico/materiales del proceso productivo son esenciales para su desenvolvimiento y que la tierra y los ecosistemas –los cuales proporcionan una serie de condiciones y servicios básicos para la vida– son el verdadero asiento y entorno de la vida humana y de seres vivos que forman parte de los eslabones de la cadena ali-

mentaria en el marco de una relación integradora sociedad/naturaleza regida por leyes físico/químicas –como las leyes de la termodinámica– que permiten la producción y reproducción de la vida sobre la tierra. Si bien históricamente existieron problemas ambientales, lo inédito de la situación actual radica en que socialmente se asume que los desequilibrios ecológicos ahora son derivados de la acción –depredadora y degradante– del ser humano sobre el medio natural.

La relación sociedad/naturaleza resulta fundamental para comprender los alcances del proceso económico y del proceso de desarrollo en general puesto que a través de la dimensión ambiental se crean las mínimas condiciones materiales para gestar la producción de bienes y servicios; más aún, de su preservación depende la gestación de un mínimo nivel de bienestar social y la reproducción del capital y de la acumulación de riqueza. De esta manera, es posible argumentar que la dimensión ambiental es condición indispensable para la producción y reproducción de la sociedad; sin ella, la vida humana misma no sería factible.

### **La relevancia de los organismos internacionales en la configuración de las concepciones sobre el desarrollo**

Los organismos internacionales constituyen estructuras institucionales que rigen las relaciones interestatales y la vida y dinámica de la sociedad mundial a partir del establecimiento de pautas de comportamiento derivadas de negociaciones entre los Estados miembro que ceden su soberanía para la conformación de regímenes internacionales. Los organismos internacionales –a través de sus funciones y acciones– inciden en la configuración de la acción colectiva global que se orienta a regular la política internacional y la economía mundial mediante una institucionalidad que estipula nuevos valores, convenciones, normas y prácticas en los esfuerzos para la cooperación y la resolución de los problemas que aquejan a la humanidad, al tiempo que contribuyen a modelar la dialéctica desarrollo/subdesarrollo y las estructuras de poder en las relaciones económicas y políticas internacionales.

Es de destacar también que los organismos internacionales constituyen ámbitos para la investigación y la construcción de estadísticas y sistemas conceptuales que regularmente son utilizados en la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas de los países miembro; más aún, estas entidades definen y difunden directrices que orientan la planeación del proceso de desarrollo en el plano nacional.

Como parte de esa capacidad de los organismos internacionales para generar una ideología y un discurso en torno de las principales pro-

blemáticas que afectan a la sociedad mundial, estas entidades poseen un poder epistémico capaz de esbozar y plantear concepciones sobre el desarrollo que incidan en el diseño de las políticas públicas.

Desde 1950 –tras la creación de las instituciones de Bretton Woods y del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas–, los organismos internacionales desplegaron una intensa actividad para delinear un pensamiento en torno del desarrollo, y a partir de ello derivar las estrategias de política pública para incidir en dicho proceso. Las prioridades de estas entidades tienden a cambiar a lo largo del tiempo y se configuran a la luz de las transformaciones experimentadas por el capitalismo; de ahí que en cada crisis estructural experimentada por este modo de producción, las concepciones sobre el desarrollo y las estrategias son redefinidas por los organismos internacionales y difundidas entre los Estados miembro, de tal manera que éstos –al diseñar sus políticas públicas– adoptan un conjunto de lineamientos para responder a las reconfiguraciones del capitalismo y para asimilar esos cambios en sus territorios y sociedades.

De esta forma, los organismos internacionales se estructuran como entidades que ejercen una destacada influencia en la conducción y gestión del proceso de desarrollo a través de su poder epistémico derivado de importantes recursos humanos y económicos destinados a la investigación de los problemas mundiales, así como de las relaciones de poder que despliegan entre los ministerios y sectores estratégicos de los gobiernos nacionales.

### **Antecedentes de la perspectiva del desarrollo sostenible en el escenario internacional.**

El intenso proceso de industrialización emprendido por los países desarrollados en el período posterior a 1945 y bajo las pautas del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano, generó importantes desequilibrios ambientales expresados en la degradación de los recursos naturales y en la contaminación del aire, el agua y el suelo; lo cual comenzó a generar efectos negativos sobre la calidad de vida de las poblaciones vulnerables. Específicamente, la preocupación y el interés por el medio ambiente se gesta entre los movimientos sociales de la década de los sesenta ante la necesidad de cuestionar el supuesto del *crecimiento ilimitado* y las ineficiencias del mismo patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano que para aquel entonces mostraba fisuras que lo encaminaron a su crisis y agotamiento. En este sentido, la *revolución mundial de 1968* (concepto introducido por Wallerstein, 1998 y 2004) representó un destacado punto de inflexión en el desen-

canto mostrado ante el modelo de desarrollo hasta entonces predominante y los límites ecológicos que ponían en riesgo la sobrevivencia de la humanidad.

Hacia 1970, el Club de Roma –en tanto organización privada que agrupa empresarios, políticos y académicos– solicitó al equipo de científicos encabezado por Donella H. y Dennis L. Meadows una investigación sobre los principales problemas económicos mundiales y sus tendencias negativas. En un esfuerzo prospectivo, el llamado *Informe Meadows* concluyó que la disminución de los recursos naturales gestaría –hacia el año 2000 y en caso de continuarse con los patrones de producción y consumo entonces predominantes– la caída de la producción agrícola e industrial, de tal manera que para finales del siglo XXI la humanidad se acercaría a un estadio estacionario combinado con la disminución de la población (Meadows, Meadows, Randers y Nehrens III, 1972). Para hacer frente a esta crisis pronosticada por el *Informe Meadows*, los especialistas sugirieron apostar por el inmediato equilibrio entre la tasa de natalidad y la tasa de mortalidad, la contención y freno del proceso de acumulación de capital y la canalización de la inversión hacia la renovación de capital existente y su modernización para un uso más óptimo y menos contaminante de los recursos naturales. Se habló entonces de *los límites al crecimiento* por oposición al supuesto del *crecimiento ilimitado* difundido por los organismos internacionales y las políticas expansivas de los gobiernos nacionales durante las décadas de los años cincuenta y sesenta.

Como respuesta al impacto que ejercían los movimientos sociales ecologistas que tuvieron sus orígenes en la década de los sesenta y que alcanzaban un inusitado protagonismo hacia principios de los años setenta, la Organización de las Naciones Unidas convoca a la realización de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano*. En este foro de deliberaciones –realizado en Estocolmo en 1972– se incorporó de manera formal en la agenda de los organismos internacionales el tema de los problemas ambientales; de esta forma, la preservación y mejora del medio ambiente se asume –bajo la perspectiva antropocéntrica– como una prioridad a tomar en cuenta en las decisiones públicas. Con especial énfasis en los recursos naturales, en esta *Conferencia* se establece de manera innovadora el vínculo entre la degradación del medio ambiente y el desarrollo y, a partir de ello, los organismos internacionales participaron en la concertación de acuerdos y mecanismos jurídicos para hacer frente a la contaminación y la destrucción de los recursos naturales. Entre los principales resultados de esta *Conferencia* destacan la *Declaración de Estocolmo sobre el medio humano*, la cual estipuló 26 principios no vinculantes, además del *Plan*

de *Acción para el Medio Humano* que contiene 109 recomendaciones específicas en ámbitos como la evaluación ambiental, la gestión ambiental y medidas de apoyo en información pública, educación, cooperación técnica y financiamiento. Otras acciones importantes derivadas de este foro fueron la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, así como los primeros pasos en la configuración del derecho internacional ambiental.

Durante la década de los ochenta, se avanzó en la creación de distintos regímenes internacionales en materia ambiental como resultado de negociaciones interestatales; especialmente, se estipularon tratados para la protección de la capa de ozono y el manejo de los residuos tóxicos. Además, en 1983 se fundó, desde las Naciones Unidas, la *Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. La llamada *Comisión Brundtland* canalizó sus esfuerzos a generar una nueva concepción sobre el desarrollo que parte del supuesto de privilegiar el bienestar social de las generaciones presentes y futuras sin degradar los recursos naturales de los cuales depende este bienestar; además, se consideró que la preservación del medio ambiente no solo es una responsabilidad nacional sino que rebasa las fronteras hasta convertirse en una tarea mundial en la cual intervienen múltiples agentes y actores políticos y socioeconómicos. A partir de ello, el *Informe Brundtland* (Brundtland Commission, 1987) introduce el concepto de desarrollo sostenible para hacer referencia a ese compromiso intergeneracional y para tratar de lograr la compatibilidad entre el desarrollo económico y el imperativo de la sostenibilidad ambiental; se trató pues de hacer frente a la degradación ambiental y a la creciente vulnerabilidad y pobreza. Este concepto fue incorporado en el conjunto de programas de desarrollo diseñados y difundidos por las Naciones Unidas, e incluso influye en las futuras cumbres y conferencias protagonizadas por los organismos internacionales.

En 1992, se convoca a la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. En este evento, el concepto de desarrollo sostenible adquiere una importante dimensión operativa al expresarse en directrices de política pública como la *Agenda 21* y el acuerdo para la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. En la *Cumbre para la tierra* se adoptó una perspectiva del desarrollo que implica responsabilidades en la preservación del medio ambiente y el logro del bienestar a partir de una visión de equidad intergeneracional. Además de la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, se delinearon otros instrumentos vinculantes como el *Convenio sobre la diversidad biológica* y la *Convención de lucha contra la desertización y la sequía*. En el fondo, esta *Conferencia* apostó por configurar una nueva cooperación internacional en materia

de desarrollo bajo el supuesto de que los desequilibrios ambientales desbordan las fronteras nacionales. Varios de los temas abordados en este foro fueron retomados en la *Cumbre mundial sobre desarrollo sostenible* realizada en el año 2002 en la ciudad de Johannesburgo.

### **La perspectiva del desarrollo sostenible en el conjunto de los organismos internacionales (1995-2012)**

Hacia la década de los noventa, varios organismos internacionales adoptaron el discurso del desarrollo sostenible en sus directrices de política pública. Especialmente, aquellas entidades que componen el Sistema de la Organización de las Naciones Unidas se apegaron a estos preceptos y comenzaron a estructurar un conjunto de estrategias y acciones que privilegiaran el restablecimiento de los equilibrios ambientales; sin embargo, las estrategias adoptadas por estas entidades no entran en contradicción con el patrón de acumulación y las políticas económicas predominantes en las últimas décadas. De este modo, los organismos internacionales ejercen una destacada gravitación entre los gobiernos nacionales en los esfuerzos por generar una conciencia que reconozca las relaciones virtuosas entre medio ambiente, proceso económico y desarrollo.

Durante la década de los ochenta varios de los organismos internacionales debatían en torno de la crisis ecológica y la relacionaban con la capacidad de carga del planeta tierra, esto es, en la capacidad de la naturaleza para tolerar la expansión del crecimiento económico. De ahí que la concepción de sostenibilidad que desde aquellos años comenzó a configurarse no comprometía ni ponía en tela de juicio el patrón de acumulación de la manufactura flexible y el modelo de desarrollo predominantes.

La Asamblea General de las Naciones Unidas definió, hacia 1997, en el llamado *Programa de desarrollo* el carácter multidimensional del proceso de desarrollo, de tal manera que la esfera económica, el bienestar social y la preservación del medio ambiente son considerados elementos interdependientes del desarrollo sostenible (ONU, 1997).

La Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) reconoce que –en aras del logro de un crecimiento sostenido– la sostenibilidad ambiental es necesaria para complementar dimensiones del desarrollo como la estabilidad macroeconómica, la distribución de oportunidades, la respuesta a los riesgos de alcance global y la gobernabilidad (CEPAL, 2002). Para lograr esas relaciones de interdependencia, enfatiza en la provisión de bienes públicos globales y en la modificación del patrón de especialización. En una perspectiva heterodoxa –y a con-

tracorriente de las perspectivas monetaristas predominantes en las décadas de los ochenta y noventa–, la CEPAL argumenta que el desarrollo sostenible precisa de recursos públicos que puedan destinarse a la seguridad social, la salud pública, la educación, la protección del medio ambiente, obras de infraestructura, fomento de la diversidad cultural, estabilidad económica y empleo (Ibidem:13).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), desde la década de los noventa, evidenció –si bien de manera transversal– su interés por los problemas ambientales; sin embargo, es hacia el Informe sobre desarrollo humano 2007-2008 donde el organismo dedica una atención especial a los efectos del cambio climático en el desarrollo humano. En este informe, el PNUD convoca a renovar los esfuerzos de la cooperación internacional para emprender la lucha contra el cambio climático en el marco de un mundo dividido por los conflictos y la polarización (PNUD, 2007). Más aún, en el Informe sobre Desarrollo Humano 2011 se trazan las relaciones entre la sostenibilidad y la equidad, reconociendo que los habitantes más pobres son los que padecen de manera más acusada las crisis ambientales, de ahí que sea preciso para el organismo la integración de criterios de equidad en la políticas ambientales (PNUD, 2011).

Es de destacar también el papel del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) que, auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial desde 1988, estimula –tras el consenso de la comunidad científica internacionales y los gobiernos miembro– la publicación de estudios y evaluaciones altamente especializadas sobre las manifestaciones y efectos del cambio climático, reconociendo que este fenómeno es propiciado por el ser humano; se trata de informes relacionados con la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que sitúan la relevancia de este fenómeno y la necesidad de emprender acciones colectivas mundiales que atempere sus secuelas. Labores todas ellas que posicionan a los fenómenos ambientales en el debate internacional.

Es de destacar –tal como se detalla en el resto del presente informe de investigación– que el Banco Mundial es uno de los organismos que mayor resistencia muestra ante la necesidad de integrar la relevancia de la dimensión ambiental en sus concepciones sobre el desarrollo, de manera tal que en el marco de la complejidad de su pensamiento sobresale una agenda económica que tradicionalmente subsumió otras dimensiones de la realidad social. A continuación se explica esta evolución y los puntos de quiebre mostrados por este organismo en materia de agenda ambiental.

## **La omisión de la dimensión ambiental en la evolución histórica de las concepciones sobre el desarrollo del Banco Mundial (1950-1990)**

Durante varias décadas, las concepciones sobre el desarrollo esbozadas por el Banco Mundial se caracterizaron por una amplia vocación economicista en la cual se privilegió el crecimiento de variables como el Producto Interno Bruto (PIB). Entre 1950 y 1968, el Banco Mundial se inspiró en las llamadas teorías de la modernización y a partir de ellas esbozó una concepción en la cual el desarrollo se relacionó con la modernización de las sociedades a partir de la formación de capital, la construcción de infraestructura básica y el fomento de la industrialización para detonar el crecimiento económico ilimitado que tendiera hacia una sociedad de consumo masivo.

Si bien la industrialización –sustentada sobre la amplia construcción de infraestructura básica– se asumió como la condición necesaria para el crecimiento económico, es de destacar que durante décadas la expansión de la planta industrial –tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados– se realizó a costa de la degradación ambiental y de su profundización; situaciones que pusieron en riesgo el bienestar social de amplios sectores vulnerables.

Es más, muchas de las directrices de políticas públicas y de los proyectos de infraestructura adoptados por el Banco desde su fundación derivaron en el deterioro y destrucción de amplias parcelas de medio ambiente de los territorios donde se adoptaron, con delicadas consecuencias para las poblaciones desplazadas. Por ejemplo, las estrategias agroindustriales para la exportación inspiradas en la llamada *Revolución verde* privilegiaron el establecimiento de industrias extractivas y la construcción de infraestructura básica como carreteras, embalses y presas hidroeléctricas.

Esta contradicción que subyacía la concepción sobre el desarrollo sustentada por el Banco Mundial entre 1950 y 1968 no fue tomada en cuenta en las directrices del organismo durante varias décadas. Incluso, al agotarse esta faceta de su pensamiento y al impulsar las estrategias de estabilización, redefinición y adecuación de la regulación económica, apertura y privatización, el organismo continuó sin reconocer las contradicciones de sus políticas respecto de la dimensión ambiental, puesto que la prioridad fue el alivio de la deuda externa contraída por los países subdesarrollados con la banca privada internacional (ello se observa en Banco Mundial, 1983 y 1987).

