

realidad económica

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

288



Ilustración de Julio César Ibarra Warnes

4a. Jornada Horacio Giberti QUE LAS SEMILLAS NO SEAN AJENAS



Julio Ibarra

INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

Presidentes honorarios:

Salvador María Lozada
Alejandro Rofman

Presidente:

Sergio Carpenter

Vicepresidente:

Alfredo T. García

Secretaria:

Marisa Duarte

Prosecretario:

Mariano Borzel

Tesorero:

José María Cardo

Protesorero:

Enrique Jardel

Vocales Titulares:

Juan Carlos Amigo

Roberto Gómez

Eduardo Kanevsky

Flora Losada

Daniel Rascovschi

Horacio Rovelli

Ariel Slipak

Carlos Zaietz

Vocales Suplentes:

Roberto Adaro

Ramiro L. Bertoni

Nicolás Dvoskin

Teresa Herrera

Ricardo Laurnagaray

Revisoras de cuentas:

Gabriela Vítola

Norma Penas

Dirección y administración:

Hipólito Yrigoyen 1116 - 4º piso

(C1086AAT) Buenos Aires, Argentina

Teléfonos y fax: 4 381-7380/9337

realidad económica

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

ISSN 0325-1926

 **realidad
económica**

Nº 288

16 de noviembre al

31 de diciembre 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, educativo; economías regionales; temas de administración, comercio internacional, políticas públicas, cuestiones urbanas, actores 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 exploring and disseminate economic, political, social and cultural questions, under an heterodox approach from social sciences, in national, regional and international levels. It supports a line of thought with a commitment to the autonomous economic development of Argentina, Latin America and the Carebeean and to the defence of human rights.

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

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

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

It is indexed in Latindex Catalogue (Level 1)

Como sólo la muerte es pasajera

Alberto Szpunberg

Nació en 1940 en Buenos Aires, Argentina. Comenzó a publicar muy temprano y presentó su primer libro a los 22 años. En 1973 se desempeñó como director de la carrera de Lenguas y Literaturas Clásicas y profesor de Literatura argentina y Medios de comunicación y literatura en la Universidad de Buenos Aires. Tras el golpe de estado de 1976 se exilia en España. La palabra directa, combativa, justa y solidaria, transmite con verdadera energía poética y sin desbordes emocionales, las luchas e injusticias, testimonio lúcido de situaciones históricas concretas.

I

La desmesura inconcebible, ese barco frente a tu ventana,
que hundió su ancla, de pronto, con el chasquido de un rumbo muy oscuro.

Te despertará algún día el chirrido de la cadena recogida,
pero ya se habrá marchado, tal como vino, entre gestos de niebla,
y vos mudo de asombro ante cualquier certeza, incluso la de irte.

Lo sabrás para siempre o, mejor dicho, desde siempre.

Por eso, no insistas: el mar no cabe en tu valija,
es el momento de guardar tu valija en el mar.

II

Y aún sigues ahí, ante el arrebato rojizo de las tejas,
como si la niebla se levantara del mar para que tu mano descorra la memoria,
pero no insistas, no hay más nombres que esas islas de dulce balanceo:
ningún mapa las registra sino el aire, el frescor del aire, entre espumas y
gaviotas y despedidas, aunque eterna es la mañana.

Hasta que el sol te ciegue los ojos para que veas
astillas de oro entre las sombras últimas.

Ahora sí, ahora es el momento.

III

Todas las mañanas tomás mate en la cocina de tu casa,
pero desde hace unos días encendés el fuego, tu pequeño fuego, en medio
del mar.
Donde sea, las gaviotas chillan como si el ancla temblara en el barro más pro-
fundo.
A lo mejor hoy es el día, nunca se sabe, pero llueve como si lo fuera.

IV

Como siempre, llevas la navaja en el bolsillo izquierdo:
son formas primitivas del amor que todas las mañanas reverberan,
pero la sal, ya lo sabes, penetra más adentro que el filo de la hoja.

Ninguna marea, ni la más alta, basta para borrar una sola gota de sangre:
la memoria no es la herida, es siempre el mar.

SUMARIO

Problemática agraria

Cuarta Jornada Debate Cátedra Libre de
Estudios Agrarios "Ing. Agr. Horacio Giberti".

Primera Mesa

Semillas: política pública y desarrollo nacional

Fourth Conference Debate Open Professorship of
Agrarian Studies "Agronomist Horacio Giberti"

First round table

Seeds: Public policy and national development

11-58

Las semillas constituyen un insumo fundamental para la agricultura, por la riqueza genética contenida en ellas, por la identificación de las mismas con el desarrollo cultural de las comunidades agrícolas y por la incidencia económica dentro del costo de producción agrícola. Por esta razón, la redacción y/o discusión de una nueva Ley de Semillas, debe contemplar aspectos fundamentales relacionados con la soberanía alimentaria, con el desarrollo científico tecnológico de la genética agrícola sobre la base de las instituciones de I+D nacionales, evitando la monopolización de empresas transnacionales en este recurso estratégico.

Introducción

Introduction

Carlos León

**Modernización tecnológica en transgénicos como
estrategia de negociación política de multinacionales**

Technological modernization of transgenics as a negotiation strategy
for multinationals

Valeria Arza

Propiedad intelectual y semillas: los registros que hablan

Intellectual property and seeds: the registers that speak

Vanessa Lowenstein

Semillas, derecho a la alimentación adecuada y soberanía alimentaria

Seeds, right to an adequate nutrition and food sovereignty

Marcos Filardi

Para qué producimos, por qué y para quiénes

What we produce for, why and for whom

Isaías Ghío



Seeds are a fundamental supply for agriculture, because of the genetic richness in them, because of the identification of these with the cultural development of the agrarian communities and because of the economic significance within the costs of agrarian production. For these reasons, the composition and/or discussion of a new Seed bill must contemplate fundamental aspects related to food sovereignty and scientific-technologic development of agrarian genetics upon the basis of the national investigation and development institutions, avoiding the monopolization by transnational enterprises concerning this strategic resource.

El Grupo Productivo y las condiciones económicas de su surgimiento

The Productive Group and the economic conditions of its emergence

59-89

Gabriel Merino

El Grupo Productivo es un nucleamiento empresarial surgido en septiembre de 1999, en un contexto de crisis en la periferia del capitalismo global (sudeste asiático, Rusia, Brasil) que en un principio estuvo conformado por la Unión Industrial Argentina (UIA), la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) y las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), con el objetivo declarado de presionar por medidas político-económicas a favor de la producción, la reactivación económica y en contra del "proyecto financiero". El Grupo Productivo reunió a los Grupos Económicos Locales y a las fracciones de capital "perdedores" en la profundización del proyecto financiero neoliberal. Si bien eran parte de la "comunidad de negocios" de los años '90, su debilidad económica con respecto a otras fracciones de capital en cuanto a su escala, composición y productividad, así como por su dedicación a la producción de bienes transables que en un contexto de sobrevaluación del peso y apertura económica, los hacía muy poco competitivos, dejando a estas fracciones de capital en una situación subordinada y en progresiva pérdida de terreno en la estructura económica.

The Productive Group is a business nucleation which emerged in September 1999, in a context of crisis in the periphery of global capitalism (Southeast Asia, Russia, Brazil) which initially consisted of the Unión Industrial Argentina (UIA), the Argentine Chamber of Construction (CAC) and the Argentine Rural Confederation (CRA), with the stated aim of pressing for political and economic measures for production purposes, economic recovery and against the "financial project". The Productive Group brought together the Local Economic Groups and fractions of capital "losers" in the financial deepening of the neoliberal project. Although they were part of the "business community" of the 90s', its economic weakness relative to other fractions of capital in terms of its scale, content and productivity as well as its dedication to the production of tradable goods in the context of overvalued currency and economic openness made them very uncompetitive, leaving these fractions of capital in a subordinate position and gradually losing ground in the economic structure.

Políticas macroeconómicas y procesos de clase en la Argentina (2002-2007)

Macroeconomic policies and class processes in Argentina (2002-2007)

Emiliano López

90-120

El autor realiza un análisis de las relaciones entre el Estado como relación social y los procesos económicos de clase en el período 2002-2007. Presta principal atención a la relación entre los procesos económicos y los proyectos políticos de diversas fracciones de clase y las políticas macroeconómicas más relevantes del momento de emergencia del nuevo modo de desarrollo poscrisis. En particular, trabaja sobre las políticas monetarias y cambiarias, la política fiscal y la política de ingresos, a través de una metodología que articula aspectos cuantitativos con elementos político-discursivos.

In this article, we put together an analysis of the relation between the State as a social relation and the economic class processes in Argentina 2002-2007. We pay attention mainly to the relation between the economic processes and political projects of different class fractions and the most relevant macroeconomic policies at the emergency moment of the post-crisis new development mode. More specifically, we work on the monetary and exchange rate, fiscal and income policies, through the methodology that articulated quantitative and qualitative aspects.



Más energía nuclear

More nuclear energy

Hugo Alberto Palamidessi

121-132

Luego de describir los trabajos de la puesta en marcha de la central CNA II y de la extensión de vida de CNEmbalse, se pasa revista a los proyectos de las próximas centrales nucleares en la Argentina. Se individualizan los tipos de centrales propuestos, las tratativas con los distintos proveedores internacionales, y el peso que otorgan a las propuestas de China y Rusia las ofertas de financiación de las obras. Se propicia que las próximas centrales formen parte de un plan integral que impulse el cambio de la matriz energética, muy dependiente de los hidrocarburos. Se señala que para garantizar la seguridad en las centrales y la aceptación pública de la energía nuclear en el país, es necesario formar continuamente al personal y atender correctamente las relaciones laborales, generando satisfacción y confianza en quienes operan la central; y adoptar todas las acciones -y sus costos- que indiquen la autoridad regulatoria y las buenas prácticas de operación.

The works of CNA II's commissioning and of the life extension of CNEmbalse, are described. Then, the projects for the next nuclear power plants in Argentina are revised. Individual plant types proposed are mentioned, as well as the dealings with international suppliers, and the advantages of China's and Russia's offers, which include financing the works. It is promoted that the next nuclear plants should be included in an integral energy plan, looking forward to change the current energy mix, which is highly dependent on hydrocarbons. It is pointed out that the permanent breeding of the plants' staff and a correct management of labour practices, are needed to bring satisfaction and trust to plant operators; besides it is necessary to adopt all actions -and their costs- which the regulatory board and good operating practices recommend. Both practices are mandatory to guarantee the safety of plants and enhance the public acceptance of nuclear power in Argentina.

Análisis de las políticas públicas de salud en la provincia del Neuquén, 1970-1979

Analysis of Public Policy in the Province of Neuquén in Health, 1970-1979

133-150

Mario Borini

A partir de los años '70, la provincia del Neuquén obtuvo logros en salud superiores al promedio nacional y a los de todas las demás jurisdicciones. La interpretación dominante, desde entonces, es que tales logros se explican por la continuidad político-institucional, en este caso de la conducción gubernamental desarrollada por un partido político provincial, el Movimiento Popular Neuquino. Sin embargo, la relación entre ambas variables, o sea, logros en salud y continuidad político-institucional, presenta contraejemplos, contradicciones y paradojas en esa relación cuya comprensión requiere un análisis multidimensional que excede la simplificación de una explicación lineal, impropia de fenómenos sociales. Este estudio es descriptivo, comparativo, documental, y de complementación metodológica. La complementación corresponde al tipo de integración metodológica que observa distintos aspectos del mismo objeto para permitir una reconstrucción que dé mejor cuenta de su complejidad. Tal complementación está dada en este estudio por una múltiple investigación: a) epidemiológica, de tipo ecológico; b) política, de acuerdos cívico-militares; c) económica, de transferencias regionales; d) demográfica, de la dinámica poblacional general y médica; e) sociológica, de actores sociales. Los resultados refuerzan la hipótesis de que la creación en Neuquén del único polo de desarrollo en el decenio 1970-1980 por parte del Estado nacional resultó inseparable de ambas variables, tanto de la continuidad político-institucional como del impacto de sus políticas públicas en salud.

Starting in the 1970's, the Province of Neuquén scored higher health achievements than the national average and all other jurisdictions. The dominant interpretation, since then, is that such achievements are explained by the political and institutional continuity, in this case the conducting government held by a Provincial Political Party, the Popular Movement of Neuquén. However, the relationship between the two variables, by example achievements in health and political-institutional continuity, presents counterexamples, contradictions and paradoxes in the relationship whose understanding requires a multidimensional analysis, which goes beyond inadequate linear explanation of social phenomena. This study is descriptive, comparative, documentary and of methodological complementation. This complementation corresponds to the type of methodological integration that observes different aspects of the same object to allow reconstruction to give better account of its complexity. Such complementation is given in this study by multiple types of research: a) epidemiological, of an ecological nature; b) political, of civic-military agreements; c) economic, of regional transfers; d) demographic, of population and health dynamics; e) sociologic, of social actors. The results reinforces the hypothesis that the creation of the single pole in Neuquén development in the decade 1970-1980 by the National Government was inseparable from both variables, both political and institutional continuity and the impact of public policy on health.

Los años de la Alianza.
La crisis del orden neoliberal
ALFREDO PUCCIARELLI Y ANA
CASTELLANI (COORD.)

Francisco J. Cantamutto

151-156



Restricción eterna: el poder macroeconómico
durante el kirchnerismo

ALEJANDRO GAGGERO, MARTÍN
SCHORR Y ANDRÉS WAINER

Marisa Duarte

157-160



Problemática agraria

Cuarta Jornada Debate

Cátedra Libre de Estudios Agrarios “Ing. Agr. Horacio Giberti”

Primera Mesa

Semillas: política pública y desarrollo nacional

Las semillas constituyen un insumo fundamental para la agricultura, por la riqueza genética contenida en ellas, por la identificación de las mismas con el desarrollo cultural de las comunidades agrícolas y por la incidencia económica dentro del costo de producción agrícola. Por esta razón, la redacción y/o discusión de una nueva Ley de Semillas, debe contemplar aspectos fundamentales relacionados con la soberanía alimentaria, con el desarrollo científico tecnológico de la genética agrícola sobre la base de las instituciones de I+D nacionales, evitando la monopolización de empresas transnacionales en este recurso estratégico.

Palabras clave: Agricultura – Semillas – Políticas públicas – Desarrollo nacional - Genética

Ver gráficos en <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=5827>

* La jornada se llevó a cabo el 22 de octubre de 2014, organizada por la Cátedra Libre de Estudios Agrarios “Ing. Agr. Horacio Giberti” de la Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil, el Instituto de Geografía y el Departamento de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras – UBA, auspiciada por el Centro Cultural de la Cooperación “Floreale Gorini” y el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Las intervenciones continuarán publicándose en próximas entregas de Realidad Económica.

Fourth Conference Debate Open Professorship of Agrarian Studies
"Agronomist Horacio Giberti"

First round table

Seeds: Public policy and national development

Seeds are a fundamental supply for agriculture, because of the genetic richness in them, because of the identification of these with the cultural development of the agrarian communities and because of the economic significance within the costs of agrarian production. For these reasons, the composition and/or discussion of a new Seed bill must contemplate fundamental aspects related to food sovereignty and scientific-technologic development of agrarian genetics upon the basis of the national investigation and development institutions, avoiding the monopolization by transnational enterprises concerning this strategic resource.

Keywords: Agriculture - Seeds - Public policy - National development - Genetics

Fecha de recepción: octubre de 2014

Fecha de aceptación: octubre de 2014

Introducción

Carlos León

Profesor Titular en la Maestría de Política y Gestión de la Ciencia y la Tecnología de la UBA, Profesor de la Maestría de Estudios Sociales Agrarios de FLACSO, consultor del Sector de Competitividad de la Unidad para el Cambio Rural UCAR – MINAGRI, miembro de la comisión directiva de la Cátedra Libre "Ing. Agr. Horacio Giberti".

Buenos días. Vamos a comenzar esta primera mesa redonda sobre "Políticas públicas y semillas". Cada una de las Jornadas está dedicada a temas que consideramos fundamentales, trascendentes para el sector agropecuario argentino. Decidimos en esta oportunidad dedicarla a las políticas públicas y específicamente a las semillas y la agricultura familiar, porque ustedes saben que hay mucha actividad en este momento en torno de proyectos de leyes para estas dos temáticas, que en principio pueden aparecer como separadas o distintas, pero vamos a ver, a partir de las exposiciones, cómo en gran medida la ley de semillas impacta y es de mucho interés para la agricultura familiar. A través de las exposiciones y de los debates, tanto a la mañana como a la tarde, iremos identificando esta complejidad.

Antes de presentar a los panelistas, quería comentarles que desde la Cátedra Giberti nos estamos ocupando del tema de las semillas desde hace tiempo. Algunos de ustedes recordarán que en mayo del año pasado desarrollamos una interesante mesa redonda sobre esta cuestión, que llamamos "Implicancias de una nueva ley de semillas". A partir de 2012 comenzaron a circular distintos borradores de proyectos, algunos muy distintos entre sí. En esa mesa tuvimos como expositores a Aldo Casella, a quien muchos de ustedes conocen por sus importantes aportes conceptuales al tema de semillas, Pablo Aristide, biólogo especialista en agrobiología. Estuvo también Carlos Carballo, de la cátedra de Soberanía Alimentaria de la Facultad de Agronomía de la UBA, y esto nos permitió tener un primer nivel de comprensión sobre la materia.

Estos borradores de proyectos de leyes que vienen dando vuelta nos sorprenden en la Cátedra, porque exclusivamente su enfoque pasa por reforzar los derechos de propiedad intelectual de los obtentores y de las empresas que desarrollan eventos transgénicos. Esto nos preocupa, porque daría lugar a un mayor control del mercado de semillas por parte de un pequeño número de empresas transnacionales, que tienen un papel realmente dominante en el mercado. Las semillas son un insumo fundamental en las cadenas, y si estamos hablando de la agricultura pampeana, más aún. Pero también lo son en la no pampeana, con la posible expansión de nuevos cultivos: para dar simplemente un ejemplo, la quinoa. En el futuro estas empresas podrían ingresar en la genética de la quinoa y tener un control de la cadena en cuanto al desarrollo genético, apropiándose de la selección que desde hace siglos vienen realizando las comunidades originarias en dichos territorios.

Nos preocupa entonces que los proyectos de leyes estén dedicados casi con

exclusividad a reforzar la propiedad intelectual, porque esta nueva ley de semillas saldría después de cuarenta años de la ley que se quiere reemplazar. La ley de semillas vigente, con algunas modificaciones que luego los expositores nos van a recordar, fue sancionada a principios de 1973. Nosotros sostenemos que una nueva ley tiene que interpretar la evolución del sector agropecuario durante este período y proponer iniciativas que aporten al crecimiento, con la inclusión de los pequeños y medianos productores. Durante las últimas décadas, la agricultura familiar se fue deteriorando a partir de la destrucción de los organismos de intervención en las cadenas agropecuarias.

Tan sólo a título ilustrativo, deberíamos recordar la derogación de la ley de Colonización Agrícola y la desaparición del Consejo Agrario Nacional en 1980, a partir de un decreto de la dictadura militar. La Argentina es uno de los pocos países de América latina que no tiene una ley de asentamientos y de colonización. También se derogó en esa época -una de las primeras derogaciones de la dictadura- la ley del Impuesto a la Renta Normal Potencial de la Tierra, que se conocía como "ley Giberti". Esta ley no había llegado a ser reglamentada. En los años '90 también se suprimieron la Junta Nacional de Granos, la de Carnes y otros Organismos y leyes de regulación del sector agropecuario. Todas estas medidas significaron la desaparición de un número importantísimo de pequeños productores en todo el país, por la desprotección en la que fueron dejados en cadenas altamente oligopsonías.

Nosotros pensamos, entonces, que esta es una oportunidad para empezar a revertir estas situaciones. Por ejemplo, una nueva ley de semillas debería considerar, además de los temas de propiedad intelectual, los aspectos de una política pública de mediano y largo plazo para el tema de semillas; definir una política coherente con un plan estratégico del Ministerio de Agricultura. Una nueva ley de semillas tendría que tratar de recuperar aunque sea una parte de todo ese proceso de apropiación privada del conocimiento que tuvo lugar a partir de 1976, con un fuerte impacto en las investigaciones del INTA, específicamente en lo que hace a la genética agrícola.

Una nueva ley de semillas debería también contemplar que en los Organismos de Ciencia y Tecnología de la Argentina, como el CONICET, el INTA y las distintas universidades, podría desarrollarse un programa nacional de genética agrícola que se oriente a fortalecer la industria nacional de semillas y lograr mayores niveles de autonomía de la genética proveniente de las empresas transnacionales.

La pregunta es: ¿por qué la Argentina puede colocar un satélite de comunicaciones y equipararse a los ocho países que dominan este conocimiento y tecnología en el nivel mundial? ¿Por qué puede patentar vacunas a través de sus instituciones públicas de ciencia y tecnología y por qué no puede tener un desarrollo nacional autónomo de semillas a partir de nuestras instituciones de genética agrícola? En ningún borrador de estas leyes se trata otro tema que no sea reforzar la propiedad intelectual, que es fortalecer aun más la posición dominante que tienen una o dos empresas en este momento en el país.

En función de esto, pensamos que una nueva ley de semillas tendría también que contemplar su impacto en la pequeña agricultura, la agricultura familiar en

sus distintos niveles, porque venimos de un retroceso permanente de la agricultura familiar, y esta es una oportunidad para tratar de fortalecerla y mantenerla en el mercado, recuperando o mitigando parte del retroceso que ha tenido en las últimas décadas.

Sin embargo, hay elementos de los proyectos de ley que muestran que va a tener un impacto fuertemente negativo para la pequeña agricultura. Uno de los puntos más importantes de la nueva ley es que se restringe la posibilidad de que el agricultor utilice la semilla proveniente de su cosecha, sin pagar regalías por este uso propio. Hay que estudiar cómo están concebidas las excepciones, al "uso propio de las semillas" en los borradores de los proyectos que circulan.

Pero no por eso pensamos que todo el desarrollo lo tenga que hacer el Estado. No hay en este momento un marco nacional ni internacional que nos haga suponer que esto sería posible. Es importante considerar la participación del sector privado en el desarrollo de las semillas, pero una cosa es pensar que ese sector privado esté concentrado en una o dos empresas que nos digan cómo debe ser ese desarrollo y determinar las prioridades de esos eventos genéticos. ¿Por qué se aprueba un evento transgénico? ¿Se lo aprueba porque surge como una necesidad de la agricultura argentina, de desarrollar ciertas regiones o de fortalecer la alimentación de la población, o porque significa una oportunidad de aumentar la ganancia de las empresas? Se trata entonces de incorporar al sector privado que desarrolla la genética, a una política pública clara, de forma que esa política la defina el Estado, con sus instituciones, de modo inteligente, guiada por un plan y se pueda articular con el sector privado, preferentemente las empresas nacionales de semillas.

Esta es la preocupación de la Cátedra Giberti sobre el tema y por esa razón un año después, quisimos hacer otra mesa redonda, con nuevos y nuevas panelistas, a los que ahora voy a presentar. Cada uno hará una exposición de entre veinte minutos y media hora, y después habrá un espacio de debate o aclaración de dudas y propuestas.

Modernización tecnológica en transgénicos como estrategia de negociación política de multinacionales

Valeria Arza

Licenciada en Economía, investigadora de Política en Ciencia, Tecnología e Innovación en CONICET y en la Fundación Centro de Investigación para la Transformación asociada a la Universidad Nacional de Tres de Febrero y docente de posgrado en la Universidad Nacional de Buenos Aires y la Universidad Nacional de Quilmes

Muchas gracias por la invitación. Estuve el año pasado en la discusión sobre la ley de Semillas, que fue sumamente rica. Como voy a hablar primero, haré una breve introducción para que mi presentación no quede descolgada de lo que va a ser el tema central. Como decía Carlos, una de las propuestas de ley de semillas que se discute favorece a las empresas de genética multinacionales a tal punto que se la conoce como “Ley Monsanto”. Tendríamos que preguntarnos entonces qué hacen las empresas multinacionales en temas de semillas. Fundamentalmente, desarrollan eventos transgénicos que luego son insertados en una variedad vegetal generando lo que se conoce como semillas transgénicas. No sé si todos saben qué es una semilla transgénica. Lo voy a explicar muy simplemente: a partir de una variedad que normalmente está bien adaptada a la región productiva donde la semilla se irá a usar, se le inserta un gen que proviene de otra especie, y que, para mayor claridad en esta presentación voy a denominar transgen, para distinguirlo de todos los otros genes que tiene una semilla. Las multinacionales son propietarias de estos transgenes que se insertan en una variedad, cuyo germoplasma tiene, a su vez, como decía, otros millones de genes. El desarrollo del germoplasma de cada variedad fue normalmente el resultado de un trabajo de mejoramiento llevado a cabo por empresas u organismos nacionales, como el INTA. Los mecanismos de propiedad intelectual que regulan los transgenes y los que regulan el germoplasma, son diferentes. En el primer caso se rigen por el sistema de patentes, que regula la propiedad industrial de un nuevo producto o una nueva tecnología, en el segundo por un régimen *ad hoc* de protección de variedades vegetales que regula los derechos del obtentor.

Todos los transgenes que se insertan en las variedades transgénicas que se comercializan en el mundo son propiedad de multinacionales de Estados Unidos o de Canadá. Estos transgenes le confieren a las semillas transgénicas características específicas. Las que se comercializan en el mercado son semillas con dos tipos de características: de resistencia a cierto tipo de insectos y de tolerancia a los herbicidas. Cuando Carlos hablaba de la dirección del cambio tecnológico se refería, entiendo, a que, por el momento, el aporte que hacen los transgénicos a la agricultura es conseguir que algunos cultivos se vuelvan resistentes a insectos o tolerantes a herbicidas.

Entonces, cuando hablamos de semillas transgénicas, nos referimos a millones de genes combinados contenidos en cada variedad que tiene ciertas caracte-

terísticas de adaptabilidad, rendimiento, resiliencia, resistencia y tolerancia, y que fue el resultado de un esfuerzo conjunto de mejoramiento genético realizado a lo largo del tiempo por diversos actores, entre ellos empresas nacionales, organismos públicos como el INTA, y las multinacionales que detentan las patentes de algunos de esos genes, los transgenes, lo cual, a su vez, le otorga capacidad exclusiva de su utilización.

Lo que voy a presentar ahora, es un estudio derivado de un proyecto sobre difusión de transgénicos en pequeña producción algodonera en Argentina, Brasil y Paraguay, financiado, en distintas líneas de investigación, por CONICET, la Red Mercosur y el IDRC de Canadá, que coordiné desde CENIT entre los años 2010 y 2012.

El trabajo específico que voy a presentar lo realicé junto con mi colega Patrick van Zwanenberg y fue publicado por la revista *World Development* este año (2014)¹.

En algodón, todas las semillas transgénicas que se comercializan en la Argentina son propiedad de Monsanto. Este trabajo muestra cómo Monsanto fue utilizando su capacidad exclusiva para modernizar tecnológicamente las variedades transgénicas de algodón para negociar políticamente cambios regulatorios que favorecerían toda su línea de negocios.

Más allá del caso específico, el problema que se discute en el trabajo se inserta muy bien en el debate sobre la ley de semillas porque plantea las asimetrías de poder que aparecen entre actores locales y multinacionales cuando lo que está en juego son variedades transgénicas sujetas a dos mecanismos regulatorios sobre propiedad intelectual de diferente jerarquía.

Arranquemos. ¿Qué es lo que los países en desarrollo, como la Argentina, pueden ofrecer a las multinacionales productoras de genética? En primer lugar, un mercado para que hagan la transferencia de su tecnología. En ese sentido, la Argentina es un modelo para el mundo. Es el primer país, después de Estados Unidos, en introducir la tecnología transgénica, y además es un país con fuerte dotación de recursos agropecuarios.

También ofrecen posibilidades para nuevos usos de la tecnología existente. Monsanto muchas veces importa las semillas (o sea no utiliza germoplasma local), pero otras veces inserta el transgen en una variedad bien adaptada a las condiciones locales, haciendo una nueva aplicación de su tecnología, lo que en este trabajo llamamos “adaptación tecnológica”. Es decir, trae el transgen de su propiedad que confiere resistencia a insectos o tolerancia al glifosato y así se genera una variedad transgénica. Hasta ahora entonces, tiene dos opciones, puede importar la semilla o puede hacer una adaptación de la tecnología.

Sin embargo, también podría aprovechar las capacidades de los actores del país anfitrión y hacer lo que en el trabajo denominamos “adaptación inventiva”. Esta es una estrategia común de las multinacionales en países o localidades avanzadas; se instalan allí donde pueden aprovechar las capacidades de las instituciones de investigación o de las empresas locales para el desarrollo de

¹ Arza, V. y van Zwanenberg, P. (2014). “The Politics of Technological Upgrading: International Transfer to and Adaptation of GM Cotton in Argentina”. *WorldDevelopment*, 59, 521-534

nueva tecnología. En el caso de las multinacionales productoras de genética, la adaptación inventiva sería, por ejemplo, aprovechar esas capacidades para desarrollar transgenes que confieran ciertas características de interés para el mercado local.

Estas son las tres posibilidades que los países ofrecen a las multinacionales para la modernización tecnológica. En este trabajo caracterizamos la modernización tecnológica como una escala de tres puntos: transferencia de tecnología sin adaptación de ningún tipo (importación de la semilla); adaptación tecnológica (se trae un transgen y se lo inserta en una variedad que fue desarrollada tras varios años por actores generalmente locales) y adaptación inventiva (cuando se desarrolla un transgen específico, muchas veces en coordinación con los actores locales, para tratar un problema propio del lugar donde esa semilla se va a plantar).

Entonces, según la literatura de economía de la innovación: ¿qué es lo que hace que una empresa vaya ascendiendo en esta escala de modernización tecnológica, desde la transferencia de tecnología hasta la adaptación inventiva? Se argumenta que ascender en esta escala se hace cada vez más costoso porque requiere más inversión en investigación y desarrollo (I+D). Por eso la empresa va a estar más inclinada a atravesar estas diferentes etapas si i) tiene un mercado lo suficientemente tentador como para hacerlo; ii) están dadas las condiciones como para poder apropiarse de los beneficios de esos desarrollos tecnológicos y iii) los costos y las oportunidades para la investigación local, incluyendo subsidios, regulaciones sobre bioseguridad e inocuidad en el caso de semillas transgénicas y también la existencia o no de actores locales con capacidades y conocimiento específico con quienes colaboran en I+D. En la literatura de economía de innovación, entonces, las empresas analizan esta situación y deciden si hacen o no modernización tecnológica. En otras palabras, estos datos de contexto, que siempre se consideran importantes, están tomados como dados. No se discute si las empresas, en particular las multinacionales con gran poder de *lobby*, hacen algo por modificar el contexto. Sin embargo, la literatura tradicional de inversión extranjera directa, tanto desde enfoques de ciencia política como de *international business*, sí ha reconocido tradicionalmente el poder de *lobby* de las multinacionales a la hora de definir su localización; las empresas toman su decisión sobre operar o no en los países en la medida en que obtengan los cambios regulatorios deseados -generalmente asociados en la literatura con regulación laboral-.

Nuestro interés en el trabajo es combinar la literatura sobre los factores que determinan las actividades de modernización tecnológica de las empresas ya instaladas en los países en desarrollo con ideas sobre cómo las empresas multinacionales negocian para obtener cambios favorables en los contextos institucionales nacionales donde van a localizarse.

Desde ya, como la estrategia corporativa es confidencial, en el proyecto no esperamos obtener una revelación abierta de la estrategia en las entrevistas realizadas o en los anuncios a la prensa. Creemos, sin embargo, que juntamos suficiente evidencia como para mostrar cómo una subsidiaria de una multinacional fue capaz de utilizar su capacidad exclusiva para modernizar tecnológicamente semillas transgénicas como una herramienta de negociación en un

intento de convencer al gobierno para cambiar las reglas institucionales que afectaba sus múltiples líneas de negocios en el país.

El material empírico para este trabajo comenzó en 2009 y finalizó en 2012. Hicimos unas treinta entrevistas y analizamos, para el período 1998 a 2012, las regulaciones publicadas en Boletines Oficiales y, hasta 2011, todos los artículos aparecidos en el suplemento rural de *La Nación* que hablaban de “Monsanto” y de “biotecnología”. Esto nos permitió ver cómo fue cambiando el discurso a lo largo del tiempo y en qué sentido.

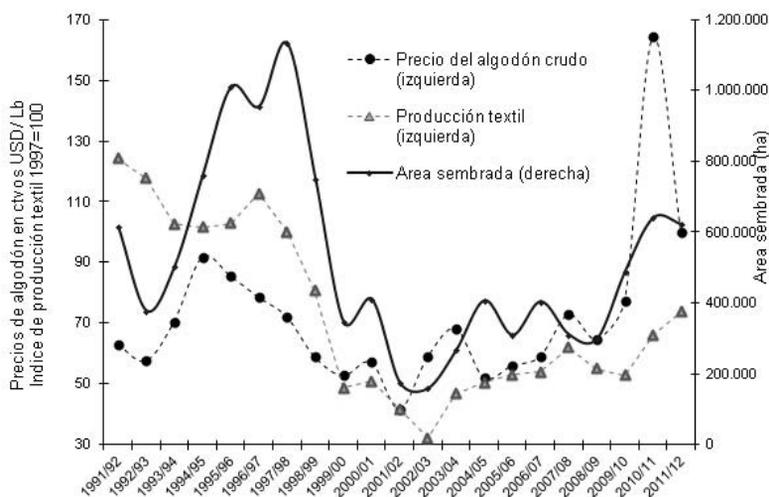
En el trabajo mostramos cómo, para el caso del algodón, esos tres factores de contexto que señalamos, no empeoraron y a veces mejoraron para la empresa, durante todo el período que va desde 1998 a 2012. El algodón transgénico ingresó en el país en 1998 y lo estudiamos hasta 2012.

Veamos. Las regulaciones que importan en materia de transgénicos son dos: una tiene que ver con la bioseguridad, las pruebas que tienen que hacer las empresas cuando liberan en el medioambiente un evento genéticamente modificado (es decir, un transgen). Las leyes de bioseguridad en la Argentina fueron escritas a pedido de las multinacionales para poder liberar al ambiente los transgenes y existen desde 1996. Esto no ha cambiado desde 1998, cuando comienza el período de estudio. Estas normativas afectan los costos finales de liberar eventos transgénicos en el país y por lo tanto se correlacionan con el tercer factor mencionado arriba.

Por otro lado, tampoco la regulación de propiedad intelectual se modificó en todo el período, lo cual se correlaciona con el segundo de los factores, el de la capacidad de apropiarse de los beneficios asociados con la innovación tecnológica. Ni la ley de variedades vegetales, que data de 1973, ni la de patentes, cuya última modificación fue en 1996, cambiaron en el período. Como dije anteriormente, la propiedad intelectual de una semilla transgénica está regulada por ambas herramientas. La primera otorga derechos de propiedad intelectual, conocidos como derechos de obtentor, sobre el material de reproducción de variedades vegetales permitiéndole al titular tener el monopolio de su propagación comercial. La protección no se extiende a los productos de dicho material (planta, semillas obtenidas de la cosecha) lo que garantiza el “privilegio del agricultor” a utilizar las semillas obtenidas en próximas siembras. La ley, en verdad, tampoco protege el germoplasma como tal, solo en su función de reproducción, lo que de esta manera habilita la “exención del obtentor” que le permite al fitomejorador utilizar el germoplasma para el desarrollo de nuevas variedades y comercializar dichas variedades así creadas sin autorización del obtentor original. La segunda, la ley de patentes, si bien dice explícitamente que las plantas, animales y los procedimientos biológicos esenciales para su reproducción no son patentables, los genes cuando han sido objeto de una modificación sí son patentables. En este sentido, si un gen es aislado de la naturaleza no será considerado patentable por ser un descubrimiento, pero los genes modificados, los transgenes, pueden ser patentados. A diferencia de los derechos de obtentor, en las patentes, la protección se extiende a toda materia que contenga el elemento protegido siempre que cumpla su función original.

Esta situación le otorga una clara ventaja a quienes desarrollan transgenes *vis à vis* quienes tienen los derechos sobre la variedad, que son normalmente el

Gráfico 1. Evolución de la producción textil, el precio internacional del algodón y área cultivada 1992-2012



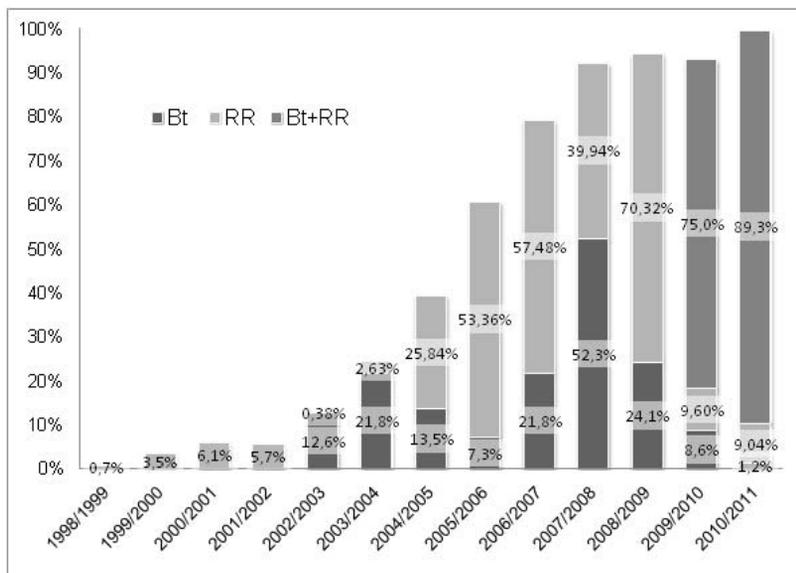
Fuente: Elaboración propia sobre CotlookIndex "A" (<http://www.cotlook.com/>) para el precio; Centro de Estudios de la Producción del Ministerio de Economía para el índice textil; y Sistema Integrado de Información Agropecuaria (SIIA) del Ministerio de Agricultura, para superficie sembrada

INTA o empresas nacionales de semillas. Así, las empresas de biotecnología que inserten genes modificados en el germoplasma desarrollado por otras compañías nacionales de semillas o por el INTA pueden registrar las nuevas semillas transgénicas como una variedad novedosa en el Instituto Nacional de Semillas (INASE) y luego comercializarla sin pedir ningún tipo de autorización a quien haya desarrollado el germoplasma original. Esto mismo no puede realizarse, sin embargo, si la variedad contiene un gen patentado. Para ello, se requeriría de la aprobación del titular de la patente del transgen ya que de lo contrario se estaría infringiendo esa patente porque la protección se extiende a toda la materia que contenga el material protegido (en este caso, el transgen). De esta manera, la exención del fitomejorador, que contempla la ley de variedades vegetales, es impracticable en los casos que se trate de variedades transgénicas. Entonces, por más que las semillas no se puedan patentar, con un transgen patentado, la propiedad intelectual de las variedades transgénicas queda, en la práctica, regulada por la ley de Patentes.²

Si bien no hubieron modificaciones en la regulación oficial de propiedad intelectual sí se modificó, y en favor de las multinacionales, la incidencia de los

² Para una discusión más extensa sobre propiedad intelectual y transgénicos ver Casella, A. P., (2011). 'OGM y propiedad intelectual: conflictos locales y globales', en A. Carretero García (ed.), *Agricultura transgénica y calidad alimentaria. Análisis de Derecho Comparado*, Ed. de Universidad de Castilla-La Mancha.-Cuenca. 279-301

Gráfico 2. Evolución del área cultivada con algodón transgénico (porcentaje del total cultivado con algodón) 1998-2011



Nota: Bt: variedad resistente a insectos RR: variedad tolerante a herbicidas; Bt+RR: variedad con ambas características, resistente a insectos y tolerante a herbicidas

Fuente: elaboración propia sobre Argenbio y SIIA Ministerio de Agricultura.

acuerdos privados con los productores rurales. En el caso del algodón, cuando Monsanto trae la tecnología transgénica en 1998, hace un acuerdo con los grandes productores, que son quienes adoptan en primer lugar las semillas transgénicas. En este acuerdo los productores renuncian a su derecho por ley de conservar semillas para la siguiente siembra. Para hacerlo, se comprometen a pagar un canon a Monsanto. En 2008 Monsanto consigue -y esto es parte de la historia que les quiero contar- un cambio regulatorio privado, que no se limita a los grandes productores, que le compran directamente la semilla, sino que es un acuerdo con toda la cadena de productores de algodón, que firman las cuatro provincias aldoneras, y con los multiplicadores de semillas "pirata". Según este acuerdo, denominado Acuerdo Marco, por cada bolsa que lanzan al mercado los multiplicadores de semillas deben pagarle a Monsanto un canon.

Paso ahora al tema del tamaño del mercado, que era el primero de los factores de importancia, según la literatura de economía de la innovación, a la hora de pensar en escala de modernización tecnológica. Por falta de tiempo les voy a pedir que me crean: tampoco el mercado parecería ser un factor determinante que explique la modernización tecnológica en algodón.

En el **gráfico 1** la línea sólida muestra el área plantada con algodón, y como se aprecia entre 1998 y 2012, hay un crecimiento con vaivenes. La gran caída

Tabla 1. Transferencia de tecnología y adaptación en algodón transgénico hechas por Monsanto en Argentina, 1998–2012

Año	Transferencia de Tecnología (TT)				Adaptación Tecnológica (AT)	
	Eventos transgénicos autorizados comercialmente por CONABIA	Grado de novedad del evento	Variedades vegetales registradas en INASE		Tipo de adaptación	Germoplasma local
	Nombre	Año de lanzamiento en EUA	Nombre comercial	Nombre vulgar	Ninguna / Menor / Inventiva	Nombre / obtentor / año de registro
1998	MON 531	1996	NUCOTN 33 B	Bt	ninguna	
2000			DP 50B	Bt	ninguna	
2001	MON 1445	1997	Guazuncho 2000	RR	menor	Guazuncho 2 / INTA / 1989
2003			DP 404 BG	Bt	ninguna	
			DP 428 B	Bt	ninguna	
2004			DP 447 BG	Bt	ninguna	
2007			DP 604 BG	Bt	ninguna	
2009	MON 531 + 1445	1997	DP 402 BG RR	BR	menor	Chaco 520 / INTA / 1996
			NUOPAL RR	BR	ninguna	

Fuente: Elaboración propia sobre: Boletines Oficiales publicados por el gobierno argentino; datos de la Comisión Nacional de Bioseguridad Agropecuaria (CONABIA) para autorizaciones de eventos transgénicos autorizados y el Instituto Nacional de la Semilla (INASE) para variedades vegetales registradas.

que se ve entre 1996 y 2000 es reflejo de la expansión de la soja en la región tradicionalmente aldonera. De todas maneras, como se observa en el **gráfico 2**, lo que sí crece es la superficie plantada con algodón transgénico entre 1998 y 2012.

Ahí se ve la proporción del área cultivada con transgénicos sobre el total de área cultivada con algodón. Fíjense al final del período cómo creció el mercado de transgénicos, aunque buena parte de ese crecimiento es con semilla “pirata”, es decir, no la que vende Monsanto, sino la que se multiplica informalmente y que consumen los productores pequeños. Hasta 2005, el 80% de la semilla transgénica era “pirata”, pero el mercado transgénico solo era un 40% del total. En 2012 el 100% de la semilla es transgénica y el 84% es “pirata.”

Entonces, si uno lo analiza desde el punto de vista de Monsanto, su mercado efectivo de semilla (i.e. la original) creció, pero no tan rápido como creció la demanda de semilla transgénica en general (incluyendo original y pirata).

En resumen, los factores que se analizan desde la literatura de economía de la innovación como incentivos para la modernización tecnológica, cuando cambiaron lo hicieron a favor de los intereses de la empresa. Las regulaciones oficiales no cambiaron, pero Monsanto logró firmar nuevos acuerdos privados hacia 2008. El mercado de semilla transgénica algo creció durante el período. Así visto, los incentivos parecerían estar dados como para que la empresa hiciera modernización tecnológica. ¿Lo hizo? Veamos.

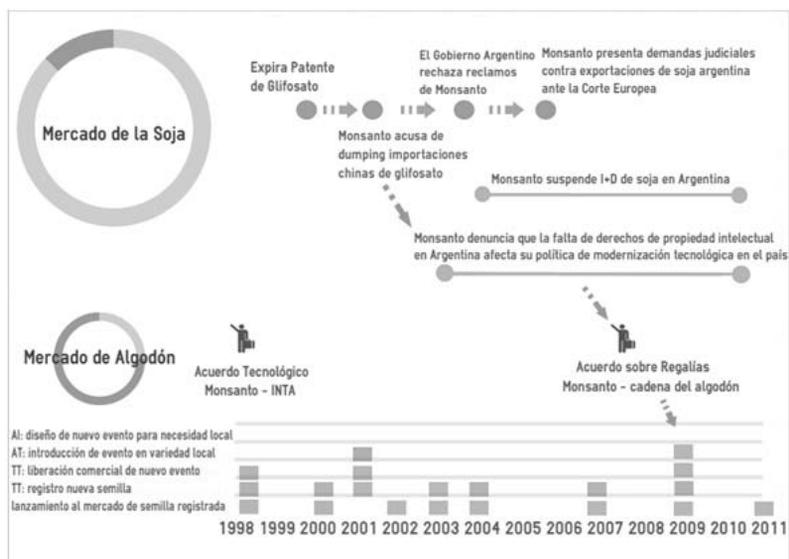
La **tabla 1** presenta los años en que se registraron nuevas variedades y nuevos eventos transgénicos en la Argentina. La primera parte de la tabla muestra aspectos relacionados con la transferencia de tecnología. El segundo bloque, identifica si hubo o no adaptación de tecnología, y si la hubo de qué tipo. Monsanto registró nueve variedades transgénicas en la Argentina entre 1998 y 2012 (recordemos que es la única empresa en este mercado en el país). De estos nueve casos, sólo en dos hubo adaptación tecnológica. Para esos dos casos, la variedad transgénica se creó tomando como base germoplasma desarrollado por INTA. El resto fueron semillas directamente importadas por Monsanto. La tabla entonces indica que durante el período analizado de quince años hubo transferencia de tecnología casi año por medio y en sólo dos oportunidades hubo adaptación tecnológica menor.

Me interesa que miren la parte de abajo de la **infografía 1**. Voy a ir hacia arriba en el relato. En la parte baja vemos una escala en el tiempo, entre 1998 y 2011 (en 2012 no hubo novedades). Los rectángulos marcan las diferentes acciones que hace la empresa en términos de modernización tecnológica. De abajo hacia arriba, los niveles son: el primero de abajo, lanzamiento de una nueva semilla, que ya fue registrada. El segundo, está marcado como TT (transferencia de tecnología), cuando trae una nueva semilla y la registra. Hay un segundo TT (tercer nivel desde abajo), que es otro tipo de transferencia de tecnología; en este caso la empresa trae un transgen que va a insertar en una variedad, presumiblemente local. Para liberarlo comercialmente en el ambiente tiene que hacer el trámite ante CONABIA. La transferencia de tecnología la estamos registrando en el momento en que consigue la autorización de CONABIA para liberar comercialmente esos transgenes que, para que funcionen, serán insertados en alguna variedad.