La misma *estrategia de la satisfacción de las necesidades básicas* –introducida a principios de la década de los setenta como una modifi-

cación a la concepción convencional del desarrollo promocionada por el Banco Mundial— no representó un esfuerzo para la configuración de una agenda ambiental que respondiera a la irrupción y profundización de múltiples problemas ecológicos; por lo contrario, esta estrategia se orientó a matizar y contener los impactos sociales de los procesos de industrialización detonados durante las décadas previas en los países subdesarrollados, así como al apuntalamiento del llamado Nuevo Orden Económico Internacional y el viraje hacia la apertura económica de las naciones subdesarrolladas. Con esta asimilación de la pobreza en la agenda económica del organismo se reconoció que el crecimiento económico no conduce mecánicamente al bienestar de las grandes mayorías; de este modo, la nueva estrategia consideró tanto el crecimiento económico como la satisfacción de las necesidades básicas.

Hacia la década de los ochenta, con el predominio de la concepción que definió al desarrollo como un proceso de ajuste y cambio estructural de las economías nacionales con la finalidad de impulsar su inserción en el mercado mundial, el organismo privilegió una agenda económica regida por el imperativo de la adopción de políticas deflacionarias que profundizaron la crisis ecológica en el mundo subdesarrollado y estimularon la limitada incorporación de la agenda ambiental en el diseño de sus estrategias.

Es de destacar que ante la insostenibilidad ambiental derivada del ejercicio de proyectos de construcción de infraestructura básica —prioridad principal del Banco Mundial durante varias décadas— se gestaron múltiples movimientos sociales ecologistas que protestaron con la finalidad de contener los efectos sociales y ambientales negativos de las grandes obras públicas financiadas con recursos del organismo.

Proyectos para la construcción de carreteras y presas fueron el principal objetivo de las protestas de los movimientos sociales; especialmente en Brasil donde se construyó —hacia mediados de la década de los años ochenta— una carretera de 1500 kilómetros para comunicar las zonas fronterizas de la selva amazónica con otras regiones del centro del país. Este proyecto derivó en el incremento —a lo largo de seis años— de la población en un millón de habitantes en la zona afectada, en un intenso proceso de deforestación y en la invasión de las reservas de poblaciones indígenas. Hacia 1986 los grupos de activistas realizaron protestas fuera de la reunión anual del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y lanzaron consignas como: “El Banco Mundial destruye las selvas tropicales” (Peet, 2004:172). A raíz de estas manifestaciones, el organismo fundó entidades para evaluar —previa consulta con las Organizaciones No Gubernamentales— el impacto ambiental de los créditos otorgados a proyectos de inversión en infraestructura.

Un caso similar y de mayor impacto ambiental fue el financiamiento otorgado por el Banco para la construcción de la presa Sardar Sadovar en el noroeste de la India durante la segunda mitad de los años ochenta; como resultado de su erróneo diseño los movimientos ecologistas advirtieron que serían destruidos 4000 kilómetros cuadrados de bosques naturales y se propagaría la malaria, se precipitaría la erosión del suelo y otros impactos negativos sobre el río Narmada y sus estuarios. Las fuerzas sociales opositoras al proyecto gestaron una alianza nombrada *Narmada Bachao Andolan* con la finalidad de detener su ejecución; sus acciones de protesta rebasaron las fronteras nacionales e influyeron decididamente para que el Banco encargara una evaluación externa del proyecto y finalmente se retirara del mismo tras reconocer –en un acto inédito en su historia como organismo internacional– sus impactos sociales y ambientales negativos (Ibdiem:172-176).

De esta forma, la aparición de movimientos sociales y de Organizaciones No Gubernamentales que protestaron contra las directrices y estrategias de política pública del Banco Mundial supuso que, hacia la década de los noventa, la entidad incorporara en su pensamiento –si bien de manera titubeante– una agenda ambiental que rigiera el diseño y ejecución de sus programas y proyectos.

### **La agenda ambiental del Banco Mundial y su sujeción a los imperativos del Consenso de Washington (década de los noventa)**

Hacia la década de los noventa, las políticas deflacionarias inspiradas en el *Consenso de Washington* representaron amplios procesos de ajuste y cambio estructural de las economías nacionales en los países subdesarrollados. Aunque para estos años el Banco Mundial comenzó a tomar en cuenta los problemas ecológicos y la construcción de soluciones, esta consideración estuvo ceñida a las directrices de política económica orientadas al abatimiento de la inflación, la estabilidad macroeconómica y el cumplimiento de los compromisos propios del servicio de la deuda por parte de países subdesarrollados como los latinoamericanos.

Cabe destacar que el Banco Mundial reconoció –desde la década de los setenta– la contradicción entre el crecimiento económico y la necesidad de preservar el medio ambiente, proponiéndose a partir de ello la conciliación entre ambas dimensiones. Sin embargo, ello no supuso el diseño y adopción de políticas concretas y es hacia la década de los noventa –tras la influencia ejercida por el *Informe Brundtland*– que el

Banco integra la necesidad de la sostenibilidad en su concepción sobre desarrollo (véase World Bank, 1992).

En el *World Development Report 1992. Development and environment*, el Banco Mundial definió el desarrollo sostenible como un proceso que perdura. En esta concepción subyace un retorno al supuesto del crecimiento económico ilimitado orientado a la sociedad de consumo masivo y a una perspectiva que ubica los orígenes del subdesarrollo en el bajo o nulo crecimiento económico y en la explosión demográfica. El organismo atribuye la degradación ambiental a los niveles o etapas de crecimiento de las economías; esto es, en las sociedades que experimentan un acelerado crecimiento, el deterioro ambiental se relaciona con la propiedad estatal de los recursos naturales y las políticas de precios que incentivan la contaminación y el acceso gratuito o subsidiado a los recursos naturales, en tanto que en las sociedades atrasadas relacionan la degradación de la naturaleza con el predominio de condiciones de pobreza y el crecimiento exacerbado de la población que tiende a presionar los recursos naturales y a gestarse un círculo vicioso (ibidem).

Para hacer frente a estos escenarios, el Banco Mundial concibe al mercado como el mecanismo rector de la gestión de los bienes naturales y al Estado como el garante de la propiedad privada y la estructura que evita la externalización de costes. El organismo sugiere también limitar el crecimiento poblacional en los países subdesarrollados con la finalidad de restablecer la sostenibilidad ambiental, así como ampliar los márgenes de explotación de la naturaleza a aquellos espacios que aún no forman parte del proceso de acumulación de capital; con lo cual –según el Banco– se abren importantes posibilidades de crecimiento económico con actividades y servicios como el turismo que aparentemente no ejercen un considerable impacto ambiental.

Sin embargo, pese a que el crecimiento económico orientado a la sociedad de consumo masivo entra en contradicción con el postulado de la sostenibilidad ecológica del planeta, el Banco Mundial se obstina en privilegiar el crecimiento económico ilimitado sobre la base de estrategias inspiradas en las medidas del *Consenso de Washington*.

De esta manera, el organismo esboza estrategias de política en materia de agenda ambiental como las siguientes: a) la privatización de los recursos naturales y de las porciones de la naturaleza poseídas, controladas y gestionadas por el sector público o que se mantuvieron distantes de la valorización y acumulación del capital, puesto que el Banco considera que al poseer el estatus de colectivos la población no procurará preservarlos ni potenciarlos; b) privilegiar –pese a la insostenibilidad ambiental generada por la apertura económica de las últimas déca-

das— al mercado como mecanismo apropiado para detonar procesos de desarrollo sostenible; esto es, el Banco asume el supuesto de que los recursos naturales serán preservados al exponerse a las leyes de la oferta y la demanda y al formar parte de los mecanismos de acumulación de riqueza luego de valorizar económicamente la naturaleza (World Bank, 1997); c) la internalización de los costes mediante la construcción de instituciones y la reforma del Estado; lo cual significa que ante la externalización de costes que ejercen y no asumen los agentes económicos y que distorsiona el sistema de precios y —a decir del Banco Mundial genera la degradación ambiental—, resulta preciso evitar dicha externalización a través de la introducción de una institucionalidad ambiental que estipule impuestos y mecanismos reguladores tendientes a garantizar la propiedad privada y resguardar los derechos ambientales de las sociedades (Ibidem); d) estimular a las Organizaciones No Gubernamentales para participar en la ejecución de la política social y en el combate de la pobreza, de tal manera que se erijan como instrumentos para lograr una mayor cercanía con las comunidades beneficiarias de los proyectos, así como para la reducción del gasto público, la burocracia y la corrupción, (véase Banco Mundial, 1997), suponiendo con ello la desconcentración operativa y la contracción del Estado en el proceso de desarrollo; y, e) la introducción de la perspectiva de género en las estrategias para la sostenibilidad, a partir del supuesto de que la mujer es un actor clave para la reducción de la tasa de natalidad —y por ende, la presión poblacional sobre la naturaleza— y para la preservación del medio ambiente.

Cabe destacar que la introducción de la perspectiva y la agenda ambiental en el Banco Mundial, se realiza de manera supeditada respecto a la hegemónica agenda económica que, sobre la base de las estrategias deflacionarias difundidas por el organismo desde la década de los ochenta, pretende erróneamente hacer compatibles el crecimiento económico ilimitado y la preservación del medio ambiente a partir de la generalización de la sociedad de consumo a través del aumento del ingreso per cápita. Sin embargo, esta modificación del pensamiento sobre el desarrollo en el Banco Mundial no apuesta a la transformación profunda de los estilos de vida depredadores de la naturaleza y de los patrones de producción y consumo, sino al apuntalamiento de los procesos de ajuste y cambio estructural de las economías nacionales y a la misma expansión e integración global del capitalismo, de tal manera que los recursos naturales formen parte del proceso de valorización y acumulación de capital.

## **El pensamiento sobre el desarrollo en el Banco Mundial hacia principios del siglo XXI**

Las crisis financieras suscitadas en los últimos años del siglo XX, tanto en Rusia como en el Sudeste asiático, derivaron en una creciente inestabilidad que ponía en tela de juicio la viabilidad del capitalismo global y evidenció sus contradicciones y la carencia de mecanismos reguladores que contribuyesen a su gobernanza. Ante ello, al interior del Banco Mundial se organizó un grupo de funcionarios y especialistas —encabezados principalmente por Joseph E. Stiglitz— que reivindicó los postulados contenidos en la teoría económica de John Maynard Keynes y que enfatizó en la necesidad de lograr el equilibrio y la complementariedad entre el mecanismo del mercado y el Estado.

Esta incidencia de los *enfoques neokeynesianos* en el pensamiento del Banco Mundial revirtió el predominio del *fundamentalismo de mercado* en la agenda económica del organismo y comenzó a gestar una agenda paralela que tomó en cuenta las dimensiones sociales y ambientales del desarrollo. A partir de ello, algunos sectores al interior del organismo mostraron una genuina preocupación por el generalizado fenómeno de la pobreza y lo expresaron en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza* (Banco Mundial, 2001) y en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2004. Servicios para los pobres* (Banco Mundial, 2003). En tanto que la difusión del concepto de desarrollo sostenible y su incorporación más acabada en el pensamiento del organismo se expresa en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2003. Desarrollo sostenible en un mundo dinámico. Transformación de las instituciones, crecimiento y calidad de vida*.

### ***El desarrollo sostenible como uno de los pilares de las estrategias y políticas multidimensionales del Banco Mundial (2003-2012)***

Hacia principios del siglo XXI, el Banco Mundial presenta una concepción sobre el desarrollo que se hace más compleja a medida que integra en ella distintas dimensiones de la realidad social; de esta forma, el organismo asume a la sostenibilidad como uno de los principios rectores de sus estrategias y políticas superando con ello —al menos en el discurso— la orientación economicista de los lustros previos tras el predominio del *Consenso de Washington* y de las orientaciones del Fondo Monetario Internacional.

En su perspectiva del desarrollo sostenible, el Banco Mundial sostiene que el principal desafío consiste en acelerar el crecimiento económico y en generar una institucionalidad que impida regresiones en las socie-

dades; reconoce también que los problemas sociales y ambientales trascienden las fronteras nacionales y requieren un nuevo esquema de cooperación internacional que se sustente sobre esfuerzos y acuerdos locales. De esta forma, el organismo argumenta que la eliminación de la pobreza supone un mayor crecimiento económico, el aumento de las inversiones a través de entornos macroeconómicos sólidos y un adecuado manejo del medio ambiente; más aún, para el Banco, la preservación de la naturaleza y de la biodiversidad supone que los grupos de interés, tanto locales como globales, logren aliarse para hacer un uso sostenible de los recursos naturales (Banco Mundial, 2002). Así, esta perspectiva de la sostenibilidad supone modificar los cauces del desarrollo y diseñar una institucionalidad que mejore la adopción de políticas públicas.

Entre los motores de cambio y transformación socioeconómicos que toma en cuenta el Banco Mundial, destacan cuatro: la innovación científica y tecnológica; el crecimiento del ingreso mediante inversiones en capital humano e inversiones sensibles ambiental y socialmente; la transición demográfica orientada a estabilizar el crecimiento de la población y a mejorar su nivel de vida; y la transición urbana que está llevando a que gran parte de la población mundial viva en ciudades (Ibídem).

Más aún, para el Banco Mundial existe una correspondencia entre la disminución de la pobreza, la eficacia de las instituciones y el logro de la sostenibilidad; de ahí que sea importante el acceso de los pobres a los bienes y servicios a través de la mejora de sus oportunidades, el mejoramiento de los medios de vida de los habitantes de tierras frágiles, el incremento de la productividad de su cartera de activos, un mejor manejo de la interacción entre desarrollo agrícola y el medio ambiente, y enfrentar los desafíos tanto del desarrollo rural como los propios del desarrollo urbano. En correspondencia con ello, el medio ambiente es asumido como un *bien público global* que es necesario proveer a través de mecanismos renovados de cooperación internacional.

En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2003*, el Banco Mundial esboza una amplia estrategia para la sostenibilidad del planeta que parte del reconocimiento de los problemas globales contemporáneos y, a diferencia de su pensamiento difundido en décadas previas, analiza las complementariedades e interconexiones entre las distintas esferas de la realidad social (véase anexo); más allá de una perspectiva economicista, el organismo adopta una concepción del desarrollo que toma en cuenta la necesidad de procurar la sostenibilidad como parte esencial de la lucha contra la pobreza. A su vez, esta concepción considera

las reformas institucionales como instrumentos para mejorar el entorno del proceso económico e incidir en el bienestar social.

Aunque tarde, en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2010* el Banco Mundial dedica un amplio estudio al fenómeno del cambio climático –en tanto crisis de los bienes comunes– y sus relaciones indisolubles con el proceso de desarrollo, reconociendo los peligros derivados de los impactos negativos de las actividades humanas sobre la naturaleza; ante ello, el Banco sugiere la necesidad de reducir la vulnerabilidad humana, ordenar la tierra y el agua para satisfacer a la población mundial, fomentar el desarrollo sin atentar contra la naturaleza e integrar los causas de este proceso –el de desarrollo– y las relaciones comerciales en un régimen climático mundial, todo ello sobre la base de una creativa cooperación internacional que propicie la eficiencia energética; una reconversión hacia energías renovables; acelere la innovación y la difusión tecnológicas para reducir la huella de carbono al capturarlo y almacenarlo en sumideros naturales; genere nuevos mecanismos de financiamiento para la adaptación y mitigación; estipule impuestos al carbono y genere un nuevo mercado; transforme comportamientos, estímulos político, burocracias e instituciones (Banco Mundial, 2010). Se señala que el calentamiento global afectará de manera más acusada a las naciones pobres pese a la mejora de los niveles de crecimiento económico. Para el Banco no es viable plantear la disyuntiva entre crecimiento económico y una política para la contención del cambio climático, ni entre esta última y la equidad; cortedad de miras, pues es justo ese modelo de crecimiento predominante y la polarización que genera el que tiende a profundizar los desequilibrios ambientales.