El cuarto nivel de la secuencia es la introducción de un evento transgénico en una variedad local, lo que llamamos adaptación tecnológico (AT), y registramos esta situación cuando esa nueva variedad transgénica se registra en INASE; el quinto nivel es la adaptación inventiva (AI); es decir, el diseño de un nuevo transgen para satisfacer una necesidad local. De eso no se dio nada en el caso del algodón.

Es interesante señalar, que en algodón había oportunidades para hacer adaptación inventiva, porque existe una plaga, el picudo algodonero, que es terriblemente agresiva y causa pérdidas muy importantes de rendimientos, en particular entre los pequeños productores que tienen restricciones para realizar un buen manejo de plagas. La semilla transgénica que es resistente a insectos

Infografía 1. Monsanto: cronología de modernización tecnológica y negociaciones políticas



Fuente: Elaboración propia. Nota: TT: transferencia tecnológica, AT: adaptación tecnológica, I+D: investigación y desarrollo

lepidópteros, no lo es a este tipo de insecto que viene de la familia de los coleópteros. Para decirlo claro: la variedad transgénica que resiste insectos no resiste este insecto que es por lejos la principal plaga que enfrenta el algodón.

En algunas entrevistas nos dijeron que entre los transgenes que Monsanto tiene patentados en Estados Unidos hay al menos uno que entre sus reivindicaciones incluía la de generar resistencia a los coleópteros, lo que podría haber sido útil para el caso del picudo. De todas maneras, lo cierto es que por algún motivo no trajeron esos transgenes ni se hizo ningún tipo de esfuerzo para solucionar este problema local. La empresa trajo semillas y/o transgenes que ya tenía disponibles. En INTA, en cambio, sí existe un programa de investigación de cinco módulos orientados a combatir el problema del picudo, entre otras soluciones, están explorando la solución de diseñar una variedad transgénica con resistencia al picudo.

Al analizar la estrategia de la empresa a lo largo del tiempo, vemos que al momento de ingresar en el mercado argentino de semillas de algodón, en 1998, lo hace trayendo un nuevo evento transgénico resistente a insectos incorporado en una semilla importada. En 2001, en cambio, la empresa utiliza germoplasma del INTA e inserta otro transgen -esta vez era el que hacía al cultivo tolerante al glifosato-. Hasta ese momento (2001/2002) uno podría decir que la estrategia de Monsanto es la esperable de una empresa multinacional que está probando un nuevo mercado. Primero importa una variedad, luego avanza y

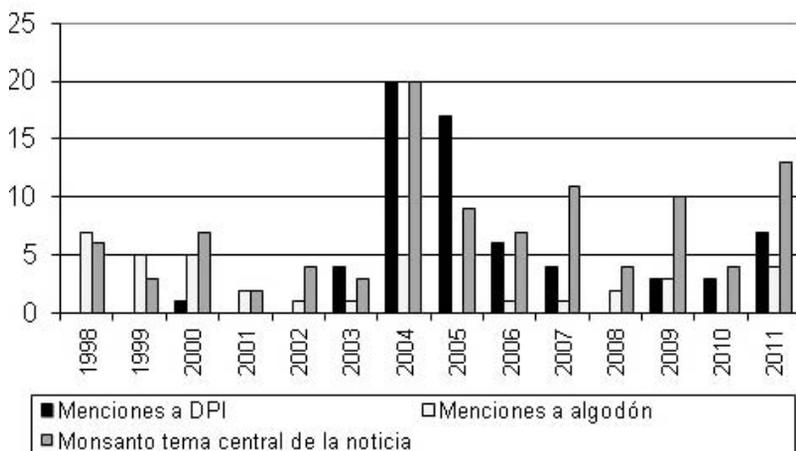
decide hacer un acuerdo con un organismo local como el INTA, practicando una adaptación menor de su tecnología. Eventualmente, si prosiguiera en ese camino podría haber encarado los esfuerzos necesarios para hacer adaptación inventiva y diseñar una variedad transgénica que fuera resistente a la principal plaga del algodón en el MERCOSUR (no sólo en la Argentina, también en Brasil y Paraguay). Sin embargo, lo que pasó es que este proceso, que uno podría pensar como típico de las empresas multinacionales, paso a paso, viendo cómo reacciona el mercado, se frenó en 2001/2002. A partir de ese momento, lo único que la empresa hizo fue traer un par de semillas importadas entre 2003 y 2007, pero no vuelve a hacer adaptación tecnológica de ningún tipo; no utiliza germoplasma local, y los eventos transgénicos que aporta son cada vez más viejos. Son eventos transgénicos que ya estaban amortizados en sus mercados de origen. En 1998, cuando trae el primer evento transgénico, se trata de uno patentado en 1997, es decir que era muy nuevo en ese momento. En 2001, cuando trae el segundo evento transgénico, el de tolerancia al glifosato, ese evento también se había patentado en 1997 en Estados Unidos. El último evento transgénico incorporado en 2009, ya tiene doce años de antigüedad. Monsanto no trajo otros eventos a desarrollar y lo cierto es que en 2002 se frena todo intento de modernización tecnológica de Monsanto en algodón, hasta 2009, como veremos en un minuto.

Para entender lo que pasó, por qué se frenó, tenemos que analizar conjuntamente lo que fue sucediendo para la empresa en el país en lo que es su principal línea de negocios, la soja transgénica. Los hechos principales en este mercado están descriptos en la parte alta de la infografía. Allí sucedió algo fuera de lo común: Monsanto no patentó su transgen de resistencia al glifosato en el país. Hay distintas hipótesis acerca del porqué de este hecho: una de ellas es que la empresa tenía interés en que la soja transgénica se difundiera para poder hacer negocio con el glifosato (el herbicida para el cual la soja es tolerante), cuya patente también poseía. Esta hipótesis fue propuesta originalmente por Carlos Correa³ pero también la sugieren funcionarios argentinos ante el presidente del Comité de Finanzas del Congreso de Estados Unidos en reuniones en la Cancillería argentina en 2006 según cables filtrados en Wikileaks⁴. En esos cables se sostiene que Monsanto tuvo interés en la patente de soja recién cuando perdió el negocio del glifosato. En el año 2000 venció la patente de glifosato y a partir de entonces el mercado argentino se inundó de glifosato que venía de China, que costaba la mitad del que ofrecía Monsanto. A partir de 2001 Monsanto deja de poder hacer negocios con el glifosato en la Argentina. Entonces, como se ve en la infografía, comienza una campaña legal de acusar a las importaciones chinas de *dumping*. En 2004 el gobierno argentino rechaza estos reclamos y permite que el glifosato chino siga en el mercado. Llamativamente, es a partir de este momento que Monsanto empieza a argumentar con insistencia que la propiedad intelectual es una condición necesaria para traer la nueva tecnología.

³ Ver Correa, C. M., (2006). La disputa sobre soja transgénica. Monsanto vs. Argentina, *Le Monde Diplomatique/El Dipló*, Buenos Aires: Capital Intelectual

⁴ Ver O'Donnell, S., (2011). *Argenleaks: los cables de Wikileaks sobre la Argentina, De la A a la Z*, Buenos Aires: Sudamericana.

Gráfico 3. Cantidad de artículos de prensa publicados en el suplemento rural de *La Nación* que mencionan a Monsanto y biotecnología.



Nota: DPI es Derechos de Propiedad Intelectual.

Fuente: Elaboración propia utilizando la base de datos del sitio online de *La Nación*

El **gráfico 3** muestra un análisis de artículos de prensa publicados en la sección rural del diario *La Nación*. Se identificaron 287 artículos con las noticias sobre “Monsanto” y “biotecnología”, publicados entre enero de 1998 y septiembre de 2011. De esos artículos, Monsanto fue el tema central en el 36% de las noticias, el tema de derechos de propiedad intelectual (DPI) fue central en el 7%, y algodón fue central en 4% de las noticias. En términos de simple aparición en el texto, los DPI fueron mencionados en 23% de los artículos. Como era de esperar, el gráfico 3 muestra que Monsanto recibió el mayor número de artículos de prensa como tema central de la noticia en el año 2004, cuando comenzaron las disputas entre Monsanto y el Gobierno argentino, y luego en 2005 y 2006, cuando se incautaron envíos de soja en los puertos europeos. Esto también explica el elevado número de menciones a DPI en 2004 y años posteriores. De hecho, mientras desde 2004 una gran parte de los artículos se refieren a cuestiones relacionadas a los DPI (31%), antes de esa fecha sólo el 5% había hecho mención a DPI antes de ese año. Desde 2004, y especialmente en los últimos años, la aplicación y el cumplimiento de un régimen más fuerte de DPI se mencionan explícitamente en declaraciones a los medios de comunicación como una condición necesaria para asegurar que los agricultores argentinos podrán tener acceso a la última tecnología en el futuro. En esos años Monsanto amenaza con suspender la I+D en soja -y lo hace-, diciendo que no están dadas las condiciones para la modernización tecnológica de la soja en el país. Fíjense cómo utiliza esa capacidad tecnológica para realizar modernización tecnológica en transgénicos y, en soja en particular, como forma de presión para conseguir cambios regulatorios.

Esto es interesante, porque si la modernización tecnológica va de la mano de la propiedad intelectual debería haber sido así desde el principio, en el caso del algodón, desde 1998 cuando se incorpora la tecnología transgénica. Sin embargo, es sólo a partir del 2004 que Monsanto empieza a insistir con eso, que justamente coincide con el inicio del conflicto entre esa empresa y el Gobierno en torno de las regalías de soja.

En el algodón, los cambios regulatorios se consiguen en 2008, que es cuando, como les comenté, se firma el Acuerdo Marco. Con este acuerdo en danza, en 2009 la empresa trae nueva tecnología. En este caso, no solamente una nueva semilla, sino que además para otra semilla utiliza germoplasma local, “pegándole” un transgen, que si bien es relativamente antiguo, le confiere al cultivo por primera vez en la Argentina la doble propiedad de ser resistente a insectos y tolerante al glifosato (Bt+RR, en **gráfico 2**). Así lo expresan los propios directivos de la empresa en uno de los artículos de *La Nación* (21/02/2009)⁵:

“Según estimaron directivos de la compañía semillera, ‘el lanzamiento de la tecnología [Bt+RR] fue posible gracias al esfuerzo de toda la cadena algodonera, que logró definir nuevas reglas en beneficio del mercado de semillas y del respeto por la propiedad intelectual’”.

No me va a quedar tiempo para mostrarles todo lo que quería, en el trabajo citado al comienzo pueden ver otras declaraciones que hacen los directivos de Monsanto expresando abiertamente que los cambios en la regulación son condición para traer nueva tecnología.

En suma, lo que resaltamos en este trabajo es que la empresa utiliza las capacidades que tiene en términos de modernización tecnológica para torcer en su favor las regulaciones. En 2009, cuando lanza una nueva semilla, los directivos de Monsanto dicen que el lanzamiento de esta nueva tecnología fue posible gracias al esfuerzo de toda la cadena algodonera, “que logró definir nuevas reglas en beneficio del mercado de semillas con el respeto a la propiedad intelectual”. Queda claro, entonces, que para ellos la modernización tecnológica, al menos desde 2004, depende de que haya cambios regulatorios en su favor. De todas formas, aun con mayores garantías desde 2009, Monsanto no tuvo motivaciones suficientes para hacer adaptación inventiva y solucionar el problema del picudo, que, como dije, afecta sobre todo a los productores más pequeños que pueden llegar a perder hasta el 50% de la producción. Como dijimos, el INTA sí está haciendo investigación para desarrollar tecnologías para tratar el problema del picudo desde hace tiempo. Si Monsanto hubiera querido, podría haber cedido al INTA ese transgen, que supuestamente tiene y que podría ser efectivo para el picudo, para que el INTA lo incorporara en sus investigaciones, o podría haber firmado un acuerdo de colaboración conjunto. Lo que a nosotros nos sugirieron en las entrevistas es que mientras no se solucionaran los problemas regulatorios que la empresa tenía con el gobierno en relación con la soja, la empresa no iba a encontrar interés en hacer ningún acuerdo con el INTA. Si bien hubo un cambio regulatorio posterior en algodón y más adelante también en soja, tampoco, hasta donde sabemos, hubo avances para investigación o colaboración para encontrarle solución al picudo.

⁵ Ver *La Nación*, (21/02/2009): “Un futuro para el algodón” <http://www.lanacion.com.ar/1101745-un-futuro-para-el-algodon>

Resumiendo, a partir de cierto momento (en 2004) pero no desde el principio (1998) la empresa supeditó los cambios tecnológicos a los cambios regulatorios relacionados con la propiedad intelectual; se consiguieron cambios regulatorios en la forma de acuerdos privados en la cadena algodonera, y entonces se hizo transferencia tecnológica y adaptación menor, pero siguió sin hacerse esfuerzos en adaptación inventiva. Este antecedente de la cadena algodonera, con el cambio regulatorio asociado y sus consecuencias, es una referencia importante para el acuerdo que Monsanto hizo en 2012 con los productores de soja, que abrió las puertas a una nueva tecnología (Intacta RR2 Pro) en ese cultivo. El acuerdo se asemeja mucho al acuerdo que había conseguido en el caso del algodón.

Para cerrar, una breve referencia a las recomendaciones de política que surgen del trabajo. Si uno entiende que las empresas multinacionales utilizan esta capacidad de negociación exclusiva para cambiar las regulaciones a su favor, el gobierno podría anticiparse a eso y negociar. Esto implica que, incluso, podría ser más efectivo para los intereses del desarrollo negociar políticamente antes que, por ejemplo, ofrecer incentivos económicos, si lo que se quiere es motivar a que las empresas transfieran una u otra tecnología. Por poner un ejemplo, se podría plantear un escenario como 'te abro el mercado de soja a cambio de que me des una solución para el picudo', ya que esa solución no es de interés de la empresa, porque el mercado global para ese insecto es pequeño, pero sí es de interés del país por el impacto socioeconómico que tiene para productores pequeños. Por otro lado, este trabajo también señala la necesidad de abrir un espacio de negociación conjunto con otros países donde estas mismas empresas están instaladas, como Brasil. La Argentina podría negociar estos mercados junto con Brasil para aumentar su capacidad de *lobby* frente a empresas multinacionales que están establecidas en ambos mercados.

Muchas gracias.

Propiedad intelectual y semillas: los registros que hablan*

Vanesa Lowenstein

Abogada, especialista en Derecho sobre Propiedad Intelectual, investigadora del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico CEIDIE de la Facultad de Derecho de la UBA y en FLACSO.

La idea de esta intervención es mostrar el estado de situación de las patentes en el sector de semillas, la introducción de los OGM, y la convergencia regulatoria que opera respecto de las normas de patente, semillas y de seguridad en biotecnología.

Propiedad intelectual: antecedentes y opciones de protección de la materia viva

Los derechos de propiedad intelectual son otorgados por las autoridades gubernamentales para controlar determinados productos del esfuerzo intelectual y del ingenio humano (definición de la OCDE, 1996). En las economías de mercado actuales, el fundamento de la protección de la propiedad intelectual es básicamente utilitario. Un conocimiento -ya sea el plano de una nueva máquina o un nuevo método para la recolección del trigo -, a diferencia de un objeto físico, puede ser utilizado por una persona sin limitar su utilización por los demás. Por consiguiente, cuanto más se difundan los nuevos conocimientos, mayor será la eficacia económica.

Desde el plano teórico, si todo el mundo puede acceder libremente a los nuevos conocimientos, los inventores cuentan con pocos incentivos para dedicar recursos a su producción.

Los DPI transforman el conocimiento, por un plazo limitado en el tiempo, haciendo que pase de ser un bien público (incluso una construcción colectiva) a ser un bien privado (reducción e individualización de un conocimiento específico). Así, mediante el mayor poder de mercado que otorgan los títulos de propiedad intelectual se presupone que los propietarios de ese conocimiento pueden recuperar sus gastos en investigación y desarrollo (I&D), multilateralizando la apropiación de la renta, creando nuevos conocimientos. Se concibe así un sistema de apropiación del conocimiento incremental, el cual no necesariamente se traduce en innovación.

Este argumento utilitario (a pesar de que existen varias otras teorías) proporciona la principal base lógica para la protección otorgada por las patentes, los derechos sobre las obtenciones vegetales, las marcas, y varios tipos más de DPI. Las diversas formas de propiedad intelectual difieren en términos de la

* Basado en un trabajo elaborado por los Dres. Vanesa Lowenstein (UBA CEIDIE – FLACSO) y Nicolás Hermida (UBA CEIDIE).

materia susceptible de protección, el alcance, la duración, y las posibles exenciones a los derechos exclusivos¹.

La escena internacional: la Organización Mundial del Comercio y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio

El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (AADPIC o Acuerdo sobre los ADPIC) fue adoptado en 1994 como un tratado administrado por la Organización Mundial del Comercio (OMC) que buscaba estandarizar de manera ambiciosa todas las categorías de PI en un mismo acuerdo cuyo incumplimiento permite someter a otro país a un mecanismo de solución de controversias multilateral y coercitivo (con sanciones comerciales ante incumplimiento). Si bien el Acuerdo sobre los ADPIC dedica una mínima atención a los derechos de los obtentores o a la protección de las variedades vegetales, y ni siquiera menciona las Actas de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV), su adopción ha impactado fuertemente sobre la protección jurídica de las variedades vegetales, y de la materia viva en general, ya que las sacó de su foro específico y las introdujo como disciplina dentro de los acuerdos comerciales.

La influencia del Acuerdo sobre los ADPIC sobre la protección de la materia viva es consecuencia de varios factores: (1) su vínculo con otros acuerdos internacionales sobre comercio; (2) su amplia ratificación por Estados tanto industrializados como en vías de desarrollo; (3) sus novedosas disposiciones sobre observancia, examen de la aplicación y solución de diferencias; (4) lo dispuesto en el artículo 27.1 en cuanto que se protegerán todos los campos de la tecnología sin discriminación; y (5) la obligación incluida en el artículo 27.3(b) del Acuerdo por la que sus signatarios deben otorgar protección a las obtenciones vegetales “mediante patentes, mediante un sistema eficaz *sui generis* o mediante una combinación de aquéllas y éste”.

El artículo 27.3 (b) contiene la única cláusula del texto del Acuerdo sobre los ADPIC relativa a la protección de las plantas, animales y las variedades vegetales. La parte relevante de este artículo señala que los miembros podrán excluir asimismo de la patentabilidad: “(b) las plantas y los animales excepto los microorganismos, y los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas o animales, que no sean procedimientos no biológicos o microbiológicos”. Sin embargo, los Miembros otorgarán protección a todas las obtenciones vegetales mediante patentes, mediante un sistema eficaz *sui generis* o mediante una combinación de aquéllas y éste (para ser susceptible de ser protegido el conocimiento debe ser considerado un invento que tenga novedad, altura inventiva y aplicación industrial).

En este sentido, el artículo 27.3 (b) permite a los Estados miembro proteger las obtenciones vegetales utilizando uno de estos tres enfoques: (1) por paten-

¹ Correa, Carlos (2012), Flexibilidades en el Acuerdo sobre los ADPIC en materia de patentes y seguridad alimentaria: opciones para los países en desarrollo, QUNO-ICTSD Ginebra, Suiza.

Cuadro 1. Principales empresas semilleras en el nivel mundial

	Venta de semillas (2009) en millones de US\$	Cuota de mercado
1. Monsanto (EUA)	7.297	27%
2. DuPont [Pioneer] (EUA)	4.641	17%
3. Syngenta (Suiza)	2.564	9%
4. Groupe Limagrain (Francia)	1.252	5%
5. Land O'Lakes/Winfield Solutions (EUA)	1.100	4%
6. KWS AG (Alemania)	997	4%
7. Bayer CropScience (Alemania)	700	3%
8. Dow AgroSciences (EUA)	635	2%
9. Sakata (Japón)	491	2%
10. DLF-Trifolium A/S (Dinamarca)	385	1%
Total Top 10	20.062	64%

Fuente: ETC Group

tes, (2) a través de un sistema eficaz *sui generis* o (3) una combinación de elementos de ambos sistemas. Así, el artículo 27.3 (b) otorga expresamente a los miembros una significativa discrecionalidad para elegir la forma de protección de las variedades vegetales y contempla que esa libertad puede ser ejercida de forma diferente por distintos Estados miembro del acuerdo².

Esta discrecionalidad y los diferentes resultados que genera al momento de ser implementada en el nivel nacional tienen importantes consecuencias en cuanto a la composición y concentración del mercado de semillas, los precios, la distribución de la renta, como se observa en los puntos y cuadros que se muestran a lo largo del documento.

Semillas: un negocio destinado a florecer

El **cuadro 1** muestra las ventas mundiales anuales (2009) expresado en dólares estadounidenses del mercado de semillas. Se trata de una fotografía de aquellas semillas que fueron sembradas en el mundo entero en un año dado: aquello que desde el comercio fue adquirido por los agricultores para las cosechas de la campaña 2009/2010 en todos y cada uno de los campos destinados a la agricultura comercial.

Del cuadro se desprende que tres empresas controlan la mitad de la oferta de semillas comerciales adquiridas en todo el mundo. Este control de la oferta y los mercados se logra en gran medida a través de DPIs. Son muchas las variables

² Biswajit Dhar (2002), Sistemas Sui Generis para la Protección de Variedades Vegetales, Opciones bajo el Acuerdo sobre los ADPIC, QUNO Ginebra, Suiza

que debe barajar un agricultor a la hora de decidir su campaña. Entre ellas existen imponderables (por ej. climáticas), y otras que proveen cierta certeza. La PI es presentada por las principales empresas semilleras como un factor de certeza. DPI concentrados en pocas manos tanto en el lugar de siembra como en el de destino es visto por algunos eslabones de la cadena productiva como una ventaja. Sin embargo, en términos de competencia y oferta, una restricción tal, avalada por DPIs puede ocasionar riesgos a la seguridad, y en especial, a la soberanía alimentaria.

En las últimas décadas la incidencia del costo de la semilla en el total de gastos para el agricultor suele sobrepasar otros costos³, en pocas palabras, la semilla (junto con su paquete tecnológico) tiene una gran capacidad de generar riqueza para aquellos que la desarrollan. Es un nicho en constante crecimiento⁴. La semilla ya no se considera de manera aislada como un insumo, es parte de una cadena tecnológica. Existe una fuerte sinergia entre las industrias semillera, agroquímica y farmacéutica en los nuevos conglomerados económicos. Bayer CropScience es muy gráfico al respecto. Siendo fuerte en agroquímicos la empresa germana está realizando ingentes esfuerzos para posicionar su división semillas entre las primeras empresas del sector.

Analicemos ahora a DuPont, empresa históricamente ligada con la industria química. Se desenvuelve en diversas áreas que incluyen energía, comida, salud, plásticos, empaques, minería, química fina, agricultura, etc. Célebre inventor del Nylon®, el Teflón®, el Neopreno® y la Lycra®. Entre las empresas subsidiarias hallamos a DuPont Pioneer. En la tabla antes citada, la vemos posicionada como la segunda mayor empresa semillera mundial. Asimismo es la principal empresa en cuanto a semillas modificadas genéticamente. Una subsidiaria con ganancias del orden de 6 mil millones de dólares en 2012.

Eventos transgénicos y patentes: la biotecnología que brotará en el futuro cercano

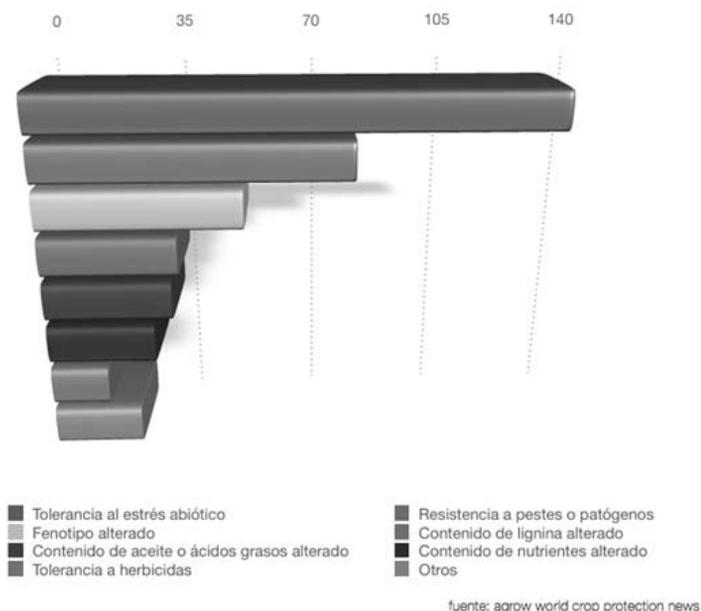
El **cuadro 2**, muestra un corte de los objetos principales de las solicitudes de patentes presentadas en los Estados Unidos en el período marzo-diciembre de 2010. Solicitudes, que al margen de vicisitudes particulares, ya han sido concedidas o están próximas a serlo en 2014. Por lo tanto es de sumo interés analizar la temática que aboca actualmente a los investigadores en temas biotecnológicos en semillas.

Como se observa, el cambio climático, la desertización de suelos, la ampliación de la frontera de tierra cultivable trae aparejada la necesidad de contar con semillas que se adaptan a suelos que antes no eran propicios para dicho cultivo. Y ello se refleja en el nicho de patentes más activo (tolerancia al estrés abió-

³ Salvo algunos imponderables como crisis energética y el valor del combustible por ejemplo, incluso supera el incremental del valor de la tierra, factor productivo de expansión naturalmente limitado.

⁴ Véase también Marianne Schaper, Soledad Parada (2001), Organismos genéticamente modificados: su impacto socioeconómico en la agricultura de los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile, CEPAL

Cuadro 2. Solicitudes de patentes de planta relacionadas con biotecnología (marzo-diciembre 2010). Oficina de patentes de Estados Unidos



tico). Una semilla dúctil, con capacidad de ser distribuida en diferentes climas y hostilidades, representa un desafío importante en el nivel I&D que se entiende premiado por su potencialidad. Una semilla con tales características puede ser rápidamente adoptada por diversos agricultores, reduciendo considerablemente las pruebas de adaptabilidad a los factores locales. El *lead time* (plazo, demora) para tales tecnologías puede traer aparejada una mayor concentración en las principales empresas de semillas biotecnológicas. Entre seis de las líderes del sector (DuPont, BASF, Monsanto, Syngenta, Bayer y Dow) se concentra el 77% de las familias de patentes relacionadas con semillas adaptadas al cambio climático⁵. Es menester para los países aplicar criterios rigurosos a la hora de conceder patentes relacionadas con tan floreciente nicho.

El segundo gran grupo de solicitudes se conforma por un nicho en constante evolución que es el desarrollo de semillas resistentes a plagas o patógenos, altamente demandado por el agricultor. En tercer lugar aparece otro clásico que contribuye a apuntalar los rindes, el patentamiento de desarrollos orientados a la alteración de fenotipos.

A partir del **cuadro 2** podemos dimensionar entonces cuáles son los desarrollos biotecnológicos próximos a lanzarse en el mercado.

⁵ Sobre una base de 261 solicitudes de familias de patentes entre junio 2008-junio 2010 en el nivel mundial. Fuente ETC Group.

Crónica de un conflicto anunciado

Las complejidades no son nuevas, pero se han profundizado a partir de los avances en ingeniería genética y las técnicas de ADN recombinante, los cuales han hecho realidad la producción de organismos transgénicos y valorizado las secuencias genéticas de plantas, animales, bacterias y hongos portadores de características de interés comercial. El desarrollo científico ha logrado producir artificialmente organismos que la naturaleza no habría podido producir jamás. Pero no sólo eso, los nuevos desarrollos también han logrado producir, de manera artificial, organismos exactamente iguales a los de la naturaleza (clones).

La dificultad de gestionar el aspecto económico de estos avances es grande, ya que el logro de un equilibrio multisectorial es evaluado de diferente manera dependiendo si se analiza desde una perspectiva de ciencia, de seguridad alimentaria, de industria o de consumidores. Ocurre, por ejemplo, que los intereses de quienes poseen las tecnologías para desarrollar comercialmente estos organismos modificados no coinciden necesariamente con los de los países que tienen la biodiversidad necesaria para desarrollarlos, es decir, las plantas, animales y otros organismos portadores de características comercialmente deseables. Esto ha provocado conflictos de intereses y puntos de vista diametralmente opuestos.

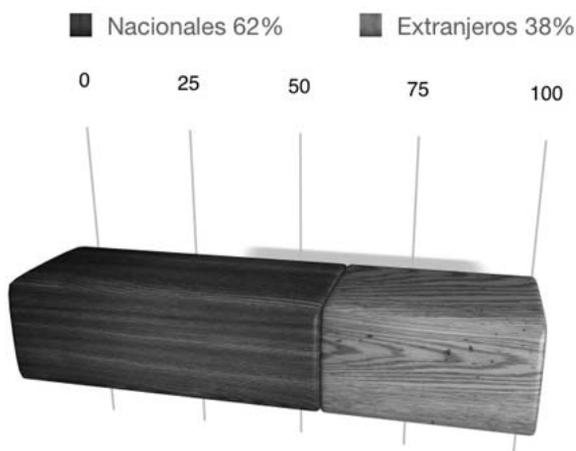
La maraña regulatoria

Cuando analizamos la normativa que opera sobre las variedades transgénicas debemos sumar a la regulación de PI las normas para la comercialización de cultivos transgénicos relacionadas con su liberación al agroecosistema. Previo a la introducción de un Organismo Genéticamente Modificado (OGM) al mercado, se lo evalúa a fin de asegurar que el nuevo OGM es seguro para el agroecosistema donde se lo liberará, e inocuo para la salud humana y animal como su homólogo convencional.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca establece el marco para las actividades que involucren OGM pertenecientes a especies de uso agropecuario -entendiéndose como tal el uso agrícola, pecuario, ictícola/acuícola, pesquero, forestal- o que potencialmente pudieran emplearse en un contexto agropecuario. Esta norma establece la obligatoriedad de contar con autorización previa de dicho Ministerio para la liberación al agroecosistema, así como las consecuencias de efectuar liberaciones no autorizadas o de un modo distinto del autorizado. Además, fija los lineamientos de colaboración interadministrativa entre los distintos organismos estatales que participan en la evaluación y fiscalización de los OGM.

Pero ¿qué pasa cuando ese evento que se aprueba está protegido por patentes o cuando sobre una variedad existen varios eventos apilados que están bajo patente? Es decir, cómo opera la convergencia regulatoria entre la bioseguridad y las patentes.

Cuadro 3. Variedades vegetales. Procedencia. 2.872 títulos otorgados por el INASE hasta el 30.06.2010



Análisis de los registros

Dentro del sector “semillas” el sistema de patentes permite apropiarse, no de la semilla en sí que está protegida por el sistema de variedades vegetales administrado por el INASE, sino de diferentes tipos de alteraciones que operan dentro de la semilla produciendo mejoras utilitarias de dicha materia.

Argentina se encuentra ante un frente complejo en tal sentido ya que si analizamos los datos del INASE vemos que la mayoría de las variedades vegetales registradas son de origen nacional con un 62%, siendo de origen extranjero el restante 38%. Sin embargo, el registro de patentes biotecnológicas en esta área muestra un claro contraste ya que el 98% es de titularidad de extranjeros y menos del 2% de nacionales.

El **cuadro 3** muestra una clara capacidad instalada para el desarrollo de variedades ventajosas para los suelos argentinos y necesidades de los productores. Ahora bien, cuando analizamos los eventos transgénicos aprobados por la CONABIA advertimos que de los 30 aprobados a la fecha, su totalidad, el 100%, son de solicitantes multinacionales a nombre propio o de sus filiales locales. En términos de generación de conocimiento biotecnológico dichas empresas acaparan al día de hoy un factor clave. Factor que toma mayor relevancia en un futuro mediano al intensificar el desarrollo de transgénicas con resistencia al estrés abiótico y con mayor *performance* para la generación de energía y biomasa.

Esta situación, sumada a la posibilidad de yuxtaponer en una misma simiente las distintas modificaciones genéticas, deriva no sólo en la concentración de patentes por parte de pocas empresas y cultivos sino también en la posibilidad de extender los plazos de protección. La práctica del “evergreening” (siempre

Cuadro 4. Eventos transgénicos aprobados por la CONABIA

Especie	Característica introducida	Cantidad de eventos de transformación	Solicitante	Fecha
Soja	tolerancia a glifosato	uno	Nidera S. A.	25-3-1996
Maíz	resistencia a lepidópteros	uno	Ciba-Geigy S.A.	16-1-1998
Maíz	tolerancia a glufosinato de amonio	uno	AgrEvo S.A.	23-6-1998
Algodón	resistencia a lepidópteros	uno	Monsanto Argentina S.A.I.C.	16-7-1998
Maíz	resistencia a lepidópteros	uno	Monsanto Argentina S.A.I.C.	16-7-1998
Algodón	tolerancia a glifosato	uno	Monsanto Argentina S.A.I.C.	25-4-2001
Maíz	resistencia a lepidópteros	uno	Novartis Agrossem S.A.	27-7-2001
Maíz	tolerancia a glifosato	uno	Monsanto Argentina S.A.I.C.	13-7-2004
Maíz	resistencia a lepidópteros y tolerancia a glufosinato de amonio	uno	Dow AgroSciences S.A.y Pioneer Argentina S.A	15-3-2005
Maíz	tolerancia a glifosato	uno	Syngenta Seeds S.A.	22-8-2005
Maíz	tolerancia a glifosato y resistencia a lepidópteros	dos	Monsanto Argentina S.A.I.C.	28-8-2007
Maíz	resistencia a lepidópteros y tolerancia a glufosinato de amonio y glifosato	dos	Dow AgroSciences S.A.y Pioneer Argentina S.A	28-5-2008
Algodón	resistencia a lepidópteros y tolerancia a glifosato	dos	Monsanto Argentina S.A.I.C.	10-2-2009
Maíz	tolerancia a glifosato y resistencia a lepidópteros	dos	Syngenta Agro S.A.	21-12-2009
Maíz	tolerancia a glifosato y resistencia a coleópteros	uno	Monsanto Argentina S.A.I.C.	07-10-2010
Maíz	resistencia a lepidópteros	uno	Monsanto Argentina S.A.I.C.	07-10-2010
Maíz	tolerancia a glifosato y resistencia a lepidópteros y coleópteros	dos	Monsanto Argentina S.A.I.C.	07-10-2010
Maíz	resistencia a lepidópteros	uno	Syngenta Agro S.A.	19-5-2011
Soja	tolerancia a glufosinato de amonio	uno	Bayer S.A.	23-8-2011
Soja	tolerancia a glufosinato de amonio	uno	Bayer S.A.	23-8-2011
Maíz	resistencia a lepidópteros y tolerancia a glifosato y a glufosinato de amonio	tres	Syngenta Agro S.A.	27-10-2011
Maíz	tolerancia a glifosato y a herbicidas que inhiben la enzima acetolactato sintasa	uno	Pioneer Argentina S.R.L.	01-12-2011
Maíz	resistencia a lepidópteros y a coleópteros y tolerancia a glifosato y a glufosinato de amonio	cuatro y todas las comb. intermedias	Syngenta Agro S.A	15-3-2012
Maíz	resistencia a coleópteros	uno	Syngenta Agro S.A	15-3-2012
Maíz	resistencia a lepidópteros y tolerancia a glufosinato de amonio y glifosato	tres	Dow AgroSciences S.A.y Monsanto Argentina S.A.I.C	23-7-2012
Maíz	resistencia a lepidópteros y tolerancia a glifosato	dos	Monsanto Argentina S.A.I.C	23-7-2012
Soja	resistencia a lepidópteros y tolerancia a glifosato	dos	Monsanto Argentina S.A.I.C	10-8-2012
Soja	tolerancia a herbicidas de la clase de las imidazolinonas	uno	BASF Argentina S.A.	07-3-2013
Maíz	resistencia a lepidópteros y tolerancia a glufosinato de amonio y glifosato	tres y dos	Pioneer Argentina S.R.L.	15-10-2013
Maíz	resistencia a lepidópteros y tolerancia a glifosato y a glufosinato de amonio	cuatro y todos los acumulados intermedios	Syngenta Agro S.A.	11-04-2014

verde, reverdecimiento, explicada en el documento de patentes y salud) consiste en una estrategia tendiente a la obtención de patentes sobre modificaciones menores, a veces triviales, de productos o procesos sobre las variedades vegetales para prolongar, de manera indirecta, el período de protección de patentes sobre compuestos previamente protegidos. Así se obtiene la patente sobre una modificación, luego sobre otra y antes del vencimiento del plazo de 20 años se solicita una patente del apilado.

Estado del arte

Frente al escenario descrito en el presente documento el desafío parecería ser ¿Cómo transitar hacia una estrategia tecnológica que concilie la necesidad de insertarse en “mercados de *knowhow*” con el desarrollo de capacidades locales en agrobiotecnología en un sendero de desarrollo? ¿Cómo transformarse de meros adaptadores o proveedores de activos tecnológicos aislados en generadores de nuevos procesos y productos que contemplen las prioridades económicas y sociales estratégicas de la Argentina y de otros países? ¿Y cómo acompañar desde lo regulatorio todo este proceso?

Cuando pensamos en la estructura y armado de la trama normativa debemos considerar particularmente que:

- El porcentaje de variedades vegetales registradas en la Argentina por nacionales vs. extranjeros (difiere dependiendo del cultivo) es de alrededor del 62% nacionales vs. 38% extranjeros, según información del INASE;
- El porcentaje de patentes de biotecnología vegetal registradas en la Argentina por nacionales vs. extranjeros, es de alrededor del 2% de nacionales vs. 98% de extranjeros;
- El sistema de fitomejoramiento necesita de buena variabilidad genética y el INTA es un actor fuerte y determinante;
- La Argentina es un país que permite producir en contraestación (de EUA, Rusia y la UE), y ello es una oportunidad ya que las variedades se cultivan *in situ* y ello permitiría transferir tecnología y generar desarrollo local;
- Nuestro país es productor de variedades transgénicas;
- Actualmente se aprueban una cantidad cada vez mayor de eventos en MAGyP (CONABIA), donde hay hasta 3 **eventos apilados**, pero las nuevas presentaciones prevén hasta 5;
- Muchos de esos eventos tienen solicitudes de patente, o patentes concedidas, en la Argentina y en los países de destino de nuestras cosechas;
- Ahora producimos variedades mejoradas, en su mayoría con resistencia a herbicidas, o condiciones climáticas, pero la tendencia es hacia alimentos funcionales. Es decir, los eventos patentados a la fecha no ejercen la función de resistencia en los productos finales (harina, aceites, etc.), pero en alimentos funcionales sí van a ejercer la función. Esto es importante al momento de determinar el alcance del derecho de obtentor y el del titular de la patente;
- En relación con el ítem anterior, el caso de la soja transgénica y la resisten-

cia al glifosato (en particular la sentencia del Tribunal de Justicia Europeo) y la interpretación del alcance de la Directiva Europea sobre Biotecnología son una guía a considerar para la regulación de estos temas;

- Una parte importante de la regulación del tema semillas se rige también por disposiciones contractuales amplias en la esfera del derecho privado.

Conclusiones y desafíos

Al igual que en otros sectores, el uso de los DPI sobre la materia viva tiende a concentrar en ciertos actores el “mercado de semillas y agroquímicos”, tanto en el ámbito local como internacional. El rol del Estado frente a esta situación puede tener una dimensión múltiple.

Las normas de competencia son un buen complemento de contrapeso al sistema de DPI; el apoyo a I+D local que permita el desarrollo de empresas satélite alrededor de las patentes “internacionales”; la generación de innovaciones locales; el aprovechamiento de la “fabricación local” de las semillas por el uso de las tierras permite utilizar esa situación como plataforma de transferencia de tecnologías.

También existe espacio para trabajar en la generación de un mecanismo de alerta temprana que permita advertir sobre las solicitudes de patente en este sector, para luego actuar con anterioridad a la concesión de dichos títulos. Conservar un dominio público amplio en el sector agroalimentario ha sido un factor clave de éxito en la década pasada para el desarrollo local de variedades con incorporación de biotecnología. Habrá que estar atento a los DPI concedidos en el exterior llegado el caso. Otra opción interesante al respecto es analizar el sistema de patentes europeo de biotecnología, en el sentido de conceder patentes con alcance limitado a la aplicación industrial (función) del gen.

Colaborar en la simplificación regulatoria de bioseguridad también puede ser una alternativa importante. La complejidad de los aptos para liberar nuevos eventos pueden llegar a operar como barrera tecnológica hacia las empresas más pequeñas. Será de suma importancia coordinar diferentes áreas administrativas del Estado para apoyar al sector científico y la industria semillera local (áreas de incumbencia son: agricultura, industria, y ciencia y tecnología).

Nuestro país cuenta con una alta potencialidad en esta área ya que dispone de una amplia variabilidad de germoplasma y semilla, adopta de manera constante y veloz las nuevas tecnologías, permite la producción en contraestación, y tiene una muy buena formación de recursos humanos.

Las debilidades y amenazas del sector están directamente relacionadas con sus marcos regulatorios tanto de bioseguridad como de patentes y semillas, y con su posible convergencia o yuxtaposición permitiendo un uso estratégico abusivo por parte de ciertos actores que limiten el ingreso de nuevos competidores. Se trata de un sector sensible en el nivel normativo, donde la libre investigación en fitomejoramiento como el libre intercambio de germoplasma fueron la base de la innovación tecnológica en el campo vegetal y el sostén del progreso de la producción agropecuaria de nuestro país.

Muchos cambios se han producido en el ámbito de las semillas y las variedades vegetales tanto desde el punto de vista tecnológico, económico-productivo, jurídico e institucional. La evolución tecnológica acaecida en los últimos años ha orientado a superar los factores limitantes de la producción agrícola a través de la obtención de variedades vegetales tolerantes a condiciones ambientales negativas, resistentes a enfermedades y al logro de plantas más productivas y/o más nutritivas, sólo se necesita generar un marco regulatorio que acompañe este proceso desde una perspectiva de desarrollo local, sabiendo que uno cosecha lo que siembra.

Semillas, derecho a la alimentación adecuada y soberanía alimentaria

Marcos Filardi

Abogado, especialista en Derechos Humanos, coordinador del seminario interdisciplinario sobre el Hambre y el Derecho a la Alimentación Adecuada de la Facultad de Derecho de la UBA y docente de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la Escuela de Nutrición de la Facultad de Medicina de la UBA..

Buenos días a todas y a todos. Antes que nada, quiero agradecer a la Cátedra Giberti la invitación a integrar este distinguido panel, en especial a Elba Rossi.

En mi exposición quiero compartir con ustedes tres cosas. En primer lugar, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ¿tiene algo que decir, algo que aportar, a este debate sobre la política de semillas, o no, y de ser así, cuáles son los contenidos que ese Derecho de los Derechos Humanos puede aportar?

En segundo lugar, y esto parece que lo hubiéramos organizado con quienes me precedieron en el uso de la palabra, voy a compartir una “crónica de la ley de semillas anunciada”, a través de un análisis de los cables de Wikileaks, sobre todo del “cablegate” entre 2004 y 2010, que nos muestran cómo parece que esto se fue cocinando, como decía Valeria, desde 2004.

En tercer y último lugar, me gustaría problematizar el tema en el contexto de una lucha de paradigmas, entre el paradigma hegemónico de producción, comercialización y distribución de alimentos, y el que sostenemos desde la Cátedra Libre, que es el de la soberanía alimentaria.

En relación con el primer punto, me gustaría comenzar diciendo que todos nosotros, ustedes y yo, somos titulares de un derecho humano a la alimentación adecuada, por el solo hecho de ser seres humanos. Ese derecho humano a la alimentación adecuada está reconocido en el ámbito nacional en distintos tratados e instrumentos. Esos tratados e instrumentos de derechos humanos -pienso, por ejemplo, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Universal sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial- consagran y reconocen en forma implícita o expresa ese derecho humano a la alimentación adecuada.

Estos instrumentos de derechos humanos, de acuerdo con el artículo 75, inciso 22 de la Constitución, tienen jerarquía constitucional. Ustedes saben que los abogados hablamos siempre de la “pirámide jurídica”, es decir que lo que está ahí arriba, la Constitución, es la norma fundamental, y todo lo que venga debajo de esa norma fundamental -leyes, decretos, resoluciones, disposiciones- tiene que ser de conformidad con esa norma fundamental. De acuerdo con el

artículo 75, inciso 22, los tratados de derechos humanos tienen jerarquía constitucional, “en las condiciones de su vigencia”. La Corte Suprema de la Nación, máxima autoridad judicial del país, explicó que “en las condiciones de su vigencia” significa “tal como los instrumentos rigen efectivamente en el ámbito internacional y teniendo especialmente en cuenta la interpretación y aplicación que de esos tratados hacen los órganos encargados de su aplicación e interpretación”. Para los que no son abogados, cada tratado es un acuerdo entre Estados que implica obligaciones vinculantes para los Estados que son parte y prevé un mecanismo de supervisión y control por parte de un órgano específico. Por eso es importante, y es lo que quiero compartir con ustedes, conocer lo que los distintos órganos encargados de la interpretación de los tratados han dicho sobre esta cuestión vinculada con la propiedad intelectual y los derechos humanos.

En primer lugar, el tratado internacional del que la Argentina es parte que más claramente consagra el derecho a la alimentación adecuada es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que lo reconoce como componente del derecho humano a un nivel de vida adecuado, que incluye entre otros aspectos a la alimentación. El órgano de aplicación de ese tratado es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Comité es un órgano de las Naciones Unidas integrado por expertos seleccionados a título individual y propuestos por los distintos países, que supervisa el cumplimiento por parte de los Estados de esos tratados de los cuales son integrantes.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales emitió en 1999 un documento que se llama “Observación General Nro.12”, que es la interpretación del derecho a la alimentación adecuada, para iluminar a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones. En esa Observación General Nro. 12, el Comité definió en primer lugar el derecho a la alimentación adecuada, diciendo que este derecho se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, solo o en común con otros, tiene acceso físico o económico a una alimentación adecuada o a los medios para obtenerla, que le permita, así como a su familia, tener una vida saludable, satisfactoria y digna. Esta es la definición del derecho a la alimentación adecuada reconocida en el derecho internacional, que incluye disponibilidad de alimentos suficientes, la accesibilidad física y económica, la adecuación y la sustentabilidad de la alimentación.

Por otro lado, si todos y cada uno de nosotros, en nuestra condición de seres humanos, tenemos este derecho a la alimentación adecuada, esto se traduce en obligaciones para el Estado. ¿Cuáles son esas obligaciones? La primera obligación -y esto tiene que ver con la profundización del debate sobre la ley de semillas que vamos a hacer luego- es la de respetar, y esto significa, entre otras cuestiones, que el Estado no debe dictar una legislación que pueda entorpecer el pleno goce y ejercicio de ese derecho humano a la alimentación adecuada. La segunda obligación que asume el Estado es la de proteger, es decir que el Estado no es ajeno a las relaciones individuales, sino que tiene un rol de garante en el derecho a la alimentación, y si hay actores, como las empresas y los individuos, que violan el derecho a la alimentación de otros individuos, el Estado tiene que ejercer ese rol de garante, protegiendo a los individuos de esas violaciones. La tercera obligación que se establece para el Estado es la de satisfacer el derecho a la alimentación adecuada.