Si bien el organismo incorpora la atención a problemáticas sociales y ambientales en sus directrices de política pública, no se logra superar la contradicción entre crecimiento económico y preservación ambiental puesto que la expansión e integración global del capitalismo coloca al mercado como el mecanismo principal para la asignación de recursos –incluidos, según lo delineó el Banco en la década de los noventa, los recursos naturales– y, en esa lógica, el Banco Mundial no abandona las medidas del *Consenso de Washington* sino que apuesta por una nueva institucionalidad que las perfeccione y profundice. Esto es, en la concepción sobre el desarrollo esbozada por el Banco a principios del siglo XXI la lucha contra la pobreza y la apuesta por una preservación del medio ambiente regida por el mecanismo de mercado se subordinan a un proceso de acumulación de capital basado sobre la expansión de los sistemas internacionales de producción integrada, los circuitos comerciales mundiales y de las redes financieras globales que precisan de la estabilidad macroeconómica y de la inserción desventajosa de los países subdesarrollados a la economía mundial.

## Consideraciones finales sobre la investigación

El Banco Mundial es una red de *comunidades epistémicas* (sobre este concepto véase Haas, 1992) que –en relaciones de complementariedad con otros organismos internacionales– gestiona la expansión e integración global del capitalismo a través de estrategias y directrices que se inspiran en un pensamiento que ejerce notable influencia en el diseño y ejercicio de las políticas públicas nacionales. En la configuración de este pensamiento sobre el desarrollo inciden la formación académica del funcionariado y consultores del organismo, el trabajo teórico de las *universidades globales*, los posicionamientos de los movimientos sociales y las Organizaciones No Gubernamentales, los intereses de los Estados miembro y la correlación de fuerzas en el plano internacional.

En este sentido, el Banco Mundial posee un pensamiento sobre el desarrollo que no es homogéneo (véase anexo) en el tiempo sino que responde a los distintos contextos históricos, a las necesidades y crisis de la economía mundial y a los intereses de los actores y agentes que mayor influencia ejercen sobre sus decisiones. De ahí que el desarrollo –en varias de sus facetas– se erige como un discurso que legitima los intereses de las clases sociales hegemónicas.

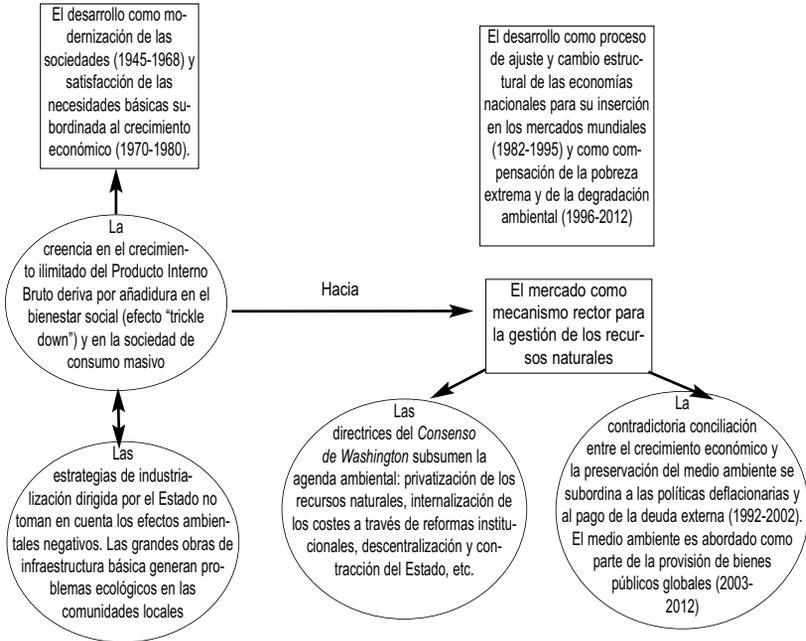
En tanto discurso, la perspectiva del desarrollo sostenible esbozada por el Banco Mundial funciona como una *argucia ideológica* que pretende contener los cuestionamientos a que fue sometido el organismo desde la década de los setenta tras el ejercicio de proyectos de infraestructura básica que devastaron los ecosistemas en varias latitudes del mundo. Además, la perspectiva del desarrollo sostenible –conjuntamente con los proyectos de lucha contra la pobreza– se introduce en el pensamiento del Banco Mundial para apuntalar y perfeccionar las políticas deflacionarias inspiradas en el *Consenso de Washington*; y, por tanto, su visión sobre el medio ambiente es antropocéntrica y utilitarista al regirse por el mercado como principal mecanismo para la gestión de los recursos naturales. Más aún, el concepto de sostenibilidad o de desarrollo sostenible no resulta operativo al momento de ejercer el proceso de planeación y alguna política pública en particular que lo contenga en sus estrategias, puesto que padece de imprecisiones epistemológicas y conceptuales, y sólo contribuye a eludir el meollo del problema normativo central del proceso de desarrollo: la manera en que se organizan las sociedades para emprender la distribución de la riqueza y revertir las desigualdades.

Luego de revisar la evolución de las concepciones sobre el desarrollo planteadas por el Banco Mundial, interpretamos también que su visión sobre el medio ambiente se basa sobre una perspectiva de sostenibili-

dad débil arraigada en la disciplina de la economía ambiental. En el fondo de esta perspectiva subyacen los supuestos de la economía neoclásica que postulan que la existencia de recursos escasos, al incrementar los precios relativos, tenderá a su conservación y sustitución. Este enfoque neoclásico sugiere que la elasticidad de sustitución entre capital natural y capital económico es alta y puede ser infinita; de ahí el argumento de que existen posibilidades de acelerar el crecimiento pese a la reducción de los recursos naturales no renovables. A partir de ello, es posible concluir que la agenda ambiental del Banco Mundial se subordina a la agenda económica que promueve y que en el fondo no son puestos en tela de juicio los estilos de vida y los patrones de producción y consumo predominantes.

Finalmente, tras estudiar sucintamente la naturaleza, alcances y limitaciones de las concepciones sobre el desarrollo difundidas por el Banco Mundial, así como la incorporación del supuesto de la sostenibilidad en su pensamiento, cabe preguntarse lo siguiente: ¿Cómo transformar la estructura, el pensamiento y las funciones del Banco Mundial de cara a la generalizada crisis ecológica que compromete el presente y el futuro de la humanidad? ¿Cuáles son y cómo configurar los mínimos planteamientos –tanto teóricos como políticos– para incidir en la modificación de las concepciones sobre el desarrollo difundidas por organismos internacionales como el mismo Banco Mundial? ¿Cómo incorporar una perspectiva de sostenibilidad fuerte en las concepciones sobre el desarrollo promovidas por el Banco y cómo evitar que no se subordine a la agenda económica inspirada en el *Consenso de Washington*? La construcción de respuestas a estas preguntas está en función de la modificación de la correlación de fuerzas en la política internacional y la economía mundial, así como en la capacidad que se tenga para rehabilitar el pensamiento utópico en la configuración de proyectos alternativos de desarrollo que respondan a la crisis ecológica y económico/financiera que tiene como trasfondo una amplia crisis civilizatoria que compromete el futuro de la humanidad.

Anexo.- La perspectiva de la sostenibilidad en las concepciones sobre el desarrollo diseñadas y difundidas por el Banco Mundial (1945-2012).



Elaboración propia.

## Bibliografía

- Banco Mundial (1983), *Informe sobre el desarrollo mundial 1983. La gestión en el proceso de desarrollo*, Washington, D. C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, primera edición.
- \_\_\_\_\_ (1987), *Informe sobre el desarrollo mundial 1987. La industrialización y el comercio exterior*, Washington, D. C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, primera edición.
- \_\_\_\_\_ (1991), *Informe sobre el desarrollo mundial 1991. La tarea acuciante del desarrollo*, Washington, D. C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, primera edición.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D. C., Banco Mundial, primera edición, 292 pp.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza*, Washington, editado por Mundi-Prensa Libros para el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, primera edición (Primera Edición en Inglés: septiembre de 2000), 335 pp.

- \_\_\_\_\_ (2002), *Informe sobre el desarrollo mundial 2003. Desarrollo sostenible en un mundo dinámico. Transformación de las instituciones, crecimiento y calidad de vida. Panorama general*, Washington, editado por el Banco Mundial y Oxford University Press, primera edición (primera edición en inglés: agosto de 2002).
- \_\_\_\_\_ (2003), *Informe sobre el desarrollo mundial 2004. Servicios para los pobres*, Washington, Banco Mundial, Primera Edición (en inglés: 2003).
- \_\_\_\_\_ (2010), *Informe sobre el desarrollo mundial 2010. Desarrollo y cambio climático*, Washington, Banco Mundial, Mundi-Prensa y Mayol ediciones, primera edición (primera edición en inglés: 2010).
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2002b), *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. De Monterrey a Johannesburgo*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL-PNUD, primera edición, 119 pp.
- Haas, Peter M. (1992), "Knowledge, power and international policy coordination", *International Organization Review*, Vol. 46, 1, winter.
- Martínez González-Tablas, Ángel (2007), *Economía política mundial. I. Las fuerzas estructurantes*, Barcelona, Editorial Ariel, primera edición, 367 pp.
- Meadows, Donella H., Meadows Dennis L., Randers Jorgen y Nehrens William W. III (1972), *Los límites del crecimiento. Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*, México, Fondo de Cultura Económica, primera edición en español (primera edición en Inglés: 1972), 253 pp.
- Organización de las Naciones Unidas (Asamblea General) (1997), *Programa de desarrollo*, Nueva York, Quincuagésimo Primer Periodo de Sesiones, aprobado como la Resolución 51/240 el 15 de octubre de 1997.
- Peet, Richard (2004), *La maldita trinidad. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio*, Navarra (España), Ediciones Laetoli, primera edición en español, 311 pp.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2007), *Informe sobre desarrollo humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*, Nueva York, PNUD y Grupo Mundi Prensa, primera edición (primera edición en inglés: 2007), 386 pp.
- \_\_\_\_\_ (2011), *Informe sobre desarrollo humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un futuro para todos*, Nueva York, PNUD y Grupo Mundi Prensa, primera edición (primera edición en inglés: 2011), 195 pp.
- Wallerstein, Immanuel (1998), *Después del liberalismo*, México, Siglo XXI Editores y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, segunda edición en español (primera edición en inglés: 1995), 268 pp.
- \_\_\_\_\_ (2004), "1968, una revolución en el sistema-mundo: tesis e interrogantes", en: *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos. Un análisis de sistemas-mundo*, Madrid, Ediciones Akal, primera edición en español (pri-

mera edición en inglés: 2001), capítulo XXIV, pp. 345-360.

World Bank (1992), *World Development Report 1992. Development and the environment*, Washington, D. C., World Bank and Oxford University Press.

\_\_\_\_\_ (1997), *Five years after Rio: innovations in environmental policy*, Washington, D. C., International Bank for Reconstruction and Development.

World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission) (1987), *Our common future*, New York, Oxford University Press.

# Transición energética en la Argentina y el Brasil: matriz básica y fuentes renovables

*Bruno Fornillo\**

El trabajo analiza el lugar de las energías renovables en la matriz energética general de la Argentina y el Brasil, así como la potencialidad que contienen. Asimismo, caracteriza la política de Estado y de otros actores significativos, a la luz de las proyecciones energéticas futuras. La hipótesis central sostiene que en los últimos años, a pesar de haber intentado diversificar la matriz primaria de producción, ninguno de los dos países sudamericanos ha incorporado decisivamente lineamientos propios de una “transición energética”, esto es, el pasaje hacia sociedades energéticamente autosostenibles. Debido a ello, el autor postula que es preciso asumir una transformación profunda acerca de la forma en cómo se concibe la energía en la región.

**Palabras clave:** Argentina - Brasil - Energía - Energía renovable - Hidrocarburos

---

\* Investigador del CONICET, Doctor en Ciencias Sociales UBA y en Geopolítica Universidad de París VIII. Es integrante del Grupo de Estudio en Geopolítica y Bienes Naturales del Instituto de Estudios sobre América latina y el Caribe (FSOC- UBA) y de la Cátedra de Historia de América Contemporánea (FFyL-UBA). Autor de *Debatir Bolivia* (junto a Maristella Svampa y Pablo Stefanoni, 2010) y de *Releer Althusser* (junto a Alejandro Lezama, 2003).

## Energy transition in Argentina and Brazil: basic matrix and renewable sources

The aim of the present work is to review the place of renewable energy in the overall energetic matrix of Argentina and Brazil, as well as the potential they contain. Furthermore, it characterizes the state policy and other significant actors, considering future energy projections. The central hypothesis is that in recent years, in spite of the diversification of the primary production matrix, none of the two South American countries have incorporated in a decisive way guidelines for an "energy transition", i.e., the passage towards energetically self-sustaining societies. Because of this, the author postulates the need for a profound transformation in the way in which energy is conceived in the region.

**Keywords:** Argentina - Brazil - Energy - Renewable energy - Hydrocarbons

Fecha de recepción: septiembre de 2014

Fecha de aceptación: octubre de 2014

## Introducción

La “ecuación energética” representa una problemática global, constituyéndose en uno de los componentes más importantes a la hora de trazar un diagnóstico cierto sobre el curso de la geopolítica mundial, más aún considerando que el modelo civilizacional basado sobre el consumo de hidrocarburos acusa un límite tan cercano como peligroso (Klare, 2008). En efecto, asistimos a la lenta pero segura instalación de un nuevo orden energético mundial: restricciones sobre el otrora “fácil acceso” (por “contracción de recursos” y concentración de la oferta), consecuencias ecológicas de su explotación (representa el 56% de las emisiones de gases de efecto invernadero que se registran en el planeta), aumento de la demanda de las economías de Asia-Pacífico, son sólo algunas de las coordenadas del escenario actual<sup>1</sup>. Si la nueva situación no se asumiese, en un escenario global de “continuidad de política”, para 2035 la temperatura del planeta habrá aumentado 6 grados, haciendo imposible pronosticar sus consecuencias, solo una reducción de la demanda, una baja de la explotación de combustibles fósiles, una caída acelerada y sostenida de la intensidad energética y un decaimiento de la emisión de CO<sub>2</sub>, permitiría esperar un escenario en el que la temperatura aumentase “sólo” 2 grados en comparación con la época precapitalista (AIE-GGE, 2011). Siendo así, la cuestión energética es una causa central del cambio climático, pero también es la palanca de su solución.

En términos energéticos, Sudamérica se encuentra en una posición de estabilidad relativa. Si conjuntamente no constituye una potencia de perfil netamente exportador -como lo es Medio Oriente- tampoco carece de producción propia de peso -como es el caso de un gran consumidor como Japón-, soliendo empardar la producción con la tasa de consumo (aunque aún 30 millones de personas carecen de servicio)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Otros elementos a tener en cuenta en el nuevo “(des)orden” energético mundial son: a) la aparición de nuevos actores y la modificación del rol de los viejos (consolidación de las National Oil Companies, transnacionalización de las empresas, intervención de los gobiernos); b) continua expansión de la demanda energética mundial c) intensificación de “zonas calientes” o estratégicas d) cambios en el patrón de flujos debido al surgimiento de nuevas rutas marítimas mundiales e) aumento de tensión entre productores y consumidores f) volatilidad de los precios f) búsqueda de fuentes alternativas, lo cual también aumenta la importancia de la variable tecnológica (Servín, 2012).

<sup>2</sup> Durante el año 2010, los niveles de producción mundiales medidos en quadrillon de BTU (British Thermal Unit) son los siguientes: América del Norte 101,92857, América Central y Sudamérica 30,39229, Europa 45,37886, Eurasia 70,25267, Medio Oriente 69,84142, África 37,15518, Sudáfrica 6,1797, Asia y Oceanía 153,92039. No nos importa específicamente el término de medición tanto como las comparaciones entre

La matriz energética de los países sudamericanos, al igual que el resto del mundo, se estructura sobre la base de la explotación de combustibles fósiles para el consumo en gran escala (y de leña en el nivel doméstico), y su abastecimiento suele superar el 70% de recursos no renovables. En efecto, según la Agencia Internacional de Energía, las fuentes renovables ascienden a casi el 29% del suministro total de la energía primaria, cifra relativamente alta en comparación con la cuota del 5,7% de “renovables” de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), distancia que se explica en lo fundamental por la alta participación de la fuerza hidroeléctrica en la cuenca del Plata (Canseco, 2010; AIE, 2010).