Esto es lo que dijo el Comité en 1999. Dos años después, emitió un pronunciamiento, que se titula "Pronunciamiento sobre las relaciones entre la propiedad intelectual y los derechos humanos". Ahí hay algunas ideas interesantes para el debate que hoy nos convoca. En primer lugar, el Comité dijo que la propiedad intelectual es un producto social y tiene una función social. El objetivo al que debe tender la propiedad intelectual es a afianzar el bienestar humano, cuya expresión jurídica son los instrumentos de derechos humanos. En segundo lugar, en ese mismo pronunciamiento, el Comité dijo: "Los regímenes de propiedad intelectual deben facilitar y promover los derechos humanos y no entorpecerlos". En tercer lugar, los derechos humanos son intrínsecos a la condición humana. Nosotros somos titulares de esos derechos por el solo hecho de ser seres humanos.

Los derechos de propiedad intelectual, a diferencia de los derechos humanos, son derechos instrumentales, y en palabras del Comité, son instrumentos de los cuales se pueden valer los Estados para ofrecer incentivos a la inventiva y la creatividad, pero son temporales, pueden ser revocados y cedidos, algo que no caracteriza a los derechos humanos. El Comité plantea una jerarquía muy clara y dice que los derechos humanos tienen una jerarquía superior a los derechos de propiedad intelectual, por las características que revisten unos y otros.

En cuarto lugar, el régimen de propiedad intelectual no puede amenazar, a la luz de los principios de los derechos humanos, el pleno ejercicio y goce de ellos, en este caso el derecho a la alimentación adecuada. El Comité dio un paso más y dijo: "Todo régimen de propiedad intelectual que haga más difícil que un Estado pueda cumplir con sus obligaciones mínimas en materia de derechos humanos es inconsistente con sus obligaciones en materia de derechos humanos".

Un quinto punto: en todas sus políticas públicas, sobre todo cuando diseña su sistema de propiedad intelectual, el Estado debe evaluar el impacto que ese sistema va a tener en el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos, entre ellos el derecho a la alimentación adecuada. Por último, y en sexto lugar, el sistema de propiedad intelectual tiene que garantizar su dimensión social.

Esto que expresó el Comité en 2001 para todos los Estados parte del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales lo repitió en 2005 en otra Observación General, otra recomendación general a los Estados, la Nro. 17, sobre propiedad intelectual y derechos humanos. En el mismo sentido de lo dicho en 2001, lo que afirma el Comité es, en primer lugar, que no deben privilegiarse los intereses individuales por sobre el interés colectivo. En segundo lugar, el Estado tiene el deber -no la facultad- a través de sus obligaciones en materia de derechos humanos, de evitar que se impongan costos desproporcionados a semillas y otros medios que afecten la disponibilidad de alimentos y menoscaben el derecho a la alimentación. En tercer lugar, reitera la necesidad de que, a la hora de establecer sistemas de propiedad intelectual, se haga un equilibrio adecuado del impacto que eso puede tener en el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos. Por último, manda un mensaje claro a los otros organismos internacionales de los que nos hablaba Vanesa: la Organización Mundial del Comercio, la FAO y la OMPI, para que en sus políticas incorporen esta perspectiva de derechos humanos.

Por si esto no fuera suficiente, en 2004 la FAO adoptó las “Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a la alimentación”, que, como lo indica su nombre palabra, no es un derecho duro y por eso las directrices son voluntarias y no son fuente vinculante de obligaciones jurídicas. Pero este año la FAO, en la Cumbre Internacional sobre Seguridad Alimentaria, ha analizado el impacto de estas directrices voluntarias a 10 años de su adopción y recordó que en la Directriz Nro. 8 se establece que el Estado debe fijar una política pública que favorezca el mayor acceso posible de los sectores más desfavorecidos a las semillas y otros medios para la producción de alimentos. Estamos hablando de la agricultura familiar, campesina e indígena. Todos los derechos humanos ponen el centro en la protección a los grupos más vulnerables, en este caso, a los productores campesinos, familiares e indígenas.

Hay otro mecanismo de protección internacional en materia de derechos humanos, que es la figura del Relator Especial de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación. El Relator Especial es un funcionario elegido por las Naciones Unidas para evaluar las políticas que los Estados tienen para garantizar el derecho a la alimentación adecuada y formular recomendaciones en esta materia. Desde que se creó el cargo, en 2001, hasta ahora, ha habido tres relatores generales. El primero fue un suizo, Jean Ziegler; el segundo un belga, Olivier De Schutter. Ambos relatores han realizado informes sobre las cuestiones que hoy nos convocan, que también iluminan nuestro debate sobre la posible modificación de la ley de semillas.

El relator especial Jean Ziegler, en 2001, hizo un primer informe sobre el derecho a la alimentación, y allí habló de las principales amenazas, a su entender, al pleno ejercicio y goce del derecho a la alimentación en todo el mundo. Entre ellas incluyó la posesión de patentes internacionales por sociedades agroalimentarias del Norte y su protección universal, que afectan el acceso a la alimentación y su disponibilidad. En segundo lugar señaló las principales dificultades que tiene ese sistema de propiedad intelectual en términos de acceso a los medios que permiten la reproducción de los alimentos. Cuando hablamos de semillas, no estamos hablando de un “administrador eficiente de la luz solar”, como he escuchado en algún seminario de ARGENINTA, sino que estamos hablando de un complejo vivo, de un ser vivo, que es la base de toda alimentación. Por eso, cuando hablamos de semillas estamos hablando de la base de la reproducción de la vida misma, y eso es lo que se recoge desde la perspectiva de los derechos humanos y se pretende proteger.

El relator dice muy claramente que las patentes privan a los agricultores pobres del acceso a los medios que permitan la reproducción de la vida y la reproducción de los alimentos. Como si esto fuera poco, en 2004 el mismo relator emite un segundo informe: “Soberanía alimentaria y derecho a la alimentación”, donde profundiza un poco más sobre el rol de las empresas transnacionales en el impacto sobre el ejercicio y goce de una alimentación adecuada, y se refiere al derecho humano fundamental, desde que la agricultura es agricultura, hace 10.000 años, de los agricultores a conservar, reservar e intercambiar las semillas. En ese informe señala cómo ese sistema de propiedad intelectual avanza hacia minar o reducir fuertemente ese derecho que los agricultores tienen y ejercen desde hace milenios.

También afirma que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos tiene que servir como marco jurídico para proteger los derechos de la producción campesina, familiar e indígena por sobre el avance del sistema comercial de semillas de las empresas transnacionales y se pronuncia muy claramente -lo cual es retomado por el siguiente Relator Especial- contra el uso de esas tecnologías de restricción de uso genético -las famosas “tecnologías Terminator”- que incorporan un gen que hace que esas semillas no se puedan reproducir. Este es el sueño de la biotecnología, que se incorpora en la técnica, no a través del aspecto regulatorio, tanto privado como público, para que el usuario de esas semillas vuelva todos los años a comprarlas con su paquete tecnológico asociado.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación dice que las tecnologías de restricción de uso genético son incompatibles con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos y alerta sobre el cambio de un sistema cuyo objetivo era promover la seguridad alimentaria sobre la base del libre intercambio de conocimientos a un sistema que permite el mismo objetivo mediante la apropiación privada de los conocimientos. En el mismo sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que no solamente emite estas Observaciones Generales, que son guías en general para los Estados, sino las recomendaciones que los Estados deben seguir para orientar sus políticas, le recomendó a la India, como se mencionaba hoy, que establezca una política pública de subsidios a semillas genéricas que permita que sean reservadas libremente por los agricultores. Este órgano de las Naciones Unidas, que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, le recomienda a la India que como política pública subsidie la entrega de semillas genéricas y que puedan reservarse en la próxima cosecha para resistir de esa manera la dependencia de las empresas semilleras comerciales.

Por último, y no menos importante, en 2009, en un informe cuya lectura recomiendo a todos, el segundo Relator General, Olivier De Schutter, analizó el impacto de las políticas de semillas en el pleno goce y ejercicio del derecho a la alimentación. Ahí también hay muchas cosas de interés para este debate que hoy nos convoca. En primer lugar, el Relator llama a los Estados a jugar con la flexibilización de los instrumentos de propiedad intelectual para resistir el avance de las empresas transnacionales en el patentamiento de la vida, y menciona el Tratado para la Protección de los Recursos Fitogenéticos para la Agricultura y la Alimentación. Dice que hay que aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrece el Tratado para evitar esa expansión de los derechos de propiedad intelectual, que va a afectar precisamente a la agricultura campesina, familiar e indígena.

Expresa que el hecho de que los tratados de libre comercio impongan como parte de sus cláusulas la adopción de determinada legislación es incompatible con las obligaciones que los Estados tienen en materia de derechos humanos, y llama a los Estados a resistir, en la medida de sus posibilidades, estas tentativas, y al mismo tiempo, llama a los organismos internacionales, entre ellos la Organización Mundial de Comercio, a evitar ese chantaje y esa extorsión. También dice que todo el sistema de semillas comerciales tiene que ser fuerte-

mente regulado, porque lo que evidencia es, como bien explicaron anteriormente, que es un sector fuertemente concentrado en pocas empresas que tienen la mayor parte de las patentes sobre las variedades. En consecuencia, el Relator Especial llama a regular muy fuertemente este sistema de semillas comerciales para que esto no redunde en la afectación al derecho a la alimentación adecuada. Por lo contrario, en relación con los sistemas a los que el Relator llama “tradicionales”, es decir, los que se aplican desde los orígenes de la agricultura, es decir, la conservación y el intercambio libre, no solamente no deben ser entorpecidos desde el Estado en sus políticas públicas sino que tienen que ser favorecidos por todos los medios. El Relator llama a los Estados a armar bancos y ferias de semillas con subvenciones especiales, es decir favorecer la más amplia circulación de las semillas. ¿Por qué? Porque si las semillas son la base de toda la cadena agroalimentaria y de la vida misma, para garantizar el derecho a la alimentación adecuada hay que garantizar el acceso a los medios necesarios para la producción de esos alimentos. Esos medios son la semilla por antonomasia, por excelencia, y luego, por supuesto, la tierra, el agua y el acceso al conocimiento.

El Relator dice claramente que no hay que entorpecer el sistema de la libertad de los agricultores para seguir intercambiando las semillas sino, por lo contrario, que hay que favorecerlo por todos los medios posibles.

Dos cuestiones más, muy relevantes en el informe del Relator Especial, que tienen que ver con el tema de los contratos. A falta de un nuevo sistema regulatorio que garantice la seguridad jurídica de las empresas semilleras, como bien explicaron anteriormente quienes me precedieron en el uso de la palabra, se está avanzando por la vía contractual de los acuerdos privados. Pues bien, el Relator Especial del Derecho a la Alimentación dice que también son incompatibles con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. Lo que el Estado tiene que hacer en su ley marco es establecerlo como una prohibición. También profundiza lo dicho por el anterior Relator en relación con las tecnologías de restricción de uso genético “Terminator”, en el sentido de que deben ser directamente prohibidas.

La última recomendación del Relator Especial es que a la hora de adoptar una ley de semillas los Estados tienen que garantizar la participación activa de todos los actores involucrados y de todos los que se van a ver afectados, lo cual es a contrapelo de lo que está sucediendo, con el secretismo y los borradores que circulan por los pasillos sin un debate abierto, de cara a la sociedad, y sin los representantes de la agricultura campesina, familiar e indígena. Esto es claramente inconsistente con las obligaciones que el Estado tiene en materia de derechos humanos.

En síntesis, la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que tiene jerarquía constitucional, aporta muchos elementos a este debate. Por un lado, sirve para rechazar la propuesta de la modificación de la ley de Semillas, y en el escenario de que esta fuera aprobada, ello seguramente dará lugar a algunos litigios donde se realice esta invocación de los derechos humanos con jerarquía constitucional, y por lo tanto superior a cualquier ley que apruebe el Congreso Nacional que permita que esos principios se adecuen, lo que se está debatiendo en Guatemala en estos momentos.

En un siguiente punto, me interesaría compartir un poco algunas ideas que se entreveran con lo que venimos charlando, de una crónica de una ley nueva de semillas anunciada a la luz de los cables de Wikileaks en la Argentina. Como bien se decía, el punto de inflexión es 2004, cuando vence la patente de invención del glifosato. En ese momento no había una patente para la RR1, lo cual no creo que haya sido una omisión de los directivos de Monsanto. La RR1 había entrado con una resolución firmada por Felipe Solá en 1996, que permitió esa colonización que Syngenta ha dado en llamar “República Unida de la Soja”. Como la primera dosis de droga, es gratis. Lo que se ve en los cables desde 2004 a 2010 son las presiones muy fuertes, no solamente de la empresa sino de la embajada de Estados Unidos para avanzar hacia un nuevo régimen de ley de semillas en la Argentina. En 2004 hubo una reunión del representante de la agricultura de la embajada de los Estados Unidos con el diputado Alarcón y con el grupo de Pampa Sur, donde se planteó la inquietud sobre el régimen de propiedad intelectual y la ley de semillas vigentes en la Argentina y la necesidad de adecuar esta legislación a un nuevo régimen de propiedad intelectual. En 2006 el secretario de Asuntos Hemisféricos, Shannon, tuvo otra reunión con la ministra de Economía Miceli, donde le pidió ayuda para Monsanto. Miceli dijo que se iba a tratar de poner de acuerdo en un precio.

También en los cables de 2006 se dice que Estados Unidos iba a tratar de hacer una revisión periódica de la situación de la propiedad intelectual en los distintos países, la Revisión Especial 301, y se habla de la necesidad de una nueva ley de semillas que se aparte de los principios de UPOV 78 y se adapte a los principios de UPOV 91. Ese mismo año el embajador Wayne se reúne con autoridades argentinas y emite un informe sobre la estrategia del gobierno argentino para tratar de evitar los embargos que Monsanto estaba haciendo en el exterior. Le pone un número al conflicto entre Monsanto y el gobierno argentino: 2.000 millones de dólares. Lo que estaba en discusión -dice el cable de Wikileaks- era un negocio de 2.000 millones de dólares. Monsanto pretendía cobrar 15 dólares por tonelada de soja exportada en concepto de regalías.

Los cables de 2007 se refieren a los cambios en el Ministerio de Agricultura, con la asunción de Urquiza y la necesidad de asegurar una protección jurídica para la RR2, no ya la RR1. Hay otra Revisión Especial 301 donde nuevamente se habla de la necesidad de adecuar la ley de semillas para que la protección a la RR2, la segunda generación de soja resistente, sea efectiva. En una nota de color que nos aporta Wikileaks se habla del conflicto laboral en la planta de Monsanto en Zárate. La embajada de Estados Unidos pidió la intervención del Ministerio de Trabajo en ese conflicto laboral, porque se estaba paralizando la planta, y Tomada, en función del pedido de la embajada, dictó la conciliación laboral obligatoria.

En otro imperdible cable de ese año se da cuenta de que el embajador Wayne estuvo reunido en la estancia Los Grobo con Gustavo Grobocopatel, quien con gran franqueza le dijo que su principal aliado en el desarrollo de la biotecnología era Monsanto. En diciembre de 2007 se vuelven a reunir los funcionarios de la embajada con Urquiza.

Hay un cable de 2008 donde se habla del plan estratégico de Monsanto, que apunta, como eje central, a la modificación de la ley de semillas. En 2008 se

concreta una reunión de mayor nivel, entre el embajador Wayne y la Presidenta, quien le pide mayor intervención en términos de inversión en ciencia y tecnología. La Presidenta le dice al embajador que había tenido una reunión con Pfizer, uno de los laboratorios principales, y que quería que la embajada le facilitara mayores contactos con la Cámara de Comercio norteamericana. Hay una reunión posterior de Wayne con Lino Barañao, el ministro de Ciencia y Tecnología, donde nuevamente se discute la posibilidad de un nuevo marco regulatorio de ley de semillas. Luego Wayne se reúne con el presidente de Monsanto, dando cuenta de la estrategia futura en cuanto a la posibilidad de la modificación de la ley de semillas.

Esta crónica de los cables de Wikileaks nos permite explicar un poco cómo se han ido sucediendo los acontecimientos desde 2004 hasta ahora, y por qué precisamente en este momento, y sobre todo en 2012, hay una tentativa muy fuerte de modificar la ley de semillas con los puntos que bien se señalaron antes.

Por último, y no menos importante, aunque no me va a llevar más de un minuto, me referiré a la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria, de la cual soy docente. Cuando hablamos de soberanía alimentaria nos referimos al derecho de los pueblos a definir sus propias políticas de producción, distribución y consumo de alimentos. Por eso me parecía importante compartir con ustedes el **cuadro 1** que pone en antítesis dos modelos alternativos con muchos elementos contrapuestos, entre los cuales se halla la discusión sobre la ley de semillas, a la que ponemos en ese contexto. Ese modelo hegemónico de producción, distribución y consumo de alimentos se opone al modelo que propugnamos desde la Cátedra.

Esto está tomado de un hermoso trabajo de Peter Russett sobre soberanía alimentaria. En cada uno de los puntos hay dos visiones antitéticas. Por eso no creemos que la coexistencia de los dos modelos que algunos propugnan en la discusión de la ley de semillas en la Argentina se pueda dar, porque entendemos que son dos sistemas en pugna, dos sistemas en lucha, totalmente antagónicos, y que en definitiva avanzar hacia la protección que se pretende por parte de las empresas transnacionales implica que un sistema se engulla al otro y no le permita prosperar.

Vamos al debate, que es lo más importante, pero vean cómo los dos paradigmas tratan el tema de las semillas. Mientras para el paradigma hegemónico las semillas son una mercancía patentable, para el paradigma alternativo es una herencia común de los pueblos al servicio de la humanidad y no algo patentable. Se rechaza el UPOV 91 y los transgénicos. Al igual que en Guatemala, la Corte Suprema no se ha puesto a analizar las implicancias de la ley de semillas en abstracto o por sus propias inquietudes, sino como respuesta a la movilización popular consistente y persistente contra la profundización de la privatización de las semillas propuesta. Por eso es importante tomar conciencia de lo que está en juego en este debate y salir a defender un modelo de agricultura distinto al que se quiere proponer. Muchas gracias.

Cuadro 1. Modelo dominante vs. modelo de soberanía alimentaria

Tema	Modelo dominante	Modelo soberanía alimentaria
Comercio	Libre comercio para todo.	Alimentos y agricultura fuera de los acuerdos comerciales.
Prioridad productiva	Agroexportaciones.	Alimentos para mercados locales.
Precios de los cultivos	"Lo que el mercado dicte" (dejar intactos los mecanismos que imponen precios bajos).	Precios justos que cubren los costos de producción y permiten a los agricultores una vida digna.
Acceso a los mercados	Acceso a los mercados externos.	Acceso a los mercados locales; y fin del desplazamiento de los agricultores de sus propios mercados debido al agronegocio.
Subsidios	Mientras se trata de prohibirlos en el Tercer Mundo, muchos subsidios están permitidos en Estados Unidos y Europa, pero se pagan solo a los agricultores grandes.	Los subsidios que no perjudican a otros países (vía dumping) ¹ son aceptables; por ejemplo, garantizar subsidios solo para la agricultura campesina y familiar, para la comercialización directa, el sustento de los precios o ingresos, la conservación del suelo, la conversión a agricultura sostenible, la investigación campesina.
Alimentos	Principalmente una mercancía; en la práctica esto significa alimentos procesados, con grasas, azúcar, jarabe alta-fructosa de maíz y gran cantidad de residuos tóxicos.	Un derecho humano: deberían ser saludables, nutritivos, asequibles, culturalmente apropiados y producidos localmente.
Producir	Una opción para los más eficientes.	Un derecho de los pueblos rurales.
Hambre	Debido a la baja productividad.	Un problema de acceso y distribución, debido a la pobreza y a la desigualdad.
Seguridad alimentaria	Se logra importando alimentos desde donde son más baratos.	Es mayor cuando la producción de alimentos está en manos de los pobres mismos, y cuando los alimentos se producen localmente.
Control sobre los recursos productivos (tierras, agua, bosques)	Privatizado.	Local; controlado por la comunidad.
Acceso a la tierra	A través de los mercados.	Mediante una reforma agraria genuina; sin acceso a la tierra, lo demás carece de sentido.
Semillas	Una mercancía patentable.	Una herencia común de los pueblos, al servicio de la humanidad; "no a las patentes sobre la vida y UPOV 91" y "no a los transgénicos."
Crédito e inversiones rurales	Del sector privado.	Del sector público, dirigidos a la agricultura campesina y familiar.
Dumping	No es un problema.	Debe prohibirse.
Monopolio	No es un problema.	La raíz de la mayor parte de los problemas; los monopolios deben ser prohibidos.
Sobreproducción	No hay tal cosa, por definición.	Conduce a una baja de los precios y lleva a los agricultores hacia la pobreza; se necesitan políticas de gestión de la oferta en Estados Unidos y la Unión Europea.
Organismos genéticamente modificados	La "onda" del futuro.	Peligrosos para la salud y el medio ambiente; una tecnología innecesaria; deben ser prohibidos.
Tecnología agropecuaria	Industrial, monocultivo, requiere muchos agrotóxicos; usa transgénicos.	Métodos agroecológicos y sustentables, sin transgénicos.
Campesinos y agricultores familiares	Anacronismos; el ineficiente desaparecerá.	Guardianes de la biodiversidad de los cultivos, administradores de los recursos naturales, depositarios del conocimiento; son el mercado interno rural y la base para un desarrollo amplio e incluyente.
Consumidores urbanos	Trabajadores a quienes les pagan tan poco como se pueda.	Deben recibir salarios justos y dignos.
Otro mundo (opciones)	No es posible/ no es de interés.	Posible y ampliamente demostrado.

1 De manera muy esquemática, el *dumping* se refiere a la venta de un mismo producto a precios más bajos en el país que lo importa (incluso por debajo del costo de producción) que en el que lo produce.

Para qué producimos, por qué y para quiénes

Isaías Ghío

Presidente de la Cooperativa Agrícola Ganadera "Camilo Aldao" Ltda y
Presidente de la Federación de Cooperativas Federadas Ltda FECOFE .

Buenos días a todos. Estoy muy complacido de participar de esta Jornada en nombre de FECOFE, y agradezco a los organizadores, a los dueños de casa y a los compañeros que han disertado. ¿Cómo no detenerse en cada detalle? La historia se puede contar de diversas maneras y en este caso quien les habla intentará relatar qué vemos y qué nos pasó a los productores del sistema cooperativo. También quiero darles mi visión sobre la importancia de las semillas para los productores, para el país, para el mundo y para cada uno de nosotros: para qué producimos, por qué y para quiénes. De la inquietud que despiertan cada una de las intervenciones, se desprende que si vamos a cambiar la legislación del uso de semillas para mal es preferible no cambiar nada.

Hace dos meses, FECOFE, junto con la Cámara de Semilleros de la Argentina, CAFER (Cooperativa de Federaciones Agropecuarias de Entre Ríos), FADIA (Federación Argentina de Ingenieros Agrónomos) y FACAL (Federación de Cooperativas Agropecuarias y Apícolas), hicimos una presentación en la Comisión Nacional de Defensa del Consumidor, conociendo y viendo el apriete al que veníamos estando sometidos multiplicadores de semilla, productores, cooperativas y acopiadores. Y hasta el momento hemos logrado algo: que Monsanto no pueda cobrar este año 900 millones de dólares con la imposición de los nuevos contratos privados, que nos molestan demasiado, porque no estamos hablando solamente de semillas sino que estos contratos incluyen el tema de las patentes y meten la propiedad intelectual.