Naturalmente, en el universo de las energías alternativas, el subcontinente posee un altísimo potencial: el agua, el viento y el sol desbordan los límites aprovechables de la generación. Empero, no hay que perder de vista que la situación regional es heterogénea, denotando múltiples particularidades nacionales: un país como Venezuela es un gigante exportador de petróleo y posee una de las mayores reservas del planeta; Brasil acaba de descubrir cuantiosas reservas de “oro negro” en las capas pre-sal del mar atlántico, aunque aún tiene dificultades para extraerlas y su mercado es abastecido localmente de manera insuficiente; Paraguay es un gran exportador de energía hidroeléctrica a sus vecinos; Uruguay un gran importador al igual que Chile; la Argentina atraviesa una crisis de difícil resolución, dado que cuenta con amplios reservorios de *shale-gas*, con costos y riesgos ecológicos altísimos, al tiempo que su balanza energética ha comenzado a ser altamente deficitaria; Bolivia, por último, tiene serias dificultades para abastecer regularmente a su población, pero la exportación de gas a sus mayores vecinos es su principal fuente de divisas. Bajo este mapa, no es sencillo dar por sentada una situación unívoca para la región, obligando a ser cautos con las generalizaciones.

En segundo lugar, pensar Sudamérica impone considerar una situación ambivalente respecto de los marcos de integración energética. Si bien existen conexiones reales entre los países que posibilitan el equilibrio y el normal abastecimiento de sus sistemas, al punto de que estamos frente a una de las dimensiones más desarrolladas de la integración, no alcanzan a plasmar una férrea y armónica articulación energética (Guzman, 2008). Concretamente, el sistema eléctrico se encuentra comunicado en el MERCOSUR, es decir, la Argentina, el sur de Brasil, Paraguay y Uruguay, así como también existen conexiones entre

---

variables, debido a ello es que, en términos generales, usamos a lo largo del escrito diferentes unidades de medición de energía. Igualmente, la mayoría de las veces utilizamos la medida megawatt (MG-sin incluirle la variable temporal) cuya unidad abastece entre 600 y 1.200 hogares.

Colombia y Ecuador y entre Colombia y Venezuela. En paralelo, los gasoductos interconectan Bolivia con toda la costa brasileña y con toda la Argentina (y de allí con Chile) y también Venezuela con Colombia (CIER, 2014). Este hecho general es significativo en su doble dimensión: hay vasos comunicantes relativamente sólidos entre los países, sobre todo en el cono sur, pero aún no existe una decidida política energética común.

En tercer lugar, las formas de propiedad y control de los hidrocarburos han sufrido una doble torsión en el último tiempo. La década de los '90 trajo consigo una ola privatizadora que supuso el ingreso de empresas privadas en la generación, transmisión y distribución de energía. Empero, si en los años de reinado neoliberal vimos acrecentarse el papel de las empresas multinacionales en la extracción de la renta energética, en el último tiempo, al compás de la paulatina consolidación de los gobiernos progresistas de la región, el papel del Estado ha tendido a ser cada vez más significativo. Por caso, el Estado bolivariano aumento su participación en la explotación hidrocarburífera, Bolivia nacionalizó la explotación gasífera, la Argentina posee una de las principales empresas petroleras (la otrora estatal YPF) y el gobierno federal brasileño sigue manteniendo su égida sobre al gigante Petrobras, la empresa más grande de Sudamérica. Este desplazamiento no quita que el área energética siga peligrosamente regida en lo fundamental por la maximización de utilidades antes que por su contribución al bienestar social, y ciertamente, la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones suele ser minúscula o inexistente.

En cuarto lugar, el desorden energético global, el fuerte aumento en el consumo de energía y en el precio del petróleo, la minimización de riesgos y el gran potencial de "renovables", han llevado a los países de la región a procurar diversificar la matriz energética, con el consiguiente desarrollo de fuentes alternativas, pero sin cambiar radicalmente la matriz de producción y consumo existente ni en cantidad ni en calidad significativas: la apuesta central de la región continua siendo concentrarse en las energías tradicionales (de hecho, la participación del gas en la matriz total ha acusado un aumento sostenido del 5,1 % anual). Sin embargo, la necesidad de redirigir la atención hacia las energías limpias es apremiante: Sudamérica concentra la mayor reserva de tierras cultivables del mundo; así como alberga la mayor biodiversidad, posee una tercera parte de los recursos hídricos renovables, entre otros factores que la tornan vulnerable a la presencia de una política energética depredadora, puesto que sería como consumirse a sí misma (exporta directamente el 20% de su energía primaria, dentro de la cual el 40% es "oro negro", pero indirectamente una cuantiosa cantidad

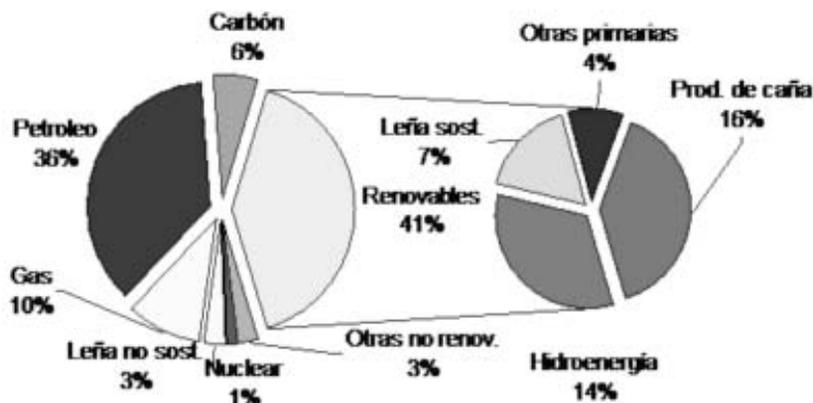
incorporada en *commodities* y productos elaborados y semielaborados, Bertinat, 2013).

Nuestro trabajo hace especial hincapié en las energías renovables en la Argentina y el Brasil, definidas como aquellas que se obtienen de fuentes naturales (viento, agua, biomasa, etc.) y que se regeneran en forma constante de manera natural o que pueden considerarse inagotables en la escala humana, únicas y sustentables. En la primera parte, daremos cuenta del lugar actual de las energías renovables en la matriz energética general de la Argentina y el Brasil, así como la potencialidad que contienen. En la segunda repasaremos más específicamente la política de Estado y otros actores significativos a la luz de las proyecciones; finalmente se aportarán algunas conclusiones, siempre subentendidos por la idea de la “transición energética”, es decir, el pasaje hacia sociedades energéticamente autosostenibles.

### Energías renovables en la Argentina y el Brasil

En términos energéticos macro, Brasil es el octavo consumidor del mundo y el décimo productor. Durante el año 2011 el país *verde-amarelo* produjo 249.201 KTOE (miles de barriles equivalentes de petróleo) y consumió 217.889 (aumentó 42% en 10 años, desde 2001 a 2011), importando 67.657 y exportando 39.046. En paralelo, la Argentina enmarcada en su matriz gasífera (es el mayor productor y consumidor de la región) durante el año 2011 produjo globalmente 77.239 KTOE y

Gráfico 1. Oferta total por fuente en Brasil 2011

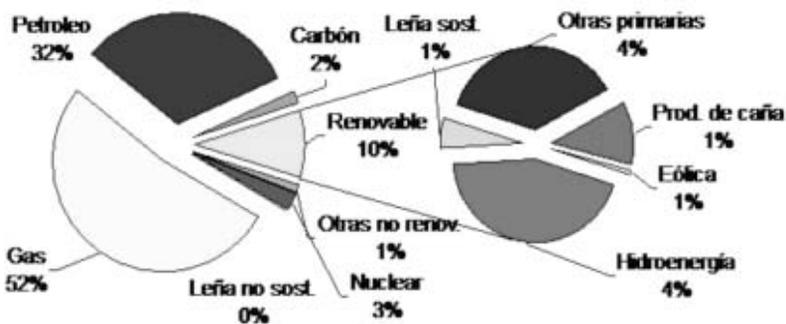


Fuente: elaboración propia sobre datos CEPAL

consumió 58.080 (aumentó el 50% en diez años), importó 13.388 por un monto de 9.267 millones US\$, cifra casi análoga al superavit comercial y exportó 8.244 (IEA y CEPAL, 2011 e INDEC, 2014). Ninguno de los dos países, por tanto, ha logrado consolidar el autoabastecimiento.

Actualmente, la matriz energética brasileña se compone como lo muestra el **gráfico 1**. Tal como puede colegirse, la mayor fuente energética primaria es el petróleo, pero en Brasil durante el año 2011 las fuentes renovables de energía han sido relevantes, puesto que representaron el 41% de la producción total de energía primaria, mientras que estas fuentes constituyen sólo el 14% de la energía mundial (de ahí que, comparativamente, el nivel de sus emisiones de CO<sub>2</sub> sea mucho menor que en los países industrializados y que el promedio mundial). El uso de los derivados de la caña de azúcar, entre los que se encuentra el bioetanol representó el 16%, la energía hidroeléctrica el 14%, mientras que otras energías primarias, entre ellas la eólica, representó el 4% (3,4 GW se extrajeron del viento en enero de 2014 según la Asociación Brasileña de Energía Eólica) y la leña sostenible el 3% (la producción de electricidad a partir de la bioamasa es particularmente representativa en Brasil -5,4 GW-, donde la capacidad instalada es superior a las pequeñas centrales hidroeléctricas). Las energías renovables han venido demostrando un aumento, puesto que si en el año 2011 representaba el 41%, diez años antes era, según la CEPAL, del 34,8%, aunque en el año 1970 la proporción llegaba al 58%. La política energética brasileña reciente se ha caracterizado por intentar aumentar la producción apuntalando, a su vez, la diversificación, centrándose fundamentalmente sobre grandes represas hidroeléctricas (no pocas en la

**Gráfico 2.** Oferta total por fuente en la Argentina 2011



Fuente: elaboración propia sobre datos CEPAL

Amazonía), gas y energía nuclear, además del incólume petróleo, con escasa participación social en la determinación del rumbo.

La matriz argentina, por su parte, puede verse en el **gráfico 2**. Las energías renovables constituyen el 10% de la oferta según la CEPAL. La energía hidroeléctrica proviene de grandes y medianas represas, sólo Yacretá y Salto Grande proveen al país el 30% del total de hidroelectricidad (se trata de emprendimientos binacionales, con Paraguay la primera y Uruguay la segunda). La producción de electricidad a partir de biomasa es importante en la Argentina (0,72 GW), estando generalmente asociada con la producción de azúcar (y etanol). La energía eólica y solar aportan apenas un porcentaje menor. Como dato alentador, en abril de 2011, se inauguró en Ullum, provincia de San Juan, la Planta Fotovoltaica Piloto San Juan I, primer parque de energía solar de Latinoamérica y para fines de 2013 se producían 465 MW de energía del viento, casi para abastecer a 550.000 hogares. Empero, desde 2001 a 2011, la proporción de energía renovable en la matriz general ha sido relativamente constante, en torno del 10 por ciento.

La presencia del Estado argentino en el campo energético ha tenido, una direccionalidad en los últimos años<sup>3</sup>. En líneas generales, desde la estatización de YPF, pero también antes, la apuesta argentina fundamental ha sido explotar los combustibles fósiles convencionales y no convencionales de petróleo y gas, recursos que en conjunto constituyen el 84% de la energía primaria. En paralelo, ha existido una tenue diversificación, basada sobre la instalación de energías alternativas (eólica y solar), el avance de energías renovables (hidroeléctrica), la reactivación del plan nuclear y el apoyo a la generación de biocombustibles. Comparado con 2003, en cerca de diez años la Argentina ha aumentado casi el 50% su capacidad de producción primaria de energía (invirtiendo cerca de 85.000 millones de pesos), pero ella se debe fundamentalmente a la producción de centrales térmicas a base de gas. Un ítem en el que se ha avanzado, es en la conexión de la red eléctrica nacional, que pasó de tener un formato radial que culminaba en Buenos

<sup>3</sup> La problemática energética encontró una tenue respuesta del Estado luego de la hegemonía neoliberal (suspensión de exportación a Chile de gas, creación de Energía Argentina S.A.) hasta que atenderla resultó acuciante, no solo debido a que se incrementaba el consumo a la par del crecimiento de la economía en términos de PIB, sino a que las políticas arrastradas se caracterizaban por un deliberado *laissez faire* que permitía la expoliación lisa y llana de los recursos, siendo YPF el caso paradigmático, dado que solo maximizaba ganancias sin ninguna inversión. Ya para el año 2010 esa política tornaba peligrosamente inviable un país que sabía enorgullecerse de haber alumbrado la primera empresa petrolera estatal del mundo, fundamentalmente porque la balanza comercial empezaba a mostrar un déficit energético. Fue por entonces que el Estado tomó el control de la mitad más uno de las acciones de YPF.

**Cuadro 1.** Capacidad y potencialidad en energías renovables

	Capacidad instalada en MW		Potencial estimado de fuentes alternativas para generar electricidad MW	
	Argentina (2010)	Brasil (2010)	Argentina	Brasil
Total Sistemas Interconectados		112.455		
Energía eólica	31,0	1.436	8.000 (MW), 20.000 (MW) 500 (GW)	25.000
Peq. Centrales hidro. (PHC)	380,0	4.043	425-480	25.913
Biomasa	720,0	5.380	430-1.000	26.540
Energía geotérmica	0,7	0	150-2.000	360-3.000
Solar FV	10,0	20	1.800 (KWh/m <sup>2</sup> año)	1.095-2.372
Solar concen	0,0	0	300	
Sist. almacenamiento energía	2,4	0		

Fuente: De Martino Jannuzzi, Gilberto et al (2010)

Aires a un modelo circular que anilla a las diferentes provincias y regiones. Adicionalmente, la extensión de la red hacia el sur permite que la producción de energía eléctrica de origen patagónico pueda volcarse al sistema integrado nacional (De Cicco, 2013).

Hechas estas apreciaciones acerca de la composición básica de las matrices energéticas de los dos países tratados, nos interesa dar cuenta del potencial estimado para la generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables. El **cuadro 1** representa la potencia instalada en energía eléctrica a partir de fuentes alternativas en la Argentina y el Brasil y el potencial estimado total en el mismo ítem para ambos países.

Tanto la Argentina como el Brasil poseen un altísimo potencial para obtener electricidad de fuentes renovables y alternativas, y no solo de una fuente, sino de una pluralidad de ellas, siendo algunas particularmente prometedoras: la energía solar, la eólica y la hidroeléctrica en la Argentina; la hidroeléctrica, la eólica y la biomasa en el país *verde-amarelho*. En efecto, sólo con desarrollar fuertemente estas fuentes de energía, que ya poseen estudios comprobados de potencial de generación, la capacidad primaria podría aumentar sustancialmente.

Concretamente, vislumbrando el rubro de las energías renovables que no necesariamente podrían catalogarse como alternativas -esto es, superando decididamente los problemas que acarrear las clásicas- la Argentina produce 45.000 MW en energía de grandes centrales hidroeléctricas, aprovechando el 21% de sus capacidades, pero en este ítem el caso del Brasil es singular, dada la magnitud de su producción: con una utilización del 51% produce 143.000 MW, abasteciendo fuertemente el sistema de consumo<sup>4</sup>. La fuerza que proviene de estas megasauinas, a causa de las amplias inversiones que requiere y el largo plazo de su puesta en operaciones, no es sencillo que compita con las plantas que funcionan a gas, pero es de esperar que en el mediano plazo, al menguar las reservas de combustibles fósiles, se presente como una opción necesaria<sup>5</sup>. Igualmente, no es posible desconocer que la hidroelectricidad a partir de grandes represas provoca cierta inseguridad en el suministro eléctrico, así como han causado daños medioambientales en algunos lugares del continente como la selva amazónica; de ahí que no sea posible hablar de la energía del agua como una alternativa.