Su estrategia comienza allá por el año 2004 cuando en lotes demostrativos ya se sembraban variedades de soja modificadas que resistían a los insectos. Estos lotes luego eran destruidos y se comunicaba que cuando pudieran inscribir en el país estas variedades, saldrían al mercado para solucionar las problemáticas de las plagas en la producción. Hoy diez años más tarde en un escenario de confusión económica, política y social decidieron avanzar definitivamente con su imposición. Para lo cual desde hace algunos años comenzaron a permitir el uso de tales materiales, yendo productor por productor, acopio por acopio, cooperativa por cooperativa con estos contratos, comenzando desde los más grandes productores, y desde el norte del país hacia la región central, para que cuando la mayoría firmase, salir posicionados en forma dominante con este nuevo doble evento transgénico incorporado en la semilla, que les permite controlar toda la cadena de producción y comercialización de la oleaginosa. Cabe detallar que en todo este tiempo vivimos bajo el acoso visual y comuni-

cacional al que nos acostumbran, con hermosas frases que intencionan decir la importancia de alimentar al mundo, ser eficientes y producir más.

La verdad es que quienes lo dicen son los más injustos del mundo.

Las semillas son *per se* un negocio, pero también lo son las patentes, y uno lo podría transpolar a otras actividades. La semilla es la madre de la vida. A partir de ella podemos alimentar animales, generar subproductos, etc.; pero hoy los productores pensamos no tan descabelladamente que si prospera esta lógica nueva del “derecho obtentor todo el tiempo”, quienes modifiquen o aporten una mejora de cada especie, ej.: en un cerdo, una vaca, un pollo, que cada vez que inseminemos vamos a tener que pagar, cada vez que vendamos un kilo de carne vamos a tener que pagar, por cada litro de una nueva leche enriquecida volver a pagar, etc.; esto trae como consecuencias la exclusión del que no pueda acceder a esa tecnología y se traslada definitivamente y siempre al consumidor.

La verdad es que lo importante no es si vamos a alimentar al mundo, sino que hay intereses económicos demasiado grandes, que van atados a la logística de los bancos, a la de la maquinaria, y de los insumos químicos que tenemos que usar para producir estos granos. Aquella apertura de 1996 de la soja RR que permitió junto a la siembra directa abrir la frontera del cultivo, y que desde los años '70 solo se había logrado implantar en los suelos de Santa Fe y en Córdoba, se ha transformado en algo que vemos en lugares que antes eran imposibles, en medio de las montañas y entre las piedras. Ha sido una decisión internacional que nosotros seamos los abastecedores de proteínas del mundo. ¿A qué precio y cuánto queda en la Argentina? ¿Cuántos dejamos de trabajar? Nunca oímos a estas empresas hablar de lo que seguramente se va a debatir esta tarde: la agricultura familiar, el agregado de valor, dar más trabajo. Nosotros fuimos elegidos para producir determinada cantidad de proteínas que hoy están destinadas al mercado asiático: se hace una ganancia aquí que se coloca en otro lado, luego se buscará hacer lo mismo en África, porque en un futuro no lejano nosotros seremos descartables, y en ese contexto, como Federación de Cooperativas estamos trabajando para los nuevos granos. Sabemos sembrar soja y lo vamos a seguir haciendo, pero concentrándonos en esto que nos pasa, queremos ver cómo se legisla para todo lo que viene. Las proteínas seguramente van a seguir viniendo de la soja. El maíz nos lo han limitado con una decisión de vendernos 15 kg de semilla a 240 dólares: el 20% de la producción de maíz se lo lleva la semilla, y la verdad que en eso no hemos trabajado mucho, o no tenemos la capacidad de *lobby* para tener semilleros nacionales y otra competitividad.

También tenemos un vaciamiento ideológico: solo cuatro o cinco empresas en el mundo son eficientes, pero en realidad se apropian del trabajo de los científicos. Un dato, no menor: la cooperativa de Camilo Aldao está asociada con el semillero cooperativo Santa Rosa, que se formó por los años '90 y prosperó desde 2000 en adelante, ya que en 1996 (año del gen RR en la Argentina) no pagó e incorporó el gen de Monsanto. Hace ya algunos años Santa Rosa decidió incorporar el gen, para no quedar afuera y perder mercado. Ahora, las condiciones de Monsanto son exigir el pago de 15.000 dólares por cada variedad

que uno intente formar con ese gen, pero no garantiza que se pueda colocar en el mercado. Hay que pagarle para ver si algo puede andar. No hace falta hacer un convenio sino poner la plata.

Esto condiciona a que sólo un par de multinacionales puedan entrar en el juego, y que si hay ingenieros agrónomos o biólogos que están trabajando bien, ej.: ganando 15.000 pesos, vienen ellos, le triplican el sueldo, les dan una camioneta nueva y te los llevan. Para evitar esto se necesita una política pública consistente. Para poner un ejemplo, aunque en esto toque bastante de oído, en Brasil está el EMBRAPA que investiga, promueve y regula los eventos, comparable al INTA argentino. El INTA argentino fue protagonista de la transformación del germoplasma de trigo mexicano como variedad nacional que tanto rédito le dio a nuestro país; pero en los '90 vaciaron el INTA y los científicos se fueron a las empresas. También nos han invadido con los contratos que bien analizaron las compañeras. Monsanto es la cara visible, pero es la lógica de muchas empresas, y es la más atrevida, porque termina trabajando con organismos del Estado. Por ahí está la discusión de por qué no aprovecharlo, pero el país tiene que estar plantado arriba de eso.

¿Para qué queremos el mejoramiento? ¿Para producir más? Sí. Los productores no estamos en contra de la innovación tecnológica, pero ¿a qué costo? En los pueblos pasan cosas raras: se muere gente por el uso de estas nuevas tecnologías. Nos inducen a usar nuevos agroquímicos. La inclusión del gen RR en el maíz complicó más las cosas, porque estamos usando muchos más agroquímicos que antes. Cuando se incorporó este gen en el maíz, la promesa era que íbamos a poder producir muchos más kilos y que por ende íbamos a ganar más dinero, con lo cual íbamos a poder pagar este canon que viene con la bolsa. En la soja, el verso era más o menos el mismo. Por eso han trabajado mucho la resistencia a las plagas, que es el caballo de batalla más importante, sobre todo en la región pampeana, que es de donde yo provengo. Hoy un productor necesitaría comprar la soja RR2BT, porque en los últimos años hubo nuevas plagas. Según personal que trabajó para estas empresas, estas plagas fueron importadas. Uno no tiene cómo asegurarlo, pero imagina cómo trabaja esta gente. Lo mismo pasa con la resistencia a las malezas. Este es el segundo o tercer gen, para el cual están pidiendo la aprobación en todo el mundo, y con cada aprobación le estamos poniendo dólares a cada semilla, luego a la producción y por último al consumidor. Comer proteínas va a ser carísimo. No es que estén faltando alimentos en el mundo, sino que están mal distribuidos, y con esa distribución se trabaja en este tipo de contratos que inducen a una ley de patentes, que hoy estamos pagando los productores.

No estamos en desacuerdo con que se investigue, pero ¿qué precio le ponemos? ¿Quién se para arriba de eso? Muchas veces, por ética o por compromiso, pagamos las regalías. Son tres dólares por bolsa de soja. Ahora, si no las pagamos, no tenemos obligación, porque no hay ninguna legislación que los ampare, y eso está bien, porque es parte del debate que viene. ¿No podría ser el Estado, con los organismos que ya tiene, como el INASE o la CONASE, el que regule, participe, investigue, en colaboración con el sector privado si no puede hacerlo solo? Hay que discutir las reglas que pone Monsanto, que si uno no paga a la entrada paga a la salida. Quienes no firman ese contrato quedan

afuera de la cadena porque es un monopolio, y si no seducen a los acopiadores y cooperativas de acopio ofreciéndote el 10% del canon que imponen, regalándote una computadora si les decís dónde se sembró, cuánto, quién es el dueño. A sabiendas que la situación que pasan los acopiadores y acondicionadores es muy mala, ya que no se pueden cubrir los gastos de estructura. El negocio de los granos pasa por otro lado, y después tenés que vender la producción en las condiciones que fijen ellos.

Uno también puede pensar en toda esa cadena que quiere consumir proteínas de soja (India, China o cualquier otro país asiático), pero a la hora de ponerle el precio, eso depende de si firmó con Monsanto. Podemos trasladar el ejemplo a una empresa de automóviles que innova con un nuevo carburador y que le dice al comprador del auto: “Por cada kilómetro que hagas tenés que pagar tanto, y solamente se podrá transitar por tal ruta si firmó un convenio. Lo mismo con los kilómetros recorridos por año”, etc. Monsanto puede exigir el pago de lo que pretende por su canon con cada país, por millones de toneladas. Luego se podrá comprar o vender a libre precio. Lo que más le importa es su renta fija y millonaria, independiente de los estados y las regulaciones, con la ventaja de ser una empresa más grande que muchos países y jugando también en ese mercado libre que se dice regular justamente según la demanda y la oferta.

Esta combinación entre la ley de semillas, la ley de patentes, las regalías, es todo un paquete que hace que los alimentos se vuelvan cada vez más caros y eso expulsa más gente. A los que les va cada vez mejor es a los Grobo, que son tipos muy eficientes para tumbar alambrados, romper montes, avasallar gobiernos, hacer *lobby*, pagar viajes, etc. Es gente muy preparada, que seduce con su discurso, que cree en el libre mercado como mecanismo de fijación de los precios por encima de la justicia, aunque todavía no se ha demostrado que el libre mercado sea justo y eficiente. En el mundo hay gente que se muere de hambre y sobran alimentos por todos lados. Este tipo de pensamiento económico logra concentrar la riqueza y el conocimiento, condicionando gobiernos y personas.

Lo que quiero transmitir como productor y como cooperativista es que necesitamos mucho este debate. Yo anoté algunos detalles de las disertaciones. ¿Hay seguridad jurídica para los intereses de estas empresas multinacionales en este esquema? En gran parte se viene trabajando. ¿Hay seguridad de comunicación para implementar este sistema promovido por estas empresas? En parte, sí. Este tipo de sistema ha cooptado todo. No podemos hablar de estos temas en los medios masivos de comunicación, porque Monsanto o Bayer son poderosos anunciantes. En estas condiciones es complicado plantear este debate, porque no hay muchos comunicadores que se la jueguen. En lo gremial, somos una federación de cooperativas que nació en el marco de la Federación Agraria Argentina, que siempre tuvo una postura a favor del uso propio y libre de la semilla. Pero ahora cuando nuestro presidente Eduardo Buzzi, sale en una foto festejando el 4 de julio en la embajada de Estados Unidos. No sé por qué no puede salir a hablar de esto.

Cuando hicimos esta presentación en la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia llegó la firma de la Federación Agraria diez días después, a través

de su síndico y a las escondidas. La verdad es que cuando hablamos de economía, de pegarle al Gobierno y de qué país queremos, el muchacho ya está condicionado por esta foto; sin querer queriendo termina en las redes opuestas. Tampoco hay muchos abogados que se ocupen de esto: además de quienes comparten el panel, está Aldo Casella, pero no son muchos más, aunque esto tal vez sea un prejuicio mío. Por el lado de los diputados, senadores y futuros candidatos, reciben invitaciones a carreras automovilísticas, eventos, conciertos o lo que sea por parte de este tipo de empresas. Entonces podemos concluir con que estas corporaciones, la seguridad de comunicación la tienen, y el *lobby* político lo tienen.

2014 ha sido un año muy difícil para la agricultura nacional: inundaciones, sequías, etc. y por ello tampoco no han podido vender casi nada con esta tecnología, porque hoy los márgenes no dan y porque no tenemos plata. Pero cuando te prometen que vas a ganar porque vas a cosechar más, empezás a sacar las cuentas, y la verdad es que somos muy confiados y nos seduce el discurso mediático que dice cuidar el medioambiente, de ayudar a una escuelita, de la seguridad alimentaria (que en realidad niegan). Eso penetra mucho en nosotros, que queremos producir más. Soñamos con que nuestros hijos la pasen mejor, que puedan estudiar, etc. Pero somos demasiado individualistas. Este modelo de libertad de mercado y de competencia nos trae muchísimas confusiones y complicaciones hasta dentro del sector propio cooperativo. No todas las cooperativas somos iguales. Uno de los complejos cooperativos más importantes del país es parte de este convenio con Monsanto. La Asociación de Cooperativas Argentinas va a ser una exportadora, proveedora de semillas y procesadora de estos granos, y se va a beneficiar seguramente con mucho más acopio.

Por eso, el debate sobre las semillas despierta muchos otros debates. Está bueno que lo puntalicemos. Vuelvo a repetir lo que dije al principio: si vamos a cambiar la ley para que se adapte a UPOV 91, mejor que quede como está. Sabemos que esto genera debates en el interior del propio Gobierno: en el MINAGRI, en el INTA, están las dos posturas. Monsanto ha hecho muchas inversiones en la Argentina y juega mucho con los puestos de trabajo y con las inversiones ya realizadas. Nosotros pretendemos, como productores y como cooperativistas, tomarnos el tiempo para decidir, teniendo en cuenta las apreciaciones sobre soberanía alimentaria y derechos humanos. ¿Para quién producimos? ¿Qué producimos? ¿Quiénes trabajamos? Esto tiene que ver con el medioambiente y con todo lo demás: el territorio, el medio, las poblaciones rurales, las personas, etc...

No sé si agregar mucho más. Me gustaría escuchar las preguntas. Han sido muy ricas las presentaciones de mis antecesoras y muy específicas. Yo les puedo contar lo que me pasó a mí aquel lunes, antes de la presentación ante la CNDC. Salió publicado en *Tiempo Argentino* y en *Página/12* que íbamos a hacer esta presentación contra Monsanto. Yo vivo en Camilo Aldao y los lunes voy a Rosario, a FECOFE. En el viaje tuve por lo menos diez llamados. Por un amigo personal que trabaja en esa empresa, luego supe que desde las 9 de la mañana me estaba llamando un alto directivo de Monsanto para toda Latinoamérica, porque quería saber en qué se habían equivocado y cómo se

podía arreglar. La verdad es que no he hablado con él, y me la banco, porque no quiero que me haga *lobby*. Pero nuestra presentación pudo realizarse justo en el momento de la venta de semillas, y esto les trajo una alta preocupación, porque invirtieron mucho tiempo y muchas vanidades en esta tecnología. La multinacional pretende pasar en cinco años de 4 millones de hectáreas que se sembrarían para esta campaña a 25 millones con esta tecnología.

Este negocio se interrumpió. Monsanto dejó de ganar en esta campaña 900 millones de dólares solo por semillas de soja. Están un poco nerviosos. El escenario del verano nos da un poco de miedo en cuanto a las plagas. Nuestros productores no están en contra de la tecnología, pero hay que discutirlo y no quedarse con el “dulce” que nos presentan. Si nos está yendo mal y nos presentan esto como una solución, vamos y lo compramos, sin medir las consecuencias. Por eso es necesario seguir trabajando en mesas conjuntas y que podamos transmitir que a través del Estado, con políticas públicas y la presencia del INTA, las universidades y el CONICET, vamos a poder dar pelea a estas problemáticas que nos incumben a todos, porque se trata de trabajo, de alimentos y de soberanía. Gracias por el silencio y por escucharnos. Humildemente, necesitamos que nos acompañen.

Preguntas y respuestas

Carlos León: Les pedimos que las preguntas sean concisas, y como muchos no nos conocemos, que nos digan su nombre y la procedencia institucional.

- *¿Qué pasa si tu cooperativa no firma convenio con Monsanto y alguien siembra soja con estos genes sin pagarla y no la declara y la entrega al acopio?*

Isaías Ghío: Estarías obligado a firmar, porque si descubren que en un camión que enviás a puerto hay un solo grano con el gen, estás afuera del convenio y tu camión es rechazado. Sí o sí tenés que firmar. Algún productor va a pasar con ese grano por la cooperativa. Y la cooperativa también tendría que rechazárselo al productor que no lo haya declarado, o “alcahuetear” a Monsanto: “Acá vino Juan con este camión. ¿Tiene convenio con vos?”. El acopio actúa como un empleado de Monsanto.

- *¿Qué es lo que se ha ganado con la demanda?*

Isaías Ghío: Lo que sucedió a partir de esta demanda es que a la una de la tarde del día de la demanda, algunos referentes de la empresa ya prometían por los medios de comunicación bajar el canon que no se establecía en los contratos, pero que el boca a boca decía 18 dólares /t, de 18 a 14 dólares por tonelada durante un año, y a los acopiadores y cooperativas, recompensarlos con 70 centavos de dólar por tonelada acopiada, para lo cual en un primer contrato te obligan a tener un programa específico que te provee Monsanto, y por ende

tener que poner un operario. Eso no está establecido en ningún lado, pero tenés que declarar cómo pasa por el acopio.

A su vez, como productor a Monsanto le tengo que declarar cuál es el lote que voy a sembrar, en qué fecha, si hago traslado y cuándo lo hago. Esto se flexibilizó a partir de esta denuncia. Ahora no vamos a tener que declarar cuál es el lote específico, sí la zona, y ellos no tienen el poder de policía para entrar a tu lote cuando quieran, como decía en los contratos. Algunas cosas se han modificado. La consecuencia más importante es que se ha frenado la imposición de la semilla. Tengo entendido que Don Mario no ha vendido más del 10% de lo esperado, para lo cual se ha despegado un poco de la posición con Monsanto, diciendo que ellos no son parte ideológica de imponer obligaciones, ya que su interés es colocar semillas y no tienen nada que ver con la exportación.

Las preguntas no fueron captadas.

Marcos Filardi: Respecto de lo que se decía sobre Estados Unidos, Monsanto montó un sistema de delación, con una línea 0-800 por la cual se puede denunciar al agricultor vecino sobre la violación de los términos del contrato con Monsanto. Esto lo quería enlazar con la discusión sobre el poder de policía, porque si está puesto en el contrato, implica un montón de gastos para Monsanto de fiscalización en caso de incumplimiento y luego llevar a juicio al agricultor por el uso indebido de esa semilla en función del contrato. Lo que se pretende con el cambio del poder de policía es que eso lo paguemos entre todos, que sea estatal y se pague con el dinero de todos. Bastaría con que el afectado en su derecho lo denunciara ante la CONASE para que la CONASE pusiera en funcionamiento la maquinaria de control, que implica decomisos y multas. En definitiva, ese poder de policía para defender un derecho privado lo terminaríamos pagando todos. Por eso señalaba que quieren sacarlo del ámbito contractual y llevarlo a la modificación regulatoria. Es clave que se discuta la naturaleza de estos contratos. La cláusula de la ley de semillas vigente por la cual se reconoce al agricultor el derecho al uso propio, ¿es una cláusula disponible entre partes o es una cláusula de orden público? Si es de orden público, ¿pueden disponer las partes sobre ella o se convierte en nula de nulidad absoluta?

Está bueno que se dé ya esta discusión en el ámbito contractual, tanto en los fueros ordinarios como a través de la intervención de organismos estatales.

Valeria Arza: Muchas gracias por la pregunta. Relacionado con esto, yo había anotado algo como comentario a la última exposición, sobre el rol de EMBRAPA. EMBRAPA (una empresa pública formada por el INTA, en asociación con Brasil) sacó eventos propios y tiene una regulación propia, por la cual no puede ceder la propiedad intelectual de sus desarrollos. Si EMBRAPA hace un acuerdo con Monsanto para desarrollar una nueva variedad, el registro de esa propiedad queda a nombre de EMBRAPA, cosa que no sucede con el INTA, que puso todo el germoplasma al servicio de Monsanto en el caso del algodón, y esa variedad, que tenía el germoplasma que el INTA había desarrollado a lo largo

de los años para adaptarla a las características argentinas y a la que se le insertó un gen, quedó a nombre de Monsanto.

Vea la diferencia. Aquí no se trata de una regulación nacional sino que es una regulación de funcionamiento de una institución pública, diferente para EMBRAPA y para el INTA. Cuando se negocia con empresas multinacionales, si ellos están utilizando esa capacidad exclusiva que tienen para nuevos eventos y uno ya se jugó por la tecnología transgénica, también hay que pensar dónde estamos posicionados, en un contexto donde el 50% de la superficie cultivada tiene soja transgénica. No es fácil pensar en dar marcha atrás a eso, pero sabiendo dónde estamos posicionados, una cosa que podríamos pensar es cómo hacemos una contribución más equitativa sobre la propiedad intelectual en función de los aportes. Ahí uno podría pensar en abrir ese código y ver quiénes pueden contribuir en el mejoramiento de la semilla. Monsanto puede contribuir en un detalle, pero hay otros que pueden hacerlo en otros. Monsanto va a poder hacer su negocio, pero como uno más entre otros contribuyentes, poniendo su tecnología al servicio de los productores agropecuarios del país.

El caso del algodón es muy interesante, porque había todo un equipo del INTA trabajando para solucionar este problema y otro equipo relevaba cuáles eran las tecnologías patentadas por Monsanto en la Argentina que iban a significar una traba a la hora de seguir sus investigaciones. La Argentina tiene la opción, como decía Vanesa, de ponerse más rígida respecto de qué se puede patentar y qué no se puede patentar. Yo creo que hay que abrirlo y hacer una negociación que permita que un número mayor de agricultores se beneficie con la innovación.

Carlos León: Lo que decía Juan Carlos Pavón es muy interesante. No puede haber derecho de patentes sobre los seres vivos, y en la medida en que lo haya no se puede hacer nada. Lo que creo es que, lamentablemente, la situación es la que es, y ante ella hay que ver qué se puede hacer con la nueva ley de semillas. De lo contrario, dejamos de lado la posibilidad de cualquier tipo de esfuerzo. Retomo lo que decía en la parte introductoria: ¿cuál es la razón por la cual la Argentina ha dejado en un estado subsidiario ese enorme capital intangible que tiene de su conocimiento científico y tecnológico en el CONICET, en el INTA y en las universidades, que ahora se retoma en estas exposiciones, que fueron muy interesantes? El caso de EMBRAPA está mostrando que las reglas del juego ya están establecidas y que la capacidad y potencia de la regulación son diferentes, porque hay un poder de desarrollo que está en manos de instituciones brasileñas.

No sé si lo entendí bien, pero Vanesa dijo que en la India hay varias solicitudes de patentes biotecnológicas que realizó el Estado, lo cual muestra que una de las pocas posibilidades de resistencia fuerte que podemos tener, tal vez más la Argentina que otros países latinoamericanos, está en la capacidad de nuestras instituciones científico-tecnológicas. Está también lo que acaba de decir Valeria: ¿por qué esta actitud subsidiaria actual del INTA respecto de qué hacer con su germoplasma? Esto daría lugar a tratar de pensar en una política de ciencia y tecnología que pueda articular los esfuerzos de todas estas instituciones, planteando qué queremos hacer en materia de genética durante los próximos años y qué papel van a cumplir nuestras instituciones.

Por eso creo que es importante, volviendo al principio, que esta ley de semillas, después de cuarenta años, además del tema de propiedad intelectual, tiene que definir el papel de nuestras instituciones para tratar de obtener autonomía en ese sentido.

Carlos León: Creo que hasta el momento no ingresó ningún proyecto, por lo menos por parte del Ministerio de Agricultura.

Marcos Filardi: Hablamos sobre la base de borradores que se han filtrado extraoficialmente desde áreas del Poder Ejecutivo. No hay ningún proyecto presentado hasta ahora en el Congreso. Hay un primer borrador, que data de 2012, y un segundo borrador que se difundió este año, que tiene algunas modificaciones respecto del primero.

Isaías Ghío: Monsanto dice tener patentada la nueva semilla, pero si fuera así ya la estaría aprovechando.