Otra fuente de energía renovable no necesariamente alternativa que sobresale en la Argentina y el Brasil son los biocombustibles<sup>6</sup>. Ciertamente, para abastecer el mercado doméstico pero antes que nada para la exportación, ha sido promovida la generación de biodiésel a partir de oleaginosas, como por ejemplo la soja, cultivo de crecimiento explosivo en las llanuras del cono sur, y el bioetanol a partir de cereales, como por ejemplo el sorgo dulce o caña de azúcar, del cual el Brasil es pionero. En términos numéricos, el Brasil es el segundo productor de bioetanol del mundo, con 33,2% de participación en el mercado, detrás de Estados Unidos (54,7%), según datos de 2009. La Argentina, por su parte, es el segundo productor mundial de biodiésel, con 13,1% del mercado, también después de Estados Unidos (14,3%). Es preciso subrayar que los biocombustibles poseen grandes impactos

---

<sup>4</sup> En los foros internacionales, el gobierno de Brasil ha presionado cuanto ha podido para incluir a las grandes centrales hidroeléctricas dentro del ítem de energías renovables, dado que cuenta con un número importante de ellas.

<sup>5</sup> En efecto, la energía del agua representa el 62% de la cuota total de fuentes renovables de Sudamérica (71,38% de la capacidad eléctrica proviene de allí), llegando a elevarse hasta el 90% en algunos países como Paraguay, siendo muy significativa en Brasil y Uruguay. Además, todavía queda un trecho por recorrer, ya que nuestra región cuenta con cerca del 23% del potencial hidroeléctrico mundial, dentro del cual sólo había utilizado aproximadamente el 24,6% en 2011.

<sup>6</sup> Los biocombustibles pueden ser elaborados con una amplia gama de productos agrícolas y forestales. Desde 2000, su producción en el mundo ha crecido a un ritmo anual de 10%, totalizando 90.187 millones de litros en 2009. De ese total, 82% corresponde a bioetanol y 18% a biodiésel.

ambientales, sociales, y también corren la seguridad alimentaria, siendo evidente el problema hondo de destinar tierras a la energía sin haber paliado la insuficiencia de alimentos de la población (Duffey, 2011). También en el rendimiento de la bioenergía, ítem en el que Brasil ha apostado fuertemente, queda tanto un trecho por aprovechar como por redirigir, ya que ambos países se asientan sobre producciones primarias cuyos desechos, sobras y entornos ambientales tienen por correlato la capacidad de volcarse a la producción de energía. Sin embargo, resulta preciso que la producción esté orientada por un parámetro de sustentabilidad energética local fuerte antes que por la valoración de un mero producto de exportación.

A su turno, en el ámbito de las energías decididamente “limpias”, existe un gran potencial para la generación solar, dado que Brasil cuenta con intensidad y extensión amplia de radiación en su territorio y lo mismo ocurre en la Argentina, puesto que en el norte la intensidad del sol es altamente aprovechable, al igual que la biomasa. Asimismo, la energía eólica es una fuente realmente promisoría en ambos países. La región de la Patagonia austral tiene un potencial eólico gigante. Del **cuadro 1** se desprende, a su vez, el altísimo porcentaje aún no aprovechado, que bien podría abastecer de energía primaria a las matrices de ambos países, desplazando tendencialmente la explotación de combustibles fósiles. El Centro Regional de Energía Eólica del Chubut estima que el potencial teórico de generación de la región patagónica puede llegar a ser de 500 GW, constituyéndose en uno de los lugares del mundo más apropiados, si no el más, para obtener energía del viento<sup>7</sup>. Este gran potencial aún está muy poco explotado. Es un rubro en el que Brasil sobresale por el avance en poco tiempo de su cosecha, durante el bienio 2008-2009 ha sido uno de los países de la región con mayores tasas de crecimiento (78%), solo superado por México (138%) y por Chile (740%), que ha decidido apostar fuertemente por la energía del viento, dada su carencia de otra. Resulta evidente que no existen restricciones a la capacidad para obtener energía de la pródiga naturaleza existente en el subcontinente, de allí que los principales “obstáculos” a la hora de encarar una transición energética hay que encontrarlos en la dimensión histórico-social.

<sup>7</sup> Se estima internamente que para 2020 se generen 1.000 MW eólicos de producción nacional anual, lo que permitiría sustituir 1.750 millones US\$ en equipos, 500 millones US\$ en combustible al año y generarían 10.000 puestos de trabajo. Véase: [www.clustereolico.com.ar](http://www.clustereolico.com.ar)

## Planificación energética y transición futura

El término “*Energiewende*” (transición energética) nace a fines de los años ‘70 del siglo pasado como un intento, de quienes se oponían a la energía nuclear germana, de mostrar que era posible un mundo basado sobre las energías alternativas. Su rápida difusión no poco deberá a un estudio realizado en el año 1980 por el Instituto de Ecología Aplicada de Alemania, el cual “fue quizás el primero en argumentar que el crecimiento económico es posible con un menor consumo de energía”, y de hecho, fue un país que aumentó su producto bruto en 17,5% entre 1973 y 1980 mientras su consumo de energía lo hizo un 3,1% (Morris y Pehnt, 2012:55; Bolivar *et al*, 2006). Actualmente, Alemania posee un plan de transición energética gracias al cual el 80% de la electricidad que consume en el año 2050 provendrá de fuentes renovables. El resto de los países dominantes lejos se encuentran del nítido proyecto societal germano: Estados Unidos, pese a contar con una gran cantidad y diversidad de fuentes renovables, se apresta a seguir el rumbo del negocio y la seguridad energética explotando sus combustibles no convencionales. Rusia es un pulmón energético tradicional, Francia insiste con la energía nuclear, China es una locomotora que funciona a carbón, aunque de la nada ha pasado a ser el principal generador de eólica y el segundo de solar -primer productor de paneles-, siendo vital seguir su desarrollo porque padece, en carne propia, la contaminación ambiental de las ciudades.

Latinoamérica todavía no ha asumido un programa de transición que sea a un tiempo voz directa de la sociedad civil y política de Estado. A manera de excepción, ya para el 2011 la Secretaría de Energía de México diseño una entera “Estrategia Nacional para la Transición Energética y el aprovechamiento sustentable de la Energía”, siendo uno de los países que en el último tiempo más rápidamente ha aumentado la proporción de energía eólica en la matriz primaria de generación. Más aquí, Chile aumentó la proporción de energía eólica de manera sustancial en el último tiempo y Uruguay parecería encarar un interesante programa para producir energía a partir de fuentes renovables, con el objetivo de que el 40% de su fuerza provenga de allí en el año 2016, y así ser el de mayor proporción de generación eólica en la matriz del mundo. Claro está, la capital azteca es famosa por ser una de las más contaminadas del planeta y no poco demanda un aire más limpio, lo mismo que la capital de Chile, país que al igual que Uruguay carece de sustancial producción propia de fuentes tradicionales. Aunque la polución radical y la ausencia de generación pudiesen ser sus causas concretas, estas iniciativas son loables.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Por lo contrario, existen otros países que buscan constituirse en productores energé-

Actualmente, la Argentina y el Brasil transitan una serie de condiciones que son importantes a la hora de evaluar el sinuoso camino que pudiese adoptar una eventual transición energética. El punto central, reside en que ambos países han hallado importantes reservorios de combustibles fósiles. Las capas de pre-sal en el atlántico brasileño están repletas de petróleo (son el mayor descubrimiento de hidrocarburos del mundo en años recientes) y la Argentina posee la tercera reserva mundial de gas no-convencional, hechos que impactan sobre las chances de propiciar las energías renovables de modo diverso. Allí se concentran las inversiones, desalientan la apuesta por nuevas fuentes, se espera que a futuro ofrezcan energía a bajo costo y sin embargo condenan a una mayor explotación de hidrocarburos y auguran fuertes peligros ecológicos. Este punto es clave, puesto que la existencia de un enorme potencial tradicional será el principal escollo para el desarrollo de energías alternativas, salvo que se cree una política singular que logre paliar este efecto. En segundo lugar, los incentivos parecen ser disímiles: Brasil apostaría a las energías alternativas fundamentalmente porque las preocupaciones ambientales han calado hondo en su población, por un problema de seguridad energética nacional y por los altos costos de la energía convencional. La Argentina parecería hacerlo sólo por la máxima que asegura que siempre es buena la diversificación de fuentes y por el gran costo que tiene la energía hoy (ya importó más de once mil millones de dólares durante 2013) con un mercado ampliamente subvencionado (algo que desincentiva la inversión privada en energías renovables).

Las energías alternativas se despliegan con naturalidad en el campo de la energía eléctrica. Un punto clave en la chance de la transición es la articulación entre legislación vigente y políticas efectivas, aunque el impacto de la legislación todavía es marginal. En el caso de la Argentina, a través de la ley 26.190/2006, se estableció que en el año 2016 el 8% de la generación eléctrica del país debía provenir de fuentes renovables<sup>9</sup>. La ley incluyó mecanismos de incentivos financieros a través de la anticipación de impuestos y de esquemas de amortización

---

tivos. Bolivia apuesta por apalancar su desarrollo sobre la base de los recursos gaseosos bajo control del Estado, abasteciendo su mercado interno pero, sobre todo, constituyéndose en un pulmón energético del cono sur, con escasa atención a las energías alternativas. Y otros lo hacen tomando riesgos: la principal exportación de Colombia es el petróleo 28%, exporta un millón de barriles por día (2,5 la potencia petrolera de Venezuela), a este ritmo tiene reservas para 6,5 años. No es igual Ecuador, puesto que ocupa el 19avo lugar de reservas de petróleo, más que toda Europa junta, aunque también “vive” del petróleo como Venezuela.

<sup>9</sup> Éstas eran: energía solar, geotérmica, mareomotriz, eólica, biomasa, gas de relleno sanitario y de estaciones de tratamiento de biogás y PCH de menos de 30 MW.

de inversiones ventajosas. Sin embargo, a principios de 2014 se descuenta que no será posible cumplir con las metas de la ley, es decir, ha fracasado. Como punto que vale resaltar, 4998 MW de energía eólica se encuentran en diferentes etapas de construcción (*Energy consulting service*, 2014)<sup>10</sup>. En paralelo, Brasil posee una estructura legal y reguladora para la promoción de las fuentes renovables que le ha permitido expandir el mercado. El Proinfa (*Programa de Incentivo a las Fuentes Alternativas de Energía Eléctrica*) tuvo un importante papel en la creación de un mercado de fuentes renovables y hoy en día las subastas específicas para fuentes alternativas constituyen el principal mecanismo para incentivarlas, ofreciéndoles una “tarifa-premio”. En este sentido, hubo una expansión de la energía eólica, la biomasa y las PCH en el Sistema Interconectado Nacional porque fueron contempladas por las subastas específicas y por el Proinfa. Además, existen diversos proyectos de ley en trámite en el Congreso Nacional que ofrecen apoyo, incentivos económicos y hasta la creación de una agencia nacional de energía renovable. El gobierno de Brasil intenta crear un marco jurídico e institucional que le dé un impulso -aunque tibio- a la aplicación y uso de energía renovable<sup>11</sup>.

La segura instalación de energías alternativas debe gran parte al entorno societal que las fomenta o, por lo contrario, las inhibe. Ambos países tienen en los gobiernos nacionales tanto aliados como detractores, pero lo que es seguro es que en ningún caso la elección consiste en desplegar las energías alternativas de manera firme, antes bien, la prioridad parece estar en una diversificación que contenga a alguna de ellas, la energía eólica, las pequeñas centrales hidroeléctricas, y la biomasa gozan de relativo aval, no así otras energías alternativas; poco la energía solar, que hoy por hoy ha visto bajar los costos ampliamente, dada la participación de China en el mercado de paneles. Un segundo elemento que resulta muy importante es la existencia de empresas abocadas a la fabricación, instalación y mantenimiento de las energías a implantar. Para el desarrollo de la energía eólica, a principios del año 2012 se ha constituido un *cluster* eólico en la Argentina, que articula a 62 empresas (donde sobresalen IMPSA, INVAP, NRG Patagonia) de diverso tamaño distribuidas en 11 provincias y la Ciudad Autónoma de

---

<sup>10</sup> En octubre de 2014 se debate en el Congreso argentino una nueva ley de energías renovables que apuntaría a sortear los obstáculos de la anterior, especialmente la falta de financiamiento, para contar en el año 2025 con un 20 por ciento de energía renovable en la matriz eléctrica.

<sup>11</sup> Para una visión muy completa del entramado institucional del sector energético en Latinoamérica véase: Guevara Javier y Vanesa Morales Tremolada (2010) *Estudio Mapeo de la energía y clima en América Latina*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Ecuador.

Buenos Aires, tornando evidente el potencial industrial del rubro (una de ellas, IMPSA, ha instalado una fábrica de grandes dimensiones en Brasil). La ausencia de protección e impulso a este tejido industrial puede derivar en su paulatino desmembramiento en manos de competidores internacionales, empresas españolas, dinamarquesas, alemanas, estadounidenses y chinas, entre otras. Quizá no existen actores de tanto peso capaces de competir globalmente en otras industrias como en la solar, aunque sí en la biomasa, pero este entramado eólico ya reclama una atención, y de manera prioritaria, si consideramos que estamos ante una de las factorías más virtuosas que puede ofrecer el capitalismo actual: innovación tecnológica, industria verde, transición energética, soberanía de base. A su vez, este entramado fomenta y sostiene una red de asociación sectorial de dimensiones suficientes: existen cámaras de energías renovables, de energías específicas, ONGs abocadas a fomentar la transición energética, etc<sup>12</sup>. Más aún, la investigación sobre energías renovables, si bien no es suficiente tampoco es inexistente, tanto la Argentina como el Brasil cuentan con mapeos completos de potencialidad de las energías. Empero, el país *verde-amarelo* ha inaugurado en el año 2004 la *Empresa de Pesquisa Energética*, cuyo objetivo consiste en analizar el área desde una magna institución estatal, sin par en la Argentina. Por último, quizá la mayor falencia se encuentre en el financiamiento y en la relativa estabilidad de las inversiones para la promoción de las energías renovables. Para Brasil, se espera y calcula que el sector energético reciba inversiones de casi US\$ mil millones hasta 2019; la industria eléctrica accederá, de acuerdo con el Plan Nacional, a una inversión de cerca de US\$ 214 mil millones en la generación y transmisión de electricidad, lo que representa 22,5% del total. (Plan Nacional de Energía, 2007), pero gran parte de este paquete ira hacia la energía fósil. Paralelamente, en abril del año 2014 el jefe de gabinete argentino, Jorge Capitanich, aseguró que “la sostenibilidad fiscal de largo plazo de la Argentina está directamente asociada con el autoabastecimiento energético”<sup>13</sup>, anunciando inversiones de 20.000 millones de US\$ en proyectos hídricos (que llegado el caso provendrán de la República Popular China) y 15.000 millones para oleoductos y gasoductos, pero nula atención se le otorgó a otras fuentes; de modo que no parecen existir canales de financiamiento importantes. El asunto es realmente problemático, puesto que no se cuenta con flujos monetarios propios de envergadura que se diri-

<sup>12</sup> Cámara Argentina de Energía Renovable (CAER), Cámara Argentina de Energía Eólica (CAEE), Camara Brasileira de Energía Eólica (CBEE), entre otras asociaciones que agrupan al sector empresarial, ONGs, etc.

<sup>13</sup> Testimonio en el matutino *Página 12* (24/4/2014)

jan hacia la energía -en cualquiera de sus variantes- en el país rioplatense.

En este contexto, resulta de vital importancia contar con planes específicos de planificación energética que prevean a largo plazo el tipo de desarrollo que desean implementar los países, otorgándole un lugar más firme a la necesidad de encarar una transición energética. En rigor, la verdad se encuentra en el objetivo real que poseen las planificaciones y no en tenerlas en sí, pero evidentemente son un instrumento que permite proyectar, hacer pública la orientación de la matriz energética y enfrentar el coyunturalismo. En Brasil, hay tres tipos de proyecciones oficiales: a largo, mediano y corto plazos. La de mediano plazo es el Plan Decenal de Energía (PDE), actualizado anualmente con un horizonte de planeamiento de 10 años. Se trata del principal estudio de planeamiento del Gobierno Federal para el sector. El estudio de largo plazo es el Plan Nacional de Energía (PNE) con un horizonte de 25 años. El primero se publicó en 2007, con horizonte en 2030, y el próximo se debía publicar en 2010 ó 2011, con horizonte en 2035, pero aún no ha salido a la luz. Por lo contrario, en el caso de la Argentina no existen proyecciones oficiales ni un plan nacional de largo plazo conocido, existen, sí, estimaciones privadas acerca de las posibles proyecciones, básicamente dividiendo un escenario corriente y uno en el que se produzca una revolución energética. Sorprendentemente, la Argentina carece de planificación energética pública, siendo casi el único país de Sudamérica en esa situación<sup>14</sup>.