Vanesa Lowenstein: Las solicitudes de patentes son públicas y generalmente se otorgan dieciocho meses después de su solicitud. Cualquiera que tenga un interés legítimo puede realizar observaciones. Creo que ya la solicitó, pero todavía no fue concedida. Las observaciones pueden ser, por ejemplo, que no se puede patentar una materia biológica, porque no cumple los requisitos de patentabilidad, hasta cuestiones formales. Es una solicitud en trámite.

Valeria Arza: Es una pregunta complicada. Yo estudié el caso del algodón y lo que sucedió con el germoplasma del INTA. Las cooperativas que solían multiplicar la tecnología del INTA fueron desapareciendo conforme fue avanzando la tecnología de Monsanto. En el caso del algodón no hay empresas nacionales de envergadura, como hay en otros cultivos. Hay un grupo de colegas que trabajan conmigo en CENIT, Anabel Marín y otros, que trabajan el tema de la soja y el maíz, y han analizado en profundidad el papel de las empresas nacionales (Don Mario, en particular). El caso de la soja es tan particular, que como el evento RR1 estaba liberado, Don Mario lo utilizó hasta cansarse, desarrollando variedades propias a partir de ese gen. Lo que aparentemente sucede es que las mejoras de productividad que estudia Anabel Marín en el CENIT son mérito del germoplasma y no del gen que se inserta por medio de Monsanto. Lo que genera este gen es una mayor rentabilidad, pero no así cambios en materia de productividad, que son mérito del desarrollo de las empresas nacionales. Estas empresas, mientras el gen no estaba patentado, podían actuar en forma conjunta con las empresas multinacionales. De hecho, tenían acuerdos entre ellas en donde mientras el gen no estaba patentado le reconocían la propiedad intelectual y las empresas nacionales le pagaban a Monsanto o a otras empresas multinacionales una especie de licencia por el uso de esa tecnología no patentada sobre los genes.

Pero el orden de fuerzas cambia con el caso de EMBRAPA. No sé en este momento si las empresas nacionales no ven amenazado su propio negocio, porque si los productores ven que su bolsa de semillas se encarece se van a

empezar a preguntar hasta dónde se justifica pagar por ese gen, si en realidad esa variedad es un desarrollo local por el que antes no se pagaba ningún extra. Ahí me parece que va a aparecer un conflicto que antes estaba más oculto por el hecho de que el gen no estaba patentado. Una vez que el gen está patentado, pero sobre todo si hay un contrato privado donde se va a pagar un canon por esa tecnología -aunque esto es especulación pura, porque no lo estudié- pueden entrar en conflicto estas empresas grandes con las de capital nacional, al menos en el caso de la soja.

Vanesa Lowenstein: Por eso es importante analizar las solicitudes de patentes, desde que se realizan hasta que se conceden. El plazo para que se otorguen puede extenderse a cinco u ocho años. Si el agricultor ya adoptó la tecnología después no puede dejar de adoptarla. Antes de adoptar la tecnología es importante analizar las consecuencias. Debería haber un mecanismo de "alerta temprana" respecto de las solicitudes de patente en trámite en el territorio argentino para ver si uno adopta o no esa tecnología con esa información.

Isaías Ghío: Me gustaría hacer un aporte sobre Santa Rosa. En su faz comercial, para poder salir del país trabaja como sociedad anónima. En este momento se está convirtiendo el semillero cooperativo en una sociedad anónima. Éramos veinte votantes y perdimos la cooperativa por dieciocho votos contra uno y una abstención. Somos una sociedad anónima para comercializar la semilla en África, que luego Monsanto nos la compre por 200 millones de dólares y luego repartirlos en la cooperativa a los productores, algo totalmente ilógico. El fundamento era que las cooperativas no podemos hacer proyectos de inversión de esta escala, que hay que hacerlo como cuotas parte. Eso es parte del vaciamiento del que estaba hablando. Todo tiene que ver con todo. Lo que sí tiene Santa Rosa es que las variedades siguen siendo del criadero cooperativo y que todavía tenemos gente que investiga. Lo demás es todo humo.

Carlos León: Muchas gracias a las expositoras y a los expositores.

Genealogía del posneoliberalismo

El Grupo Productivo y las condiciones económicas de su surgimiento

*Gabriel Merino**

El Grupo Productivo es un nucleamiento empresarial surgido en septiembre de 1999, en un contexto de crisis en la periferia del capitalismo global (sudeste asiático, Rusia, Brasil) que en un principio estuvo conformado por la Unión Industrial Argentina (UIA), la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) y las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), con el objetivo declarado de presionar por medidas político-económicas a favor de la producción, la reactivación económica y en contra del “proyecto financiero”. El Grupo Productivo reunió a los Grupos Económicos Locales y a las fracciones de capital “perdedores” en la profundización del proyecto financiero neoliberal. Si bien eran parte de la “comunidad de negocios” de los años ‘90, su debilidad económica con respecto a otras fracciones de capital en cuanto a su escala, composición y productividad, así como por su dedicación a la producción de bienes transables que en un contexto de sobrevaluación del peso y apertura económica, los hacía muy poco competitivos, dejando a estas fracciones de capital en una situación subordinada y en progresiva pérdida de terreno en la estructura económica.

Palabras clave: Crisis económica - Grupo Productivo - Proyecto Productivo - Proyecto Financiero - Posneoliberalismo.

* CISH-IdIHCS-UNLP Licenciado en Sociología, Doctor en Ciencias Sociales, docente e investigador de la Universidad Nacional de La Plata

The Productive Group and the economic conditions of its emergence

The Productive Group is a business nucleation which emerged in September 1999, in a context of crisis in the periphery of global capitalism (Southeast Asia, Russia, Brazil) which initially consisted of the Unión Industrial Argentina (UIA), the Argentine Chamber of Construction (CAC) and the Argentine Rural Confederation (CRA), with the stated aim of pressing for political and economic measures for production purposes, economic recovery and against the "financial project". The Productive Group brought together the Local Economic Groups and fractions of capital "losers" in the financial deepening of the neoliberal project. Although they were part of the "business community" of the 90s', its economic weakness relative to other fractions of capital in terms of its scale, content and productivity as well as its dedication to the production of tradable goods in the context of overvalued currency and economic openness made them very uncompetitive, leaving these fractions of capital in a subordinate position and gradually losing ground in the economic structure.

Keywords: Economic crisis - Productive Group - Productive Project - Financial Project - Post-neoliberalism

Fecha de recepción: septiembre de 2014

Fecha de aceptación: noviembre de 2014

Introducción

Son numerosos los trabajos que estudian el modelo de convertibilidad de los '90 como etapa superior del modelo de acumulación financiera y que señalan las pujas entre los ganadores y perdedores, como así también el tipo de relación que se establece entre el sistema político y la estructura económica (Aronskind, 2001; Basualdo, 2001 y 2010; Etchemendy, 2001; Azpiazu y Basualdo, 2004; Schorr y Wainer, 2004; Gaggero y Wainer, 2004; Castellani y Gaggero, 2011). Desde nuestro punto de vista, contando con el aporte de estos trabajos, creemos necesario, además de profundizar el estudio sobre el desarrollo de articulaciones políticas e ideológicas de las fracciones en pugna y el desarrollo de fuerza político-social para la disputa, establecer las condiciones económicas que explican el surgimiento del GP y la lucha política por modelos de capitalismo, presentando variables complementarias con los trabajos centrados fundamentalmente sobre la estrategia económica y política de los actores corporativos.

En el núcleo fundacional del Grupo Productivo (GP) se encuentra el Grupo Techint, Ledesma, Alpargatas (Gotelli), Grupo SOCMA (Macri), Massuh, José Ignacio de Mendiguren y Osvaldo Rial (quienes pesan más como dirigentes que por su peso económico), las Uniones Industriales de las provincias de Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Tucumán, Patagonia, Jujuy y Santa Fe. Los empresarios, grupos y entidades incorporadas en el lanzamiento o después son: Roggio, Gregorio Chodos, Pérez Companc, FIAT, Arcor, Loma Negra, IMPSA, Acindar, Grupo Madanes (ALUAR-FATE), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y la Cámara Argentina de la Construcción (CAC). De los 19 grupos económicos y empresas que conformaban los llamados Capitanes de la Industria (CI) en la década de 1980 (Ostiguy, 1989), 10 forman parte del GP. Seis de los Capitanes de la Industria de los '80 ya no existían como grupos económicos locales o burguesía local en el momento de conformación del GP (Astra, Bagley, Astarsa, Bunge y Born, BGH, Celulosa Jujuy). Los tres restantes CI (Bagó, Cartellone, Bidas) no aparecen vinculados con el GP en su etapa inicial, aunque luego se acercarán cuando se conforme una articulación más amplia como Frente Productivo, al igual que lo harán un conjunto de entidades pymes. Todos estos empresarios, grupos y entidades empresarias se ven perjudicados por la profundización del proyecto financiero neoliberal, por el creciente poder de las redes financieras, por la extranjerización de la economía. Comparten, por lo menos en su núcleo fundamental, una tendencia ideológica que denominamos neodesarrollista, vinculados con los "Capitanes de la Industria" de los años '80, quienes antagonizaban con los "Coroneles de la Industria", identidad para lla-

mar a las transnacionales y sectores neoliberales.¹

Entendemos que lo que está en juego en el escenario de fines de los '90 es la lucha por "modelos" de capitalismo, que guarda relación con la posibilidad, por parte de las fracciones locales de capital, de poder reproducirse, acumular en escala ampliada y recuperar un lugar central en la apropiación de la riqueza producida en la Argentina, para no quedar definitivamente reducidas a burguesía rentista, participando de forma secundaria y subordinada en el proceso de producción y apropiación de riqueza.

Resulta necesario hacer algunas consideraciones conceptuales. En el trabajo de Eduardo Basualdo (2000), se distinguen cinco formas de capital: los Conglomerados Extranjeros (capitales extranjeros con seis o más empresas en el país), Empresas Transnacionales (capitales extranjeros con menos de seis empresas), Grupos Económicos (capital local con seis empresas o más), Empresas Independientes o Burguesía Nacional (capital local con menos de seis empresas), Asociaciones (asociación entre empresas de capital extranjero y empresas de capital local). A partir de la observación de la facturación de las principales empresas (el momento de la realización), concluye que los grupos económicos locales en los primeros cinco años de la década de los '90 tuvieron un desempeño muy importante, por debajo de las Asociaciones y por encima de las dos formas de capital extranjero, los Conglomerados Extranjeros y las Empresas Transnacionales. Lo mismo observa respecto de la rentabilidad de los Grupos Económicos Locales (GEL), que fue de las mejores dentro de la cúpula empresaria, aunque *"alternándose el segundo lugar con las empresas transnacionales pero superando claramente a la que obtienen los conglomerados extranjeros"* (Basualdo, 2000: 21). Con ello argumenta que la fracción económica de los GEL ha sido una de las más beneficiadas (e impulsoras) del modelo de Convertibilidad, el cual constituye una etapa del modelo de acumulación centrado sobre la valorización financiera que se desarrolla a partir de 1976 (Basualdo, 2010). Sin embargo, a pesar de su apoyo inicial (por lo menos con total claridad hasta la crisis del Tequila en 1994) y a pesar de su desempeño en las ventas de los primeros años de la convertibilidad, esta fracción estaba condenada a perder terreno en la apropiación de la riqueza producida en la Argentina como intentaremos demostrar y no parecía ser la fracción económica dominante de capital o el sector económico que influía predominantemente en la imposición de las "reglas de juego" o quien tenía la iniciativa estratégica, aunque participe del bloque en el poder. Y esto será fundamental para entender la "posconvertibilidad".

¹ Ello se desarrolla fundamentalmente en el trabajo de tesis doctoral y no es el objeto del presente artículo.

Por otra parte, es necesario revisar en función de nuestros objetivos la diferenciación que se hace entre Empresa Transnacional y Conglomerado Extranjero, la cual se realiza a partir de la cantidad de empresas que posee un capital de origen extranjero en la Argentina. En primer lugar, revisamos dicha división ya que no nos permite precisar la escala y la composición del capital de la empresa en cuestión, en tanto la escala de un capital transnacional no se puede definir localmente.² En este sentido, para el análisis que realizaremos en este trabajo, no creemos necesario diferenciar al capital extranjero por la cantidad de empresas que posee formalmente en el nivel local. En segundo lugar, porque no necesariamente (y menos bajo las formas de propiedad actuales de las redes financieras) se pueden establecer límites precisos en la cantidad de empresas que concentra un capital, ya que muchas veces aparecen como independientes empresas que forman parte de una misma Red Financiera. En este sentido, por ejemplo, en el directorio del Citigroup encontrábamos, hasta hace unos años, multinacionales como PepsiCo, Chevron, Gillette, Colgate-Palmolive, Boeing, Dupont, Ford, AT&T y el gigante de multimedios Time Warner –CNN, HBO, Cinemax, TNT, I-Sat, Cinecanal, etc. (Merino y Formento, 2011: 49). Es decir, cada una de estas empresas es parte de una red financiera, que confluye en un banco global y en un conjunto de Fondos Financieros de Inversión Global con otras empresas que a primera vista aparecen formalmente separadas.³ En tercer lugar, y a los fines de nuestro trabajo, esta diferenciación entre Empresa Transnacional y Conglomerado Extranjero parece aumentar el peso relativo de los grupos económicos locales en la estructura económica argentina, en detrimento del capital extranjero que aparece dividido en dos formas de capital. Por otra parte, entendemos que sí puede resultar más pertinente a nuestros propósitos la división que se hace entre Grupo Económico Local (GEL) y “burguesía nacional”, y dentro de los GEL los que se denominan Oligarquía Diversificada, que incluye a aquellos grupos económicos con origen en la oligarquía terrateniente que tienen enorme peso en la estructura de la propiedad rural en la Argentina (Bunge y Born, Loma Negra, Bemberg, Wertheim, Garovaglio y Zorraquín, y quienes se sumaron más

² Lo que sí es importante diferenciar, es el origen del capital, criterio central para su caracterización por sus vinculaciones con las cuestiones geoestratégicas de las luchas entre bloques de poder mundial.

³ Incluso, según investigaciones realizadas por Stefania Vitali, James B. Glattfelder y Stefano Battiston de la Universidad de Zurich (Suiza), publicadas en su trabajo en octubre de 2011 bajo el título “La Red de Control Corporativo Global” (The Network of Global Corporate Control), determinan que 147 redes financieras transnacionales controlan 43.060 corporaciones transnacionales y multinacionales, las cuales dominan por lo menos el 40% de la economía global.

tarde como Arcor y Pérez Companc). Entre los GEL del GP y la “burguesía nacional” se puede observar una diferencia de escala que guarda relación con ciertos posicionamientos, en tanto los GEL son menos mercadointernistas que la burguesía local y ello puede dar lugar a distintas visiones en cuanto al proteccionismo, el nivel de intervención del Estado, etc. El núcleo del GP estaba conformado predominantemente por los GEL no provenientes de la Oligarquía Diversificada y por representantes de la burguesía local. Los grupos provenientes de la OD se encuentran más cercanos a la tendencia neoliberal o en el caso de algunos como Pérez Companc a los sectores más liberales dentro de la tendencia neodesarrollista, que participaron lateralmente del GP.

Una vez aclarados estos puntos, el objetivo es realizar un análisis de las condiciones económicas de la lucha política por modelos de capitalismo, tratando de abordar con ello la dimensión económica del sujeto político emergente, el GP. Para ello, en principio, utilizaremos y analizaremos datos extraídos de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas (ENGE) elaborada por el INDEC.

La concurrencia entre el capital local y el capital extranjero

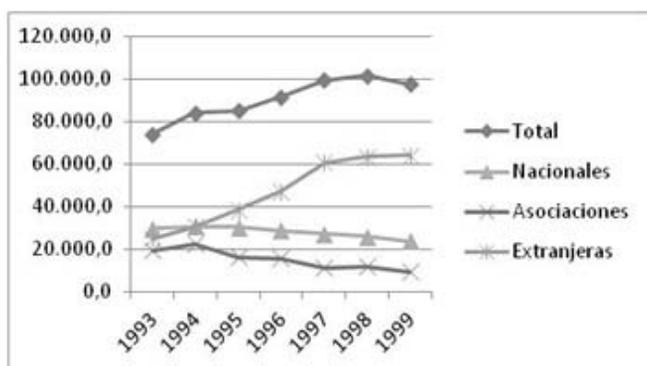
Nuestro análisis de datos comprende el período que va de 1993 a 1999. Este último año apareció en escena el Grupo Productivo y desde 1993 tenemos los datos de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas (ENGE) del INDEC, la cual se hace sobre las 500 empresas más grandes del país de los sectores no financieros, y que también excluye al sector agropecuario. Si bien ello resulta una limitante, nos parece lo más aproximado que tenemos a nuestro alcance para dar cuenta de algunos aspectos centrales de la concurrencia entre el gran capital local y el capital extranjero en los años '90.

Como podemos apreciar en el **cuadro 2**, el valor de producción en 1993 de las empresas de capital nacional en la cúpula empresaria, era superior en casi un 20% al de las empresas extranjeras, así como también, aunque por muy poco margen, lo eran las utilidades (**cuadro 1** y **gráfico 1**). Para 1999 las utilidades de las empresas de capital local de la cúpula empresaria habían caído un 64,11%, pasando a 694 millones de pesos constantes promedio 2002, que se explica tanto por la reducción de empresas nacionales en el panel de las 500 principales como por la caída de las utilidades por empresa. También el valor de producción de las empresas controladas por capitales locales cayó de forma constante (como se ve en el **gráfico 1**), un 18,88% menor en 1999 que en 1993, lo que representa una importante pérdida relativa en valor de producción total de las 500 principales empresas y en la economía en

Cuadro 1. Utilidades según origen de capital (en millones de pesos constantes promedio 2002)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	5.860,50	8.097,70	7.638,10	8.896,30	10.000,50	8.867,60	6.254,10
Nacionales (1)	2.054,10	2.279,30	2.223,90	2.180,30	2.390,30	1.364,10	694,00
Asociaciones (2)	1.755,20	2.778,10	2.131,40	2.370,80	1.676,00	1.504,80	597,05
Extranjeras (3)	2.051,20	3.040,30	3.282,80	4.345,20	5.934,20	5.998,60	4.962,60

(1) Menos de un 10% de participación de capital de origen extranjero (2) Entre un 10% y hasta 50% de capital de origen extranjero (3) Más de un 50% de capital extranjero
Fuente: elaboración propia sobre ENGE del INDEC

Gráfico 1. Valor de Producción según origen del capital

general: las empresas con capitales de origen nacional pasaron de representar el 40% del valor de producción en 1993 al 24,39% en 1999. Lo mismo sucede con el valor agregado: de producir el 38,39% del valor agregado entre las 500 grandes empresas, las empresas pertenecientes a capitales locales en seis años pasaron a sólo el 20,51%. El mismo proceso puede observarse en el caso de las Asociaciones, empresas que poseen una mayoría accionaria de capitales nacionales, pero con más de un 10% de acciones en manos de empresas extranjeras.

A partir de los datos del **cuadro 2** podemos agregar algunos elementos más a esta primera descripción. Especialmente en lo que se refiere a la productividad. En el caso de las empresas controladas por capital local, podemos observar que el valor agregado por trabajador en 1993 es de \$ 31.942,77 (a pesos constantes promedio 2002) y el valor de producción por trabajador es de \$ 81.048,47. Para 1999, si bien

Cuadro 2. Asalariados, Valor de Producción, Productividad y Aumento de Productividad según origen de capital

	Asalariados	Valor de Producción (VP)*	VP/ asalariados	Valor Agregado /Asalariados	Aumento de productividad
Nacionales					
1993	366.878	29.734.900.000	81.048,47	31.942,77	
1999	221.588	23.824.400.000	107.516,65	38.644,05	20,98%
Asociaciones					
1993	107.774	19.472.900.000	180.682,72	78.742,55	
1999	52.962	9.632.700.000	181.879,46	66.672,33	-15,33%
Extranjeras					
1993	135.606	25.129.500.000	185.312,60	76.083,65	
1999	286.804	64.188.700.000	223.806,85	103.383,50	35,88%

*En pesos constantes promedio 2002. Fuente: elaboración propia sobre ENGE-INDEC

reducen su participación en el valor agregado total y en el valor de producción, observando un claro desplazamiento de las fracciones de capital local (grupo económico y gran industria), logran aumentar la productividad en un 20,98%, es decir, logran aumentar el rendimiento (o la explotación, según desde dónde se observe) de la fuerza de trabajo un 20,98% en promedio. En el caso de las empresas controladas por capitales extranjeros observamos una diferencia notoria entre 1993 y 1999, no sólo en lo que hace al aumento de la porción de valor agregado y valor de producción que controlan en el panel de las 500 empresas principales (que además, en conjunto, por el proceso de concentración, representan una porción mayor del total de la economía), sino que también vemos un salto considerable en lo que hace a la productividad, muy por encima de las empresas controladas por capitales locales. En este sentido, para las empresas controladas por capitales de origen extranjero, en promedio, el aumento del valor agregado por trabajador es del 35,88% entre 1993 y 1999. Además, ya en 1993 la diferencia de productividad es notoria, partiendo de una diferencia de más del doble a favor de las empresas controladas por capitales de origen extranjero. Como afirma Marx, siguiendo la teoría económica clásica, *“La lucha de la competencia se libra mediante el abaratamiento de las mercancías. La baratura de las mercancías depende, caeteris paribus, del rendimiento del trabajo y éste de la escala de producción. Según esto, los capitales más grandes desalojan necesariamente a los más pequeños.”* (Marx, 1999 [1867]: 530) Por lo visto, ya en 1993 la diferencia notable del rendimiento del trabajo podía augurar un futuro no muy promisorio

para los capitales locales y su necesario desalojo, especialmente con la economía “liberada” de las regulaciones que los protegían.

En este sentido, en el tercer trimestre de 1989, en plena lucha entre capitales por la conducción del estado (Ortiz y Schorr, 2006), el golpe de mercado hiperinflacionario significó un cambio de relación de fuerzas a favor de las fracciones financieras transnacionales -que aparecían bajo la forma de “acreedores extranjeros”- junto con ciertos aliados locales. Ello fue determinante para explicar las profundas transformaciones de la política económica del Estado, las cuales se cristalizaron en la ley de Reforma del Estado (23.696 del 17/8/1989) para avanzar con el plan privatizador; y en la ley de Emergencia Económica (23.697 1/9/1989) que significó un fuerte recorte en las transferencias a los Grupos Económicos Locales (GEL) y la burguesía nacional. Esta última ley avanzó hacia la reforma del Banco Central y propendió a la transformación del régimen de inversiones extranjeras, rompiendo con los privilegios de los capitales locales (Basualdo, 2010; Bonnet, 2007). Otra de las transformaciones importantes fue la apertura comercial: en dos años el arancel promedio a las importaciones pasó del 26% en 1989 al 10% en 1991 (Gaggero, 2008). Tampoco debe olvidarse la coincidencia estratégica de las distintas fracciones en avanzar contra la clase trabajadora, sobre las condiciones de vida y de trabajo, en tanto el conjunto del gran capital se encuentran igualmente interesados en aumentar los niveles de extracción de excedente a la clase trabajadora en su conjunto.⁴ Las diferencias y las luchas se dan, luego, por la capacidad que tiene cada capital para apropiarse de la riqueza producida, así como también porque, por ejemplo, los sectores más “mercadointernistas” necesitan un mercado interno fuerte y, por lo tanto, tienen ciertos límites a la baja de los salarios.