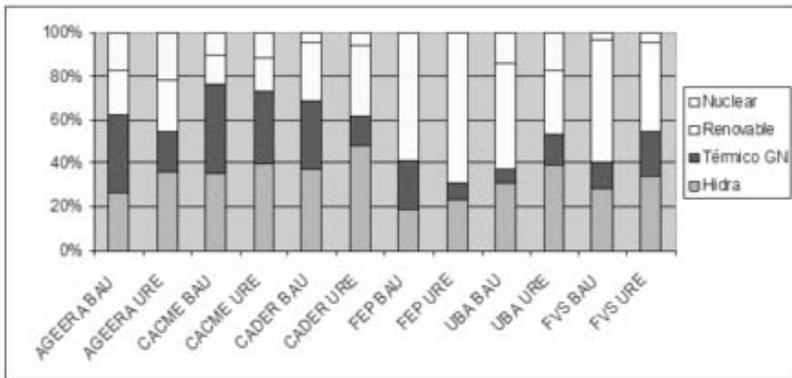
Ahora bien, a la hora de pensar en escenarios futuros, entre la capacidad efectivamente instalada y el *quantum* total de lo que podría existir, contamos con una serie de proyecciones estimadas tanto para la Argentina como para el Brasil. Para el sur, las proyecciones provienen en su mayor parte de organizaciones de la sociedad civil abocadas a la temática. Una de ellas es “Escenarios energéticos Argentina 2030. Aportes para un debate energético nacional”, impulsado por Fundación Avina y otras organizaciones, que trazaron una serie de variables sobre las que pensar el escenario energético local a futuro. Uno de sus resultados consiste en el diseño de la matriz energética para el año 2030 por cada una de las instituciones convocadas según un escenario de “*business as usual*” y otro de “eficiencia energética”<sup>15</sup>:

---

<sup>14</sup> Bolivia, Chile, Colombia, Perú, Uruguay poseen sus proyecciones (consignadas en el ítem “documentos” infra); Klas, Sol; Lemos, Nelson y Straschnoy, Julieta (2010) “Energía, Estado y sociedad. Situación energética argentina” en *Revista Científica de UCES*, Vol. XIV, 2, Argentina.

<sup>15</sup> La pauta tomó como escenario el sector eléctrico, al cual se le adosó el gas al ser tan importante en la situación local. Igualmente, hay que aclarar que cuando se realizó el estudio todavía no había ocupado el centro de la escena el *shale* gas, lo cual, posiblemente, aumentaría su peso en la diagramación de los escenarios.

**Gráfico 3.** Escenario energético 2030 según escenario *as usual* (BAU ) y de eficiencia energética (URE)



Notas: Asociación de Generadores de Energía Eléctrica de la República Argentina (AGEERA), Cámara Argentina de Energías Renovables (CADER), Comité Argentino del Consejo Mundial de Energía (CACME), Grupo Ambiente y Energía de la Facultad de Ingeniería de la UBA (GEA-UBA), Foro de Ecología Política (FEP), Fundación Vida Silvestre (FVS).

Fuente: Fernández, Ramiro (coord.) (2012) Informe de síntesis: aportes para un debate energético nacional, Fundación AVINA, CEARE, FARN, ITBA, Buenos Aires (el cuadro original incluye otras fuentes menores. A los fines de simplificar y hacerlo comprensible hemos insertado las más importantes).

En el diagrama de los escenarios con horizonte a 2030 sobresalen una serie de consecuencias: en todas las proyecciones las importaciones son prácticamente nulas, existe un alto grado de diversificación de fuentes energéticas (mayor al actual), crece la energía del agua, aunque los combustibles fósiles líquidos (diésel, *fueloil*) pierden un poco de peso comparado con la actualidad; la presencia del gas en la matriz continúa siendo significativa y, por último, las diferencias entre un escenario *as usual* y uno de eficiencia no son exorbitantes, más bien lo contrario. Empero, las divergencias predominan: el papel de las energías renovables oscila entre muy significativo (67% el más) y casi insignificante a futuro (11% el menos) y existen diferencias importantes respecto de la fuente más relevante en cada uno de los seis escenarios. Al desglosarse la energía renovable, la energía eólica es la principal fuente renovable en todos los escenarios, excepto en uno en el que la biomasa, aparece como una nueva e importante fuente (a partir de residuos de la industria forestal y/o alimentaria), también poseen un papel muy destacado la energía solar y la hidroeléctrica. Paralelamente, hay algunos estudios, incluso, que afirman que la instalación cierta de la energía

éolica en el país del sur sería aún rentable con un barril de petróleo a 40 dólares, hecho que parece casi imposible (Soares et al, 2009). De contarse las “externalidades” de la energía fósil, la fuerza que proporciona el viento seguro es menos costosa<sup>16</sup>. Sea como fuere, la realidad indica que en el mejor de los casos, y de contar con financiamiento, la orientación se dirige a aumentar la producción primaria sobre la base de represas hidroeléctricas de escala<sup>17</sup>.

El otro de los escenarios a futuro que ha sido elaborado en la Argentina corresponde a la ONG *Greenpeace*, que presentó un cuadro dual entre lo que sería un escenario *as usual*, de referencia, y otro marcado por una revolución energética, esto es, conllevando una fuerte decisión política por dirigir la matriz energética hacia la adopción de energías renovables. En un escenario de referencia, la participación de las fuentes renovables en la generación eléctrica sería del 31,3 % para 2030 y del 26,6% para 2050, mientras que en uno marcado por una mutación de peso sería del 58,7% y del 77,8% respectivamente, siendo en este último caso particularmente importante la generación a partir de hidroelectricidad (56 TWh/2030 67/2050) de biomasa (17 TWh 2030 y 32 2050) y del viento (38,7 TWh 2030 y 94/2050)<sup>18</sup>.

En el caso de Brasil, las proyecciones parten tanto de estimaciones privadas y de organizaciones civiles como del propio Estado.

Para los escenarios de referencia de Brasil vale subrayar que no sólo se cuenta con proyecciones realizadas por organizaciones de la sociedad civil u organismos internacionales de energía, sino que es el Estado el que realiza proyecciones a partir de los planes estratégicos (subrayadas en el cuadro 2). Las realizadas por el Estado, que conciernen a tres fuentes, otorgan a la energía eólica un crecimiento sostenido (es posi-

<sup>16</sup> Si existen tantas condiciones ¿Por qué no hay más energía eólica en la Argentina? Durante mucho tiempo el principal impedimento para el desarrollo de la energía eólica en la región había sido la falta de líneas de transmisión que conecten la región de la Patagonia con el Sistema Interconectado Nacional, pero este cuello de botella quedó eliminado. Una de las razones de este subdesarrollo es que las tarifas e incentivos existentes no lo toman atractivo. Otra es que no se cuenta con financiamiento como para llevarlas adelante. Además, suele mencionarse la inestabilidad de la provisión eólica. Pero, finalmente, la más importante es de índole política, no existe una decisión concreta de parte del conjunto del espectro político y en especial del gobierno nacional, de propiciar decididamente esta fuente alternativa. Se espera que la nueva ley de “renovables” tratada en el Congreso Nacional modifique este rumbo.

<sup>17</sup> Entrevista a integrantes de la Secretaría de Energía (dado que un reglamento del Estado argentino limita las declaraciones públicas de los funcionarios, han preferido no brindar sus nombres).

<sup>18</sup> *Greenpeace* (2011) (R)evolución energética. Un futuro sustentable en Argentina, Argentina.

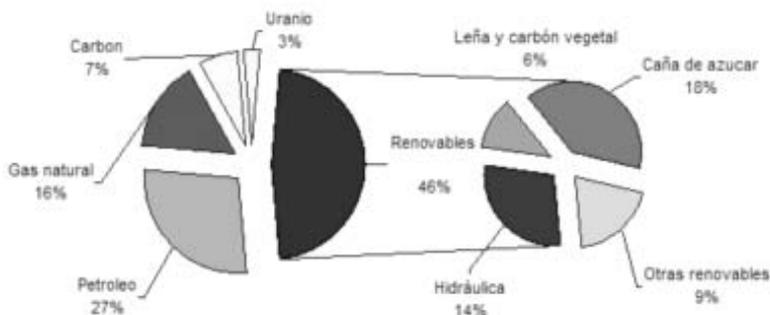
**Cuadro 2.** Proyecciones de energías renovables en Brasil

Mw	2015	2017	2019	2020	2025	2030	2040	2050
Solar FV						1000 <sup>2</sup> 2000 <sup>3</sup>		
Biomasa	3000 <sup>2</sup> 3000 7421 <sup>5</sup> 3106 <sup>6</sup>	4170 <sup>4</sup>	8521 <sup>5</sup>	4111 <sup>5</sup> 13900 <sup>7</sup>		29000 <sup>2</sup> 30000 <sup>3</sup> 6829 <sup>6</sup> 20700 <sup>7</sup>	27400 <sup>7</sup>	40900 <sup>7</sup>
Eólica	1000 <sup>3</sup> 1000 <sup>2</sup> 1423 <sup>4</sup> 4441 <sup>5</sup> 3000 <sup>8</sup> 2400 <sup>9</sup>	1423 <sup>4</sup>	6041 <sup>5</sup>	6000 <sup>7</sup> 7800 <sup>8</sup> 6300 <sup>9</sup>	16600 <sup>8</sup> 10200 <sup>9</sup>	4000 <sup>2</sup> 15000 <sup>7</sup> 5000 <sup>3</sup>	44000 <sup>7</sup>	116000 <sup>7</sup>
PCH	5566 <sup>5</sup> 7734 <sup>4</sup>	6066 <sup>5</sup> 7734 <sup>4</sup>	6966 <sup>5</sup>	3330 <sup>10</sup>		7769 <sup>10</sup>		

Notas: 1 Greenpeace y ESTIA (2003); 2 Escenario de referencia (IEA, 2006); 3 Escenarios de políticas alternativas (IEA, 2006); 4 EPE (2009); 5 EPE y MME (2010); 6 Generación de energía eléctrica excedente a partir de la biomasa del sector alcohólico (EPE, 2007); 7 Escenarios de revolución energética (Greenpeace y EREC, 2007); 8 Escenario de referencia (IAEA et al., 2006); 9 Escenario Shift (IAEA et al., 2006); 10 EPE (2007). Fuente: De Martino Jannuzzi, Gilberto et al (2010) Energías renovables para la generación de electricidad en América Latina: mercado, tecnología y perspectivas, International Copper Association, Chile

ble confirmar que las expectativas más prometedoras tienden a cumplirse, los 3,6 GW actuales se acercan a los 4,4 proyectados como marca más alta para el año 2015), la biomasa también se incrementaría fuertemente y las PCH mantendrían una suerte de generación estable. En estas tres fuentes, junto a la energía solar, es donde Brasil se muestra más promisorio. Ahora bien, estas proyecciones no significan que el lugar total reservado para las energías renovables limpias sea mayor, bien lo atestigua el muy completo escrito *Matriz energética nacional 2030*, allí se anuncian los porcentajes de inversión desde 2005 a 2030 (petróleo y derivados 48,8%, gas 11,8%, caña de azúcar 3,7%, electricidad 35%) y se caracteriza la fisonomía de la matriz energética para entonces:

Tal como se puede colegir, para 2030 descenderá la participación del petróleo tanto como aumentará la participación del gas, también lo hará el uranio y las energías renovables mantendrán su porcentaje general dentro de la matriz total. En su interior, crecerá la participación de la caña de azúcar, pero la presencia de las fuentes renovables alternativas como la eólica o la solar no es significativa, esto es, no reemplaza

**Gráfico 4.** Energía primaria Brasil 20130

Fuente: EPE (2007) Plan Energético Nacional, 2030

tendencialmente a las otras fuentes de suministro primario. En otras palabras: según la proyección el consumo y la producción aumentarían ampliamente al compás del crecimiento del PIB, pero no varía sustancialmente la proporción que le cabe a cada fuente en la matriz energética. Siendo así, podría decirse que ninguno de los dos países sudamericanos se ve frente a frente con la “transición energética”, más aún, ni siquiera se concibe como una posibilidad en el futuro cercano.

## Palabras finales

Los países de Sudamérica poseen formidables posibilidades para optimizar el aprovechamiento de sus recursos energéticos. En primer lugar, presentan una infraestructura de interconexión energética que posibilita actualmente solucionar crisis que se generan en las escalas nacional o local, pero que podrían hacer real la creación de una red eléctrica regional con importante componente de generación sobre la base de renovables. En segundo lugar, se posee un potencial extraordinario en cuanto a la utilización de recursos energéticos renovables y sustentables: el sol, el viento, los cursos de agua, las olas, las mareas, la geotermia, los residuos (agrícolas, industriales, urbanos) y los cultivos agrícolas podrían sustituir crecientemente las fuentes energéticas no sustentables ambientalmente presentes en la actual matriz. La diversidad territorial podría además diversificar las fuentes, haciendo que las distintas regiones sudamericanas se complementen en función de sus posibilidades de generación y necesidades de consumo. Existe, por otra parte, un gran margen de ahorro en el nivel de eficiencia energética. Todo esto en un marco renovado, que supere la lógica actual, limitada a la idea de

un mercado energético regional, para encarar la integración ambiental y socialmente sustentable.

Las perspectivas regionales respecto del uso de fuentes y tecnologías limpias para la producción de energía para los próximos 20 años prevén un desarrollo de la energía eólica que, según estimaciones de OLADE, podría alcanzar cerca del 5% de participación en la matriz eléctrica para el año 2030 (Garcés, 2013). Si consideramos el enorme potencial hidroeléctrico con el que cuenta la región, de los cuales solamente se está aprovechando un 22%, y los diferentes proyectos hidráulicos planificados, es factible un escenario en el que el componente total renovable de la matriz energética regional alcance hasta un 27% para aquella década. De todos modos, si consideramos las proyecciones de la Agencia Internacional de Energía, en la tasa de consumo regional la explotación de combustibles fósiles crece a pasos más agigantados que la generación alternativa. Indudablemente, la problemática energética debería contarse como un factor estratégico de la planificación nacional y las relaciones exteriores. Más aún considerando el potencial industrializador y de desarrollo que posibilitan las energías renovables.

Sin embargo, debemos concluir con una tensión por lo demás aguda. Tanto el Brasil como la Argentina, ya lo hemos dicho, poseen un potencial envidiable en energías alternativas, varias opciones para apuntalar, y cualquiera de ellas no se hará sin una inversión significativa. Si apostasen intensamente por las energías renovables podrían, a su vez, alimentar la industria verde, gran demandante de mano de obra, de tecnología y conocimiento, ofreciéndole un mercado. Esta apuesta sería, asimismo, un modo de ingresar con pie firme en un futuro socioecológico que no sólo vendrá más temprano que tarde, sino que es un pilar de cualquier proyecto emancipador de nuestras sociedades, contribuyendo de manera decisiva a la soberanía energética. Una mayor expansión de las energías renovables en la Argentina y el Brasil no sólo necesita de un marco regulatorio que no discrimine a las energías renovables sino que proporcione un impulso adicional para su desarrollo. Esto es fundamental, porque este tipo de fuentes renovables compite directamente con las energías convencionales y enfrentan dificultades de distinto tipo. A su vez, es un campo fértil para la inversión extranjera, ávida por las ganancias que le puede deparar, elemento que torna necesaria la realización de políticas estatales destinadas a fomentar el desarrollo limpio. Pero Brasil en su plan a largo plazo, de manera relativa, da lugar a las energías renovables y la Argentina, peor aún, ni siquiera posee un plan estratégico público. Se deduce, pues, que resulta prioritario darle lugar a la producción alternativa de energía así como a las proyecciones

estratégicas que permitan consolidarla en el futuro cercano, es decir, asumir lineamientos propios de una transición energética.

Es necesario, además, considerar el marco político-ideológico en el que nos desenvolvemos. La política energética como una política sectorial subordinada a las políticas de desarrollo en tanto crecimiento del PIB termina concibiendo a la energía como un mero apéndice de la reproducción del capital. Por lo contrario, más que un capital, más que un simple asunto de seguridad nacional, antes que un bien en sí mismo o un ítem en la balanza comercial, se trata de un patrimonio, de un derecho y de una dimensión de la autonomía política de la sociedad, de un bien común, una herramienta para el hacer y el habitar colectivos. A distancia de la financiarización de la naturaleza, que incluso estimulan no pocas economías verdes, la energía es un derecho de los seres vivos, y se trata de desmercantizarla. (Bertinat, 2013). En este sentido, nada de lo mencionado posee un valor pleno si no viene acompañado de un cambio intelectual y moral de proporciones considerables, esto es, la transformación de los parámetros de consumo energético, pero no simplemente al punto de disminuir notablemente la intensidad energética (cantidad de energía que se precisa para producir  $x$  puntos del PIB, midiendo la eficiencia) sino mucho más profundamente, la transformación de un modelo de vida orientado al incremento del consumo de manera interminable. Sin esta modificación del patrón de consumo no habrá energía que alcance. Existen muchas propuestas sobre eficiencia, pero escasa práctica concreta, que no está desconectada de cómo se concibe la energía. Digamos entonces que se trata de dejar de poner el énfasis en el incremento de la oferta y analizar a fondo el tipo de consumo que impulsan nuestras sociedades. Los momentos de crisis energética, que se transitan tanto en el nivel global como local, son propicios e imponen el desarrollo de un plan de largo plazo que la limite, salve del coyunturalismo, permita la participación de todos, reduzca los altos índices de incertidumbre y genere una política social y de Estado continua. La energía es un componente central en la redistribución y equidad social, de modo que tarifas diferenciales pueden, a su vez, financiar una "transición". En efecto, la definición de la matriz energética es un pilar base del modelo de desarrollo de un país. Existe, indudablemente, como trasfondo, la pregunta acerca del tipo de desarrollo que se está dispuesto a encarar colectivamente. En este sentido, es preciso asumir los límites del crecimiento, tanto por el carácter finito de los recursos como por la capacidad limitada del planeta de absorber los impactos.

## Bibliografía

- AIE (2011) *Green growth studies: Energy*, OECD.
- Bertinat, Pablo (2013) “Un nuevo modelo energético para la construcción del Buen Vivir” en Grupo permanente de trabajo sobre alternativas de desarrollo, *Alternativas del capitalismo/colonialismo del siglo XXI*, Abya Yala/ Fundación Rosa Luxemburgo, Ecuador.
- Bolivia, Rafael; Mostany, Jorge y García, María del Carmen (2006) “Petróleo versus energías alternas. Dilema futuro” en *Interciencia*, Vol 31, 10, Venezuela.
- De Martino Jannuzzi, Gilberto *et al* (2010) *Energías renovables para la generación de electricidad en América Latina: mercado, tecnología y perspectivas*, International Copper Association, Chile
- Canseco, Mercedes (2010), *Energías renovables en América Latina*, Fundación ciudadanía y valores, Madrid.
- Craig, Morris y Pehnt, Martin (2012) *La Energiewende alemana*, Fundación Heinrich Böll, Alemania.
- De Cicco, Ricardo (2013) “Avances en el plan energético nacional 2004-2019”, CLICeT, Argentina
- Duffey, Annie (2011) “Estudio regional sobre economía de los biocombustibles 2010: temas clave para los países de América Latina y el Caribe”, CEPAL, Chile.
- Energy consulting service* (2014) “Datos sobre instalaciones de energía renovable y potencial de los recursos de energía en Argentina”, Argentina.
- Fernández, Ramiro (coord.) (2012) *Informe de síntesis: aportes para un debate energético nacional*, Fundación AVINA, CEARE, FARN, ITBA, Buenos Aires.
- Garcés, Pablo (2013) “Energía Sostenible – Perspectiva Regional: Centroamérica – América Latina y El Caribe”, Seminario Regional de Capacitación para América Central (SICA-OLADE), Costa Rica.
- Greenpeace, e *Conselho Europeu de Energia Renovável EREC* (2007) *[R]evolução energética – Perspectivas para uma energia global sustentável*, Brasil
- Greenpeace (2011) *(R)evolución energética. Un futuro sustentable en Argentina*, Argentina.
- Guevara, Javier y Morales Tremolada, Vanesa (2010) *Estudio Mapeo de la energía y clima en América Latina*, Friedrich Ebert Stiftung, Ecuador.
- Guzman, Oscar (2008) “El factor energético en la integración de la Unión de Naciones Suramericanas”, en Peter Schütt, Kurt y Carucci, Flavio (coord.), *El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur*, Friedrich Ebert Stiftung-ILDIS, Venezuela.
- IAEA (2006), *Brazil: A Country Profile on Sustainable Energy Development*, Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia

(COPPE) -*Universidade Federal do Rio de Janeiro UFRJ, Centro Nacional de Referência em Biomassa CENBIO, e United States Department of Economic and Social Affairs USDESA, Brasil.*

IEA (2006) *World Energy Outlook 2006*

Klare, Michael (2008) *Rising powers. Shrinking planet. The new geopolitics of energy*, Metropolitan books, EEUU.

Klas, Sol; Lemos, Nelson y Straschnoy, Julieta (2010) "Energía, Estado y sociedad. Situación energética Argentina" en *Revista Científica de UCES*, Vol. XIV, 2, Argentina.

Margulis, Diego; Rajzman, Nadab y Tavosnanska, Andrés (2011) "El regreso del Estado a la planificación energética. Desafíos para la nueva década" AEDA/*Friedrich Ebert Stiftung*, Argentina.

Servín, Sergio (2012) *Argentina y los desafíos del escenario energético global*, ISEN, Argentina.

Soares, Mauro; Kind, Sebastián y Fernández, Omar Humberto (2009) "Estado de la industria eólica en Argentina. 2009", Cámara Argentina de Energías Renovables, Argentina.

### **Documentos oficiales nacionales y regionales**

Comisión de Integración Energética Regional (2014) *Síntesis informativa energética de los países de la CIER*, Uruguay.

Empresa de Pesquisa Energética, 2007 *Plano Nacional de Energia 2030-Geração Termelétrica - Biomassa*.

Empresa de Pesquisa Energética, 2009. *Plano Decenal de Expansão de Energia 2008-2017*.

Empresa de Pesquisa Energética, 2010. *Balanço Energético Nacional, resultados preliminares*. Año base 2009.

*Estrategia Nacional de Energía 2012-2030. Energía para el futuro*, Ministerio de Energía, Chile, 2012.

*Estrategia Nacional para la Transición Energética y el aprovechamiento sostenible de la Energía*, Secretaría de Energía, México, 2011.

*Plan energético Nacional 2006-2025. Contextos y estrategias*, Ministerio de Minas y Energía, Colombia, 2007

*Plan estratégico Institucional, 2011 – 2015 "Energía con soberanía"*, Ministerio de Hidrocarburos y Energía, Bolivia.

*Política Energética 2005-2030*, Secretaría de Energía, Ministerio de Industria, Minería y Energía, Uruguay, año S/D.

*Propuesta de política energética de Estado 2010-2040*, Ministerio de Energía y Minas, Perú, 2010.

**Fuente estadísticas**

IE; CEPAL; OLADE; ABEE

**Entrevistas**

Integrantes de la Secretaría de Energía de la República Argentina, mayo 2014



---

---

**MARIANO A. BARRERA**

**La entrega de YPF. Análisis del proceso de privatización de la empresa**

Editorial Centro Cultural de la Cooperación y Cara o Ceca - Buenos Aires, 2014

---

---

Después de largos años de una meticulosa investigación llevada a cabo en el marco del “Programa sobre Petróleo y Minería” del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Mariano Barrera publicó este libro que, sin lugar a dudas, se constituirá como un texto de consulta ineludible en el área tanto de los procesos de desregulación y privatización de la etapa neoliberal como, fundamentalmente, del comportamiento del mercado de hidrocarburos en la Argentina.

La obra trasciende la especificidad de la temática abordada y propone una clave de investigación del proceso de privatización de YPF en la que se resalta su vinculación con las estrategias del poder económico orientadas a apropiarse de beneficios extraordinarios sin comprometer inversiones de riesgo. En este sentido, el autor rescata el legado de su maestro, Daniel Azpiazu, y -como sostiene Eduardo Basualdo en el prólogo del libro- incorpora el concepto de patrón de acumulación de capital como clave de análisis de uno de los hechos más significativos del modelo de acumulación basado sobre la “valorización financiera”, que fue la fragmentación y posterior privatización -en palabras del autor: “la entrega”- de la mayor empresa, en términos de la facturación y de la extensión territorial, de la economía argentina.

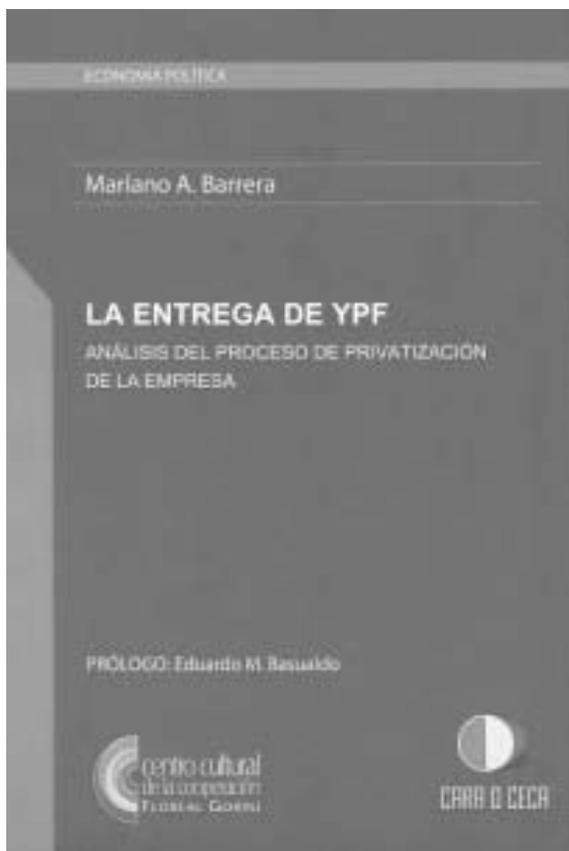
Así, el objetivo que se propone la investigación consiste en “realizar un análisis -desde la perspectiva de la economía política y la historia

económica- del proceso de fragmentación y posterior privatización de YPF, en el marco de la reestructuración del mercado de hidrocarburos, haciendo hincapié en los vínculos que este desenlace tuvo con las políticas implementadas por la última dictadura desde un análisis de las diversas fracciones de clase que integran el bloque en el poder". Con tal finalidad el libro atraviesa, con rigor metodológico y empírico, la historia de la empresa y de los hechos más significativos del mercado de hidrocarburos desde el denominado "modelo de regulación pública con predominio de la empresa estatal" (1907-1989), pasando por el proceso de fragmentación de YPF (1989-1993) hasta arribar a la etapa en la que se puso en marcha la "última y final entrega", es decir, la privatización de la petrolera estatal (1993-1999).

### **Modelo de regulación pública con predominio de la empresa estatal (1907-1989)**

Desde el descubrimiento del petróleo hasta aproximadamente 1989 el funcionamiento del complejo hidrocarburífero estaba dirigido y regulado por la compañía estatal. Tal como apunta Barrera en el primer capítulo del libro, con el correr de los años se había configurado una estructura en la que los yacimientos eran propiedad del Estado y que el que tenía la concesión legal para explotarlos era YPF (más allá de cesiones realizadas antes de 1935) la que junto con otras instituciones estatales ("mesa de crudos") distribuía los hidrocarburos y/o derivados a las refinerías a partir de las cuotas establecidas en función de los criterios fijados previamente. Asimismo, tanto la importación como la exportación estaban reguladas en función de alcanzar el autoabastecimiento energético y de desacoplar los precios locales de los vaivenes internacionales. Por consiguiente, YPF concentraba la extracción primaria y actuaba como "empresa testigo" en las demás fases de producción. Se trataba de un modelo en el que, a pesar de los avances y retrocesos, se desplegó una "política de Estado" que consideraba a los hidrocarburos como un "bien estratégico" que debía satisfacer las necesidades del mercado interno.

Si bien esta forma de estructuración fue una constante en los largos años de vigencia del "modelo de regulación pública con predominio de la empresa estatal", no estuvieron exentos de profundos cambios, especialmente respecto del tratamiento al capital privado, los que, a juicio del autor, "tendieron a resquebrajarlo". En sus palabras: "Se alude a los contratos petroleros firmados en 1958 por el gobierno de Arturo Frondizi que, si bien posibilitaron el reingreso del capital privado a dicho mercado -esta vez en calidad de contratistas de YPF-, en rigor, se



encontraban en la lógica de *complementación de extracción subordinada* a la empresa estatal. También, y principalmente, a la proliferación de contratos rubricados durante la última dictadura cívico-militar cuya finalidad fue potenciar la transferencia al capital privado de áreas de explotación pertenecientes a YPF S.E. y consecuentemente porciones considerables de la renta petrolera, proceso consumado por medio de las ‘privatizaciones periféricas’”.

Así, la irrupción de la última dictadura militar significó, en consonancia con la instauración de un nuevo -y muy regresivo- patrón de acumulación de capital, el desmantelamiento de diversos núcleos de alta rentabilidad de la petrolera estatal a favor de un conjunto acotado de grupos económicos ligados a la denominada “patria contratista”. En algunos casos, se trataba de actores que irrumpieron por primera vez en el mercado petrolero (tal el caso de Macri, Techint y Alpargatas) y, en otros, de corporaciones que ampliaron sus área de influencias (como, por ejemplo, Pérez Companc, Bidas y Astra). Esta situación derivó en un

franco deterioro de la empresa estatal. Entre los principales factores explicativos de este desempeño el autor enumera:

- la transferencia de áreas en calidad de contratos a los grupos económicos y de renta petrolera, en la medida en que se les pagaba precios que llegaron a ser cuatro veces superiores a los que le costaba extraer el recurso a YPF y los que, a su vez, la firma estatal vendía a precios subsidiados a las refinerías privadas;
- el aumento de las regalías que la compañía pública le pagaba a las provincias debido a que se empezó a considerar el precio internacional -no ya local- como referencia en un escenario de fuerte crecimiento del precio internacional;
- los bajos niveles de precios que retenía la empresa con la venta de los combustibles (o, en contraposición, los altos gravámenes que se le imponían); y,
- los crecientes costos financieros derivados de alto endeudamiento que experimentó YPF para conseguir las divisas requeridas para garantizar el patrón de acumulación basado sobre la "valorización financiera". Por supuesto, esto trajo aparejado problemas en corto, mediano y largo plazos para la firma estatal, que se agravó cuando las autoridades dictatoriales le negaron a YPF -en el marco de las convulsiones cambiarias (tablita y devaluaciones mediante)- acceder a los seguros de cambio.

Todo ello tendió a condicionar el accionar del gobierno de Alfonsín y, en el mediano plazo, al profundizarse estas tendencias, culminaron minando la estructura de la empresa, a tal punto que dejaron el terreno fértil para la legitimación social de la privatización de la compañía estatal.

Después de un detallado análisis de los diversos planes implementados durante la gestión del radicalismo, Barrera define a estas políticas petroleras como de continuidad y profundización "fallida" (esto último por la imposibilidad de implementar el Petroplán que establecía la "libre disponibilidad de hidrocarburos") de las que se habían desplegado durante la última dictadura militar. Y concluye: "La modalidad de contratos de locación de obra y servicios cuya génesis estaba asociada a la *complementación de extracción subordinada* a YPF S.E., con el paso de los años y las políticas aplicadas fundamentalmente por la última dictadura cívico-militar y que el gobierno radical no sólo no supo revertir sino que buscó ampliar, terminaron condicionando el propio accionar de la empresa estatal a tal punto que aquellos capitales que empezaron *subordinados* a la lógica de extracción de YPF S.E. terminaron *condicionando* su funcionamiento en particular, y el del sector en general."

## El proceso de fragmentación de la empresa

El estudio del proceso de fragmentación de YPF es, en la lógica interna de la investigación, un elemento de análisis sustancial para comprender la dinámica que adquirió la privatización de la petrolera estatal. Se trata del proceso de desmembramiento de ciertos activos de YPF como aspecto previo -aunque constitutivo- de la privatización, tales como los buques tanque, embarcaciones menores, talleres navales, refinerías, ductos, áreas centrales y secundarias.

Se sostiene que la fragmentación tuvo como meta desintegrar vertical y horizontalmente la compañía de modo tal que los grupos económicos locales pudieran ingresar al “negocio” mediante la compra de activos, dado que no tenían la capacidad financiera -y de *lobby*- para comprarla en su totalidad. El argumento del oficialismo giraba en torno de avanzar en el establecimiento de un mercado “competitivo” de hidrocarburos, eliminando la supuesta “ineficiencia” de la empresa estatal. Conforme ello, se avanzó en la eliminación del carácter regulador del Estado y de la propia YPF en los distintos segmentos de la actividad, aspecto que contempló la desaparición de la “mesa de crudos”, la liberalización de los precios de dichos recursos y la anulación de la restricción para importar y exportar petróleo, gas natural y sus derivados.

De todos modos, Barrera demuestra en este capítulo que la implementación de estas políticas neoliberales en busca de incrementar los grados de eficiencia de la compañía estatal no tuvo el éxito esperado por sus mentores, principalmente, debido a que la propia normativa sancionada contrariaba los supuestos objetivos de alcanzar un mercado competitivo. De hecho, y como está demostrado empíricamente en la investigación, este proceso generó un incremento del grado de concentración privada en las áreas concesionadas. A tal punto, que los primeros cinco grupos económicos -Pérez Companc, Techint, Astra, Pluspetrol y Bidas- pasaron a tener injerencia en el 55,1% de las 147 áreas concesionadas (vale aclarar: adquiridas a menos de 1 dólar el BEP (barril equivalente de petróleo), cuando el crudo cotizaba a 20 y el gas natural a 5 dólares), y también en los ductos, refinerías y barcos privatizados, lo que redundó en una fabulosa transferencia de activos a precios subvaluados y la consiguiente reconfiguración de un mercado altamente concentrado.

## La última y final entrega: la privatización de YPF

A juicio del autor, “la estrategia de la última dictadura y del capital privado que operaba como contratista de la petrolera estatal, consistente

en debilitar los cimientos de la empresa para que la transferencia de su propiedad al sector privado deviniera sentido común, posibilitó que la reestructuración del mercado de hidrocarburos y, posteriormente, la privatización de YPF -en el marco de un proceso más amplio de transformación del entramado socioeconómico- apareciera como ‘cuestión socialmente problematizada’”.

Los argumentos, sistematizados en el tercer capítulo del libro, de quienes impulsaban la profundización del proceso de desregulación del sector y la privatización de la empresa estatal tenían sus raíces en el supuesto desempeño “irracional” e “ineficiente” de la compañía. Al respecto, Barrera señala dos bloques de críticas que englobaban esos cuestionamientos: 1) las “ineficiencias productivas” derivadas de una estrategia que privilegiaba el beneficio social sobre el de la maximización de las utilidades, lo que llevaba, según estas visiones, a que el costo de producción de YPF superara los costos marginales de la actividad. Y, 2) los aspectos estructurales que efectivamente fueron debilitando el funcionamiento de la empresa: bajo nivel de retenciones, aumento del valor de referencia para pagar las regalías, incremento en la deuda externa y altos precios pagados a los contratistas combinado con bajos precios cobrados a las refinadoras.

Respecto del primero de ellos, se apunta en esta sección del libro que si bien YPF no ajustaba sus volúmenes de extracción al costo marginal, en rigor, sus costos medios estaban por debajo de los precios internacionales. En palabras del autor: “Esta racionalidad concuerda con la cosmovisión que primó hasta el gobierno de Menem, la cual se basaba en que los hidrocarburos eran ‘bienes estratégicos’. Así, los parámetros descriptos se ciñen a una dinámica basada en la “eficiencia social”, en tanto que, entre otras cuestiones, le permitía al Estado nacional no tener que destinar divisas a la compra de petróleo en el exterior, situación que hubiera afectado negativamente la balanza comercial y podría haber contribuido con el estrangulamiento externo de la economía. Analizado desde esta perspectiva, la empresa no operaba de modo ‘ineficiente’ sino que se ajustaba a criterios vinculados con una racionalidad ‘social’ e ‘intergeneracional’; no afín con la proclamada por el neoclasicismo”.

En realidad, para Barrera es el segundo bloque de cuestionamientos los que contribuyeron a “resquebrajar la estructura de la empresa” y propiciar el déficit económico, el cual fue utilizado para legitimar la fragmentación y posterior privatización de YPF. Después de pasar revista a diversos indicadores de los estados contables y estadísticas oficiales en el tercer capítulo del libro, Barrera concluye que tales desequilibrios en

realidad obedecían a las propias políticas implementadas por la última dictadura militar. A saber: la política de “privatizaciones periféricas”, el aumento del pago de regalías, el formidable endeudamiento, la caída real de los precios de los derivados y el menor nivel de retención de YPF. De allí que sostiene que “la solución a la precaria situación de la empresa se encontraba en eliminar el sesgo privatista que tenía la compañía y no en profundizar la política de entrega al capital privado como fue la desplegada por el gobierno de Menem”.

De todos modos, estos argumentos, minuciosamente revisados en la investigación, constituyeron la síntesis conceptual del sector privatista en el marco de los debates desarrollados en las distintas sesiones del Congreso y el Senado de la Nación. Proceso que culminó en 1999 cuando, tras dos ofertas de acciones, Repsol adquirió el 97,5% del paquete accionario de la firma.

Tras la profusa sistematización de evidencias empíricas a lo largo de la investigación, tanto de información económica y política como de las normativas en las que se plasmaron las diversas políticas sectoriales, el trabajo cierra con unas reflexiones finales y con tres Anexos que resultan sumamente interesantes. El primero contiene las principales normas sobre el mercado hidrocarburífero sancionadas entre 1989 y 1991 que configuraron el “modelo privatista”. En el segundo se lista la nómina de diputados, y el voto emitido por cada uno de ellos, de la sesión del proyecto de privatización de YPF y federalización de los hidrocarburos (1992) y en el tercero se detalla la nómina de diputados, y el voto emitido por cada uno de ellos, de la sesión que sancionó la ley 24.474, la cual modifica el artículo 8 de la ley de privatización de YPF y federalización de hidrocarburos (1995).

No son sólo el abundante acervo empírico y los rigurosos y exhaustivos análisis llevados a cabo en este trabajo los que hacen que esta obra despierte interés en la actualidad. En el marco de la reciente expropiación del 51% del capital accionario de la firma, y tras la estrategia predatoria de Repsol que coadyuvó a la emergencia de la “crisis energética” en el país, esta valiosa investigación histórica sobre el proceso que culminó con la privatización de YPF adquiere suma vigencia, al tiempo que brinda un conjunto importante de elementos de juicio como para reflexionar en torno de los dilemas de la política estatal orientada al sector y, en particular, a la dirección de la compañía y de sus vinculaciones con el capital privado.

**Pablo Manzanelli**

Investigador del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO y del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA-CTA).



Instituto  
Argentino para  
el Desarrollo  
Económico

## actividades

2 DE SEPTIEMBRE DE 2014

### Lanzamiento de la Cátedra Abierta de Economía “José Ber Gelbard”

<http://www.iade.org.ar/modules/secciones/index.php?pagenum=40>

Presentación: *Juan Carlos Junio*, Director del Centro Cultural de la Cooperación “Floreal Gorini”  
*Alejandro Villar*, Vicerrector de la Universidad Nacional de Quilmes  
*Sergio Carpenter*, Presidente del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.

Disertación inaugural: *Alfredo Eric Calcagno*  
Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la UBA y en Ciencias Políticas de la Universidad de París, ex Secretario General del Consejo Federal de Inversiones de la Argentina, ex funcionario de las Naciones Unidas en la CEPAL y la UNCTAD, fue Vicepresidente del LADE y actualmente integra el Comité Editorial de Realidad Económica.

**Organizaron:** Universidad Nacional de Quilmes, Centro Cultural de la Cooperación “Floreal Gorini” e Instituto Argentino para el Desarrollo Económico

**Sala Osvaldo Pugliese Centro Cultural de la Cooperación “Floreal Gorini”  
Corrientes 1543 PB. CABA**

17 DE SEPTIEMBRE 2014

Presentación *Realidad Económica* 283

### Desarrollo, poder, territorio. Una perspectiva crítica.

*Mabel Manzanal* Investigadora principal del CONICET. Prof. Tit. UBA,  
Directora del Programa de Estudios Regionales y Territoriales PERT, Inst. de Geografía, FFyL- UBA.

Comentaron: *Fernando Lagrave*, Director del IDR-FCE-UNRC y  
*Ricardo Carrera*, Prof. del Depto. de Economía, Facultad de Agronomía y Veterinaria, UNRC.

**Organizaron:** Instituto de Desarrollo Regional de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Río Cuarto e Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.

22 DE OCTUBRE 2014

4ta Jornada Debate Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti  
 "La problemática agraria en la Argentina"

## Políticas públicas para el sector agrario

1ra. Mesa Debate:

### Semillas: Política pública y desarrollo nacional.



Productor agropecuario, Presidente de la Cooperativa Agrícola de Camilo Aldao y Presidente de la Federación de Cooperativas Federadas FECOFE. **Marcos Filardi**, Abogado esp. en Derechos Humanos, coord. del Seminario Interdisciplinario sobre El hambre y el Derecho a la Alimentación Adecuada Fac.de Derecho UBA, docente de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la Escuela de Nutrición Fac. de Medicina UBA.

Coordinó **Carlos León**, Prof.Tit. Maestría de Política y Gestión de la Ciencia y la Tecnología UBA, Prof. Maestría de Estudios Sociales Agrarios FLACSO, consultor Sector de Competitividad de la Unidad para el Cambio Rural UCAR – MINAGRI, miembro de C.D. Cátedra Libre "Ing. Agr. Horacio Giberti".

Panelistas: **Vanesa Lowenstein**, Abogada, esp. en Derecho sobre Propiedad Intelectual, investigadora Fac. de Derecho UBA y FLACSO. **Valeria Arza**, Economista, especialista en temas de Innovación tecnológica. **Isaías Gbío**

2da. Mesa Debate

### Agricultura familiar: Política pública y desarrollo nacional

Coordinó: **Pedro Tsakoumagkos**, MSc. Cs Sociales en Estudios Agrarios FLACSO, Prof. FFyL -UBA y Depto de Cs Sociales UNLu, Prof. Maestría Sociología de la Agricultura Latinoamericana, Fac. de Derecho y Cs



Sociales GESA UNCO y en la Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales del Ins. de Geografía, FFyL- UBA.

Moderó: **Flora Losada**, Lic. en Geografía UBA. Coordinadora Cátedra Libre "Ing. Agr. H. Giberti". Integrante de la comisión directiva del LADE

Panelistas: **Oswaldo Chiamonte**, Subsecretario de Agricultura Familiar.

**Miguel Fernández**, Presidente del Foro Nacional para la Agricultura Familiar FONAF. **Mario Lattuada**, Lic. en Antropología Social, Dr. en Humanidades y Artes, Im.Paipal del CONICET, dedicado a temas relacionados a políticas agrarias, organizaciones y desarrollo rural. **Verónica Maldonado** y **Ramón Ferreyra** integrantes del Movimiento Campesino de Santiago del Estero, en el Movimiento Nacional Campesino Indígena, MOCASE Vía Campesina.

Síntesis a cargo de **Pedro Tsakoumagkos** y **Carlos León**

Organizaron: Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Agr. Horacio Giberti". Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil (SEUBE), FFyL – UBA; Instituto de Geografía y Departamento de Geografía, FFyL- UBA; Centro Cultural de la Cooperación "Floreale Gorini"; Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) Revista Realidad Económica

29 DE OCTUBRE 2014

III Jornadas de Desarrollo del IADE

## Desarrollo económico y política energética en la Argentina

1ra. Mesa Debate

### Los cambios y la situación actual de la política energética. Alcance nacional y regional

Coordinador: **Sergio Carpenter** Lic. en Economía, Mg. en Finanzas, Presidente del IADE

Panelistas: **Jorge Barrera**, Director de la Maestría en Gestión de la Energía de la UN de Lanús y Comisión Nacional de

Energía Atómica (UNLa - CNEA). Magister Science en Economía de la Energía. (U.de Grenoble - Francia). Lic. en Economía (UNLP). Miembro Fundador e integrante del Comité Académico de la Asociación Latinoamericana de Economistas de la Energía (ALADEE).

**Bruno Fornillo**,

Inv. del CONICET, Doctor en Cs Sociales UBA y en Geopolítica por París VIII. Integrante del Grupo de Estudio en Geopolítica y Bienes Naturales del Instituto de Estudios sobre América latina y el Caribe FSOE- UBA y de la Cátedra de Historia de América Contemporánea FFyL-UBA.



2da. Mesa Debate

### Los proyectos de desarrollo energético y el papel de los diferentes actores

Coordinadora: **Marisa Duarte**, Mg. en Sociología Económica (UNSAM)

Dra. en Cs. Sociales (U. de Barcelona). Secretaria C. D. del IADE.

Panelistas: **Hernán Palermo** Licenciado en Ciencias Antropológicas (Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Becario doctoral del Ceil-Piette del CONICET. Docente-investigador en la Universidad de Buenos Aires (Facultad de Filosofía y Letras y Facultad de Ciencias Sociales). Miembro del Programa de Historia Oral de la Facultad de Filosofía y Letras. Conformo el Grupo de Antropología del Trabajo (GAT) de dicha facultad. Editor de la Revista Theomai.

**Sebastián Kind**: Ing. Mecánico, Director Gral. de la Maestría en Energías Renovables de la UTN, Master en Cs en Energías Renovables y Energía Eólica por la Universidad de Zaragoza (España) y la Universidad Tecnológica Nacional de Atenas (Grecia). Posgrado en Desarrollo Directivo (PDD) por el LAE Business School.

**Facundo Deluchi**, Lic. en Relaciones Internacionales Univ. del Salvador. Gerente de Relaciones Institucionales de la Comisión Nacional de Energía Atómica CNEA.



3ra. Mesa Debate

## Las limitaciones y potencialidades de la planificación estratégica de la política energética

Coordinador: **Juan Carlos Amigo**. Director Revista Realidad Económica - LADE Asesor de APYME.

Panelistas: **Mariano Barrera**, Lic. en Cs. Política (UBA), Mg. en Economía Política y Dr. en Cs. Sociales (FLACSO).

Beario del CONICET. Docente e investigador del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, donde integra el "Programa sobre Petróleo y Minería". Investigador del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA-CTA). Autor de "La entrega de YPF"

(2014) **Eduardo Bobillo**. Licenciado en Economía (UBA). Posgrado de Dirección Estratégica y Planeamiento Empresarial (FCE-UBA). Consultor en Energía. Ha ocupado diferentes cargos en empresas energéticas como Metrogas, YPF y la Secretaría de Energía de la Nación. Miembro del Instituto Argentino del Petróleo y el Gas (IAPG). Coordinador General del Área Energía del Foro Estratégico para el

Desarrollo Nacional. **Nicolás Gadano**, Lic. en Economía (UBA), Mg. en Economía (Univ. Torcuato Di Tella). Investigador del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

**Auspiciaron:** U.N. de Quilmes - U.N. Lanús. Maestría Gestión de la Energía - U.N. Río IV. Instituto de Desarrollo Regional - U. N. de La Matanza - U.N. de San Martín - APYME - Cátedra Abierta de Economía "José Ber Gelbard" - Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Agr. Horacio Giberti" - CEUR- CONICET. Equipo Economías Regionales - Centro Cultural de la Cooperación "Floreale Gorini" - Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos - CIGES. Centro de Investigación y Gestión de la Economía Solidaria - CEFID-AR - Comisión de Desarrollo Tecnológico de Carta Abierta.