⁴ En un trabajo realizado por la Sociedad de Estudios Laborales (SEL) y Mora y Araujo & Asociados, publicado en *Clarín*, 25 de octubre de 1998, se advierte la siguiente situación. Durante los '90 hubo un fuerte aumento de las horas trabajadas. En 1990, el promedio anual de tiempo trabajado rozaba las 2.000 horas, en 1998 es de casi 2.200 horas. Y en la mayoría de los casos, los empleados no cobran ninguna compensación por las labores fuera de horario y no la reclaman por temor a engrosar el número de los desempleados. Del relevamiento surge que la jornada habitual promedio de los ocupados, incluyendo el trabajo llevado a la casa, es de 9 horas 20 minutos, lo que equivale a 2.200 horas anuales. Pero, entre 1990 y 1997, la productividad laboral industrial creció en la Argentina más del 50%, y los ingresos reales se achicaron, mientras aumentaron las jornadas de trabajo de los que están ocupados, dando lugar a un impresionante aumento del excedente apropiado por el capital. Por otro lado, según las cifras del INDEC la distribución del ingreso en la Argentina retrocedió en relación con 1989 de tal manera que en 1998 el 20% más pobre de los hogares recibe el 4,2% de los ingresos, mientras el 20% más rico se lleva el 51,6%. Desde 1974, el 30% más pobre de la población redujo en casi un 28% su participación en el ingreso, mientras el 10% más rico lo acrecentó en el 30,1 por ciento.

Cuadro 3. Asalariados y Salario Promedio Bruto en 1993 y 1999, según origen del capital

	Salarios	Asalariados	Salario Promedio Bruto	Variación
Nacionales				
1993	5.533.300.000	366.878	15.082	
1999	4.122.000.000	221.588	18.602	23,30%
Asociaciones				
1993	2.227.700.000	107.774	20.670,1	
1999	1.112.600.000	52.962	21.007,5	1,60%
Extranjeras				
1993	2.894.400.000	135.606	21.344,2	
1999	6.271.300.000	286.804	21.866,2	2,45%

*En pesos constantes promedio 2002. Fuente: elaboración propia sobre ENGE-INDEC

Resulta fundamental analizar también qué sucedió en materia salarial en relación con la productividad. Como vemos en el **cuadro 3**, el salario promedio bruto (a pesos constantes promedio 2002) en 1993 es mucho mayor en las empresas controladas por capitales extranjeros (\$ 21.344,2) que el de las empresas de capital local (\$ 15.082). El salario promedio bruto pagado por empresas de capital local representaba un 70,66% con respecto a las extranjeras. Sin embargo, como vimos anteriormente en el **cuadro 2**, el valor agregado por trabajador de las empresas controladas por capitales extranjeros más que duplicaba a las empresas de capital local. Para 1999, la variación del salario bruto por trabajador fue del 23,3% en el caso de las empresas de origen nacional⁵ y de sólo un 2,45% en las empresas controladas por capitales extranjeros. Si ello lo comparamos con los aumentos de productividad analizados anteriormente, podemos ver que el aumento de productividad es menor al aumento salarial en el caso de las empresas de capital local como conjunto del panel (20,98% contra 23,3%), con lo cual disminuye relativamente la riqueza apropiada por el capital local respecto de la fuerza de trabajo. Del otro lado, podemos observar cómo en el caso de las empresas de capital extranjero la variación salarial es de sólo el 2,45% y la productividad aumenta un 35,88%, con lo cual podemos inferir que aumenta notablemente la plusvalía relativa extraída.

⁵ Habría que estudiar, además, si el aumento se debe, en buena medida, al desplazamiento en el índice de las 500 empresas principales de aquellas que pagaban menores salarios, las cuales eran menos competitivas.

Ahora veamos la declinación de las utilidades de las empresas de capitales de origen local con respecto a los capitales de origen extranjero.

- 1) Empresas de capital local, analizando globalmente su capital (281 empresas entre las 500 principales) en 1993:

El valor de producción⁶ total empresas de los capitales locales es de 29.734.900.000, de los cuales 5.533.300.000 constituyen los salarios (19,98%), sin contar las contribuciones patronales, y 2.054.100.000 las utilidades⁷ (7,42%).

- 2) Empresas con más del 50% de capital extranjero, analizando globalmente su capital (161 empresas entre las 500 principales) 1993:

El valor de producción total 25.129.500.000, de los cuales 2.894.400.000 constituye los salarios (12,54%) y 2.051.200.000 las utilidades (8,88%)

Es notable observar las diferencias en el año 1993, en plena “comunidad de negocios”⁸, lo cual hace prever el resultado del desarrollo de la competencia. Como decíamos anteriormente, se parte de una notable diferencia de productividad a favor de las fracciones de capital de origen extranjero, siendo ésta, llegado a un punto en el proceso de acumulación, la herramienta más fuerte de la acumulación. Además, como observamos, la distribución del capital también es diferente, a partir de lo que se puede inferir que la composición orgánica sea diferente, lo cual guarda relación con su mayor productividad, ya que al ser mayor, mayor es el volumen relativo de los medios de producción que el trabajador convierte en producto durante cierto tiempo y con la misma tensión de la fuerza de trabajo. Es decir, a mayor productividad del trabajo hay un cambio en la composición técnica de capital ya que se necesita menos masa de trabajo en relación con la masa de medios de producción. Dicha composición técnica se expresa en su composición de valor, es decir, en la composición orgánica, en donde se observa un mayor peso relativo del valor de medios de producción (capital constante) que de fuerza de trabajo (capital variable).

⁶ El valor de producción se compone, según la metodología del INDEC para la encuesta a las 500 grandes empresas, del Consumo intermedio y el valor agregado bruto (el cual incluye las amortizaciones de capital fijo, la masa salarial y las utilidades, entre otros componentes)

⁷ Antes del pago del impuesto a las ganancias.

⁸ Para Basualdo (2010: 313) “Luego del enfrentamiento entre las fracciones dominantes que dio lugar a la crisis inflacionaria, se formó una ‘comunidad de negocios’ basada en la privatización de las empresas estatales donde convergieron la oligarquía diversificada, las nuevas firmas extranjeras y los acreedores externos”.

Cuadro 4. Empresas según origen de capital por año (cúpula 500 ppales.)

Empresas	1993	1995	1999
Nacionales	281	248	189
Asociaciones	58	66	56
Extranjeras	161	186	255

Fuente: elaboración propia sobre datos de la ENGE-INDEC.

Por otra parte, es notable observar a partir de los datos disponibles la diferente relación entre la masa salarial en relación con las utilidades obtenidas, en cuyo cociente las fracciones de capital de origen extranjero casi duplican a las fracciones de capital locales.⁹ Ahora veamos este análisis para 1999:

El valor de producción de las empresas de capitales locales es de 23.824.400.000, de los cuales 4.122.000.000 representa los salarios (17,82%) y 694.000.000 las utilidades antes del pago del impuesto a las ganancias (3%). En cambio, en el caso de las empresas de capitales extranjeros, el valor de producción se multiplicó por tres para 1999, pasando a 64.188.700.000, de los cuales 6.908.800.000 representa los salarios (11,47%) y 4.962.600.000 las utilidades antes del pago del impuesto a las ganancias (8,24%).

El devenir del proceso de acumulación capitalista y, con él, de la competencia y de la concurrencia entre capitales, explica el proceso de concentración y centralización de capital a favor de las fracciones de capital extranjeras (**cuadro 4**), en un escenario en el cual el cambio de relación de fuerzas operado entre 1989-1990 condujo a la modificación de un conjunto de regulaciones y herramientas político-estatales que les permitían a las fracciones de origen local compensar su debilidad económica. Como se observa, es notable la disminución entre 1993 y 1999 de las utilidades de las fracciones locales (incluso cuando las empresas menos competitivas fueron desplazadas del panel de las 500 principales empresas), cuyo resultado es el desplazamiento de dichas fracciones y la agudización de la lucha por la competencia.

Irónicamente, ante las críticas al gobierno de dichas fracciones de

⁹ Estos números no pueden traducirse a las ecuaciones de composición orgánica del capital y nos marcan el límite con el que tenemos que trabajar sobre los datos disponibles ya que habría que analizar los balances y discriminar entre trabajo productivo y trabajo improductivo, tener en cuenta el problema de la transformación de valores en precios de producción, observar la redistribución de plusvalía entre ramas con distinta composición orgánica y la conformación de una tasa de ganancia media.

capital local encabezadas por la UIA (especialmente la línea "Industriales"), el viceministro de economía de Carlos Menem, Carlos Rodríguez, llegó a afirmar: "*¿Quién es la Unión industrial? Los quebrados, los fundidos, los que añoran el pasado.*"¹⁰ Fue el mismo que, expresando la tendencia extranjerizante, dijo que la Argentina debía regirse por la Reserva Federal de Estados Unidos, en consonancia con la fracción dominante del capital transnacional que avanzaba en la estructura económica de la Argentina. Y que a su vez manifestó que si la crisis de Brasil implicaba el cierre de las empresas argentinas, sería mejor, ya que de esa manera el país sería más eficiente.¹¹ La crisis que impactaba con fuerza en la Argentina a partir de la devaluación del real, que continúa una ola de crisis y centralización del capital transnacional iniciada en el sudeste asiático en 1997, agudizaba las tensiones con la estructura política y preparaba el terreno para una puja hegemónica.

Con la política neoliberal -que se impone con fuerza a partir de 1989-1991 con el retroceso de los "Capitanes de la Industria" en las pujas con el capital financiero transnacional y el golpe hiperinflacionario- hacia 1999 de las primeras 500 empresas 255 eran de capital extranjero y 56 eran asociaciones con presencia de capital extranjero. De las 152 empresas que más facturaban (más de 150 millones de pesos anuales), 101 -el 66,4%- tenían participación extranjera. Esto quiere decir que a mayor escala, mayor es la presencia extranjera. Además, de los activos totales de las 500 grandes empresas, el 71,3% correspondían a las de capitales del exterior.

Desplazamiento y absorción de los capitales locales

En el período que va de 1993 al año 2000, el PIB de la Argentina creció un 17,1%, mientras que el producido por el panel de las 500 grandes empresas del país creció un 44,3%, lo cual indica el proceso de concentración por acumulación ampliada de capital y el proceso de centralización por el cual avanzaron fundamentalmente las fracciones extranjeras de capital sobre las locales (Briner y Schorr, 2002), incluso sobre los grupos económicos locales más concentrados. Además, en materia industrial, hubo un fuerte desplazamiento general hacia la agroindustria.¹²

¹⁰ *Página/12*, 2 de septiembre de 1998. Citado por José Ignacio de Mendiguren, en la VI Conferencia Industrial, Mar del Plata, octubre de 2000.

¹¹ *Ibid.*

¹² Ya en 1997, Schvarzer observaba: "Las medidas ortodoxas, que impulsaron la contracción del mercado interno, las elevadas tasas de interés y la apertura a la competencia externa, provocaron una notable retracción del aparato industrial del país. Ramas enteras desaparecieron de la escena (como la electrónica), o quedaron golpe-

Cuadro 5. Compra de empresas y posiciones accionarias por parte de capitales extranjeros a grupos económicos locales

Empresa	Vendedor local	Comprador	Origen del capital
Banco Francés	Sud América Inversiones (hasta 1991 Alpargatas)	BBVA	Español
Acindar	Grupo Acindar-familia Acevedo	Belgo Mineira (50%)	Brasil
ALBA	Bunge & Born	ICI	Reino Unido
Alpargatas	Grupo Alpargatas	Fondos de inversión Newbridge, Longbar y Columbia	EUA
Astra	Grupo Gruneisen	Repsol (37,7%)	España
Atanor	Bunge & Born	Albaugh	EUA
Bagley	Bagley	Danone (51%)	Francia
Banco Río	Grupo Pérez Companc	Banco Santander	Español
Banco Roberts	Alpargatas	Banco HSBC	Reino Unido
Bridas	Bulgheroni	Amoco (60%)	EUA
Cablevisión	Eurnekian	TCI	EUA
Canale	Grupo Macri	Nabisco	EUA
Casa Tía	Deutsch	Exxel Group-Citigroup	EUA
Grafa	Bunge & Born	Camargo Correa	Brasil
Massuh	Massuh	Inland Container	EUA
OCA y OCASA	Grupo Yabrán	Exxel Group-Citigroup	EUA
Oleaginosas Moreno/Oeste	Grupo Moreno	Glencore	Suiza-Reino Unido
Polisur	Garovaglio y Zorraquín	Dow Chemical	EUA
SADE	Grupo Pérez Companc	Skanska	Suecia
Petrolera San Jorge	Familias Ostry y Priú	Chevron	EUA
Sevel	Grupo Macri	Peugeot (50%)	Francia
Telecom	Grupo Pérez Companc	Telecom Italia (Olivetti) y France Telecom	Italia y Francia
Telefónica	Grupo Pérez Companc	CEI Citicorp Holdings	EUA
Terrabusi	Grupo Terrabusi-Montagna	Nabisco	EUA

El proceso se aceleró a principios de 1995, con la corrida financiera por la fuga de capitales posterior a la crisis del Tequila. Sólo en el año 1997 se vendieron empresas por 10.000 millones de dólares a capitales

adas y reducidas a su mínima expresión (como la fabricación de bienes de capital y de máquinas herramientas), mientras que sólo se registró el avance de actividades ligadas al procesamiento de bienes primarios basados en ventajas comparativas naturales (como la producción de aceite y lácteos)." (Schwarzer, 1997)

extranjeros, lo cual indica el enorme proceso de centralización del capital.¹³ Según observan Gaggero y Wainer (2004: 15) a partir de mediados de la década de los '90, *"y a medida que se hacían más evidentes las limitaciones estructurales del modelo implementado por Domingo Cavallo, comenzaron a vislumbrarse al interior de la clase dominante diferencias importantes en torno de la política económica."* Desde la perspectiva que venimos desarrollando, las diferencias en la "clase dominante" respecto de la política de gobierno, fue un factor central para analizar el pasaje a la lucha política o por modelos de capitalismo por parte de las fracciones económicas de capital local (aunque no sólo las fracciones locales), que necesariamente guarda relación con el proceso económico descrito anteriormente. La dimensión económica no explica linealmente dicho pasaje, sino que también es fundamental la dimensión política y la ideológica (como analizamos en otros trabajos), pero sin dudas es central.

Esto se vio, entre otras ramas, en la centralización y extranjerización de la actividad bancaria, que no se encuentra agregada en el panel de las 500 principales empresas del INDEC. La crisis del sudeste asiático fue lo que medió para acelerar dicho proceso. Como afirma Schvarzer: *"la convergencia objetiva de intereses entre autoridades monetarias, bancos locales y compradores externos, permitió que, en pocos meses, en el curso de 1997, los mayores bancos locales vendieron sus acciones de control. Una de las ventas más sorprendentes fue la del Banco Roberts, propiedad del grupo del mismo nombre y uno de los más poderosos en el ámbito local."* Además del Banco Roberts (vinculado con el grupo Alpargatas) adquirido por el británico HSBC, otra de las grandes ventas a capitales extranjeros fue la del Banco Río del grupo Pérez Companc, uno de los principales grupos de la Argentina especializado en ese entonces en el sector petrolero y energético, al banco español Santander. La otra gran entidad española, el BBVA, adquirió el banco Francés, del grupo Sud América Inversiones (y hasta 1991, a su vez, del grupo Alpargatas). Otro de los bancos importantes comprado por capitales extranjeros fue el Banco del Buen Ayre, ligado a la empresa industrial de electrodomésticos B.G.H. (la más importante de capitales locales en esa rama industrial), adquirido por el banco Itaú, de origen brasileño, por 225 millones de dólares.¹⁴

Parte de dicho proceso fue la liquidación y vaciamiento del Banco BIBAS, perteneciente al grupo Bidas, que en los '80 llegó a conformar un grupo económico de enorme importancia, reuniendo más de 50 compañías con inversiones en finanzas, construcción, pesca, papel y

¹³ Ver Claudio Zlotnik, <http://www.pagina12.com.ar/1998/98-05/98-05-29/pag12.htm>

¹⁴ *La Nación*, 20 de mayo de 1998.

comunicaciones.¹⁵ El grupo Bidas era uno de los principales referentes del nucleamiento de Grupos Económicos Locales denominado “Capitanes de la Industria” en los años ‘80. Como sucedió con otro conjunto de grupos económicos locales, ante la debilidad frente a formas de capital más avanzadas, se especializó y se internacionalizó, es decir, aumentó la escala pero concentrándose en un sector específico, debilitándose como grupo económico, lo cual implica pasar a una posición subordinada como capital.

En 1997 se produce también la venta del Banco Quilmes, perteneciente a la familia Fiorito-Bianchi, al canadiense Scotiabank por 173,2 millones de dólares (69,9% de las acciones, de las cuales ya poseían el 25%).¹⁶ Para comparar las escalas de ambos capitales, resulta muy gráfico observar que el grupo financiero canadiense Scotiabank, un banco mediano en el nivel global, poseía al momento de la compra activos valuados en 224.700 millones de dólares y un patrimonio de 5.424 millones de dólares. Y el Banco Quilmes fue adquirido por sólo 173,2 millones de dólares. Por otro lado, el grupo Garovaglio y Zorraquín, uno de los capitanes de la industria de la década de los ‘80 (aunque de forma más marginal por su tendencia liberal, que guarda relación con su condición de oligarquía diversificada), llegó a poseer 40 empresas, entre las cuales se hallaban el Banco Español y el Banco Comercial del Norte (Ostiguy, 1990). Hacia 1997, sólo le quedaban siete empresas.¹⁷

En los años ‘90, la casi totalidad de los bancos nacionales privados fueron absorbidos por entidades del exterior y algo similar pasó entre las AFJP, donde las administradoras de capitales extranjeros se quedaron con el 76% de los fondos administrados. No se trataba de un fenómeno sólo local. Un estudio publicado por la Secretaría de Industria, referido a las 500 empresas latinoamericanas de mayor facturación, indicaba que entre 1994 y 1997, las filiales extranjeras pasaron de 146 a 183, las de grupos nacionales bajaron de 287 a 259 y las estatales de 67 a 58.¹⁸

Hacia fines de la década de 1980, en plena fortaleza e influencia de los grupos económicos locales como fracción dominante, la mitad de los doce principales bancos privados nacionales de la Argentina pertenecían a intereses industriales (Ostiguy, 1990), es decir, a industriales que en el proceso de acumulación devinieron en capitales financieros. Como observamos, a partir de los años ‘90 el proceso fue inverso, es decir que los grupos económicos locales retrocedieron perdiendo posi-

¹⁵ *La Nación*, 15 de marzo de 2010.

¹⁶ *Clarín*, 21 de octubre de 1997.

¹⁷ *La Nación*, 13 de abril de 1997.

¹⁸ *Clarín*, 17 de octubre de 1999.

ciones como capital financiero, como capital que combina y concentra en un mismo grupo y bajo una misma conducción a la gran banca y la gran industria. Además, el avance de los bancos extranjeros sobre los bancos locales les permitió quedarse con el control de parte de las AFJP creadas pocos años antes, con lo cual la masa de capital concentrada en manos extranjeras se multiplicó. Esto significó una pérdida central en el campo de batalla de la competencia para las fracciones de capital local, las fracciones extranjeras, particularmente las de origen estadounidense, británico y español, accedieron a una enorme palanca para la acumulación y para la centralización del capital, o para, sencillamente, ahogar a los capitales locales, apropiarse mediante el interés de gran parte de la plusvalía por ellos producida y luego adquirirlos una vez quebrados.

Por ello, en las caracterizaciones y lamentaciones de los industriales locales, son permanentes las alusiones contra el sector financiero, y de hecho el “proyecto productivo” brota como antítesis del “proyecto financiero” según las consideraciones de los protagonistas del GP. Veamos algunas consideraciones de uno de los personajes más prominentes de dicho grupo, Osvaldo Rial: *“Nosotros, los industriales, trabajamos gran parte de nuestra vida para los bancos (...) Tenemos todas las condiciones para que, con políticas adecuadas, la situación comience a revertirse. Sin embargo, el gran obstáculo es la estructura de poder que se ha consolidado en Argentina, dominada por sectores de la banca, acreedores internacionales y algunos grupos empresarios que influyen de manera determinante en la toma de decisiones”*. Así introduce Osvaldo Rial su libro “La dictadura económica”, publicado en 2001, mientras era presidente de la UIA (Rial, 2001: 17 y 18). Y abunda contra el sistema financiero “desnacionalizado”: *“En materia financiera, desde el inicio del plan de convertibilidad el costo del dinero es elevadísimo (...) Con tasas reales del 16 al 60 por ciento anual, con tipo de cambio fijo y precios mayoristas estables, es fácil entender las dificultades para ser competitivos y las asimetrías que se generan para las empresas de capital nacional que deben competir con firmas extranjeras que obtienen fondos al 3 ó 4 por ciento anual y tienen subsidios de todo tipo para la inversión y la exportación. De este modo se fue estimulando también un proceso de extranjerización del capital (...) Los esfuerzos por mejorar la eficiencia y la productividad dentro de las empresas se ven perjudicados por el costo exorbitante del dinero, que implica una enorme transferencia de recursos del sector productivo al financiero. Sin duda, el modelo de los ‘90 fue -y sigue siendo- funcional para que se produjera una de las más fuertes políticas de privilegios para el sistema financiero, que se tradujo en la transferencia monstruo-*

sa de recursos de los productores y consumidores hacia los bancos.” (Rial, 2001: 24) *“Los bancos han sido enemigos de la industria en este modelo económico”* (Rial, 2001: 76)

Las quejas de los industriales locales sobre las altas tasas de interés vigentes en la Argentina -que reflejaban una estructura de precios relativos en beneficio de la banca y las empresas multinacionales y transnacionales en perjuicio de la actividad productiva local- era acompañada frecuentemente por el ejemplo de la privatización de YPF, que reflejaba la percepción negativa de dicha privatización que excluyó a los grupos económicos locales de la mayor empresa del país. La española Repsol adquirió YPF con un préstamo al 3,5% anual, cuando las empresas líderes locales pagaban un mínimo de interés del 15% anual. De hecho, los principales accionistas de dicha empresa eran dos entidades financieras españolas: La Caixa y el banco BBVA. Este apalancamiento financiero fue lo que permitió en la década de los '90 que los bancos y sus empresas vinculadas (directa o indirectamente¹⁹) se expandieran y participaran activamente del proceso de privatización y concentración económica, relegando progresivamente a la fracción dominante en la economía durante la década de 1980. Además, dicha tasa de interés permitía posicionarse como actores centrales en la apropiación del excedente en la Argentina, en detrimento de otros capitales.

Otra rama que sufrió un fuerte proceso de extranjerización fue la de producción de alimentos. Las dos ventas más significativas fueron las de Terrabusi SA a RJR Nabisco (estadounidense) y Bagley a Danone (francesa), que eran las dos empresas alimenticias más importantes del país. Además, el grupo SOCMA perteneciente a la familia Macri vendió Canale a Nabisco. Según su gerencia porque: *“No conseguíamos escala de negocio contra operadores como Nabisco, que ya tenía Terrabusi, o Danone, que controla Bagley.”*²⁰ Canale representaba alrededor del 7,5% del mercado de galletitas en el país.²¹

En el sector de los hidrocarburos también puede apreciarse el proceso de extranjerización que afecta a importantes GEL. La presión de las multinacionales, de mucha mayor escala y espalda financiera, constituía una fuerte amenaza para los grupos locales, en un mercado más abierto y con la principal petrolera del país privatizada, por lo cual ya no podían actuar de contratistas con 'precios por encima del valor'. Es decir, la cuestión de la escala pasa a ser central, especialmente en una

¹⁹ En el caso de las norteamericanas las vinculaciones son indirectas o no-formales, ya que por legislación de dicho país existían restricciones para la participación directa de los bancos en otro tipo de actividades económicas.

²⁰ *Clarín*, 11 de septiembre de 1999.

²¹ *Ibid.*

rama como la petrolera, y en particular cuando los grupos económicos locales habían perdido la posición privilegiada de grandes contratistas del estado que les permitía evitar la competencia.²² En la lucha económica entre capitales, manifestada en la concurrencia y competencia (que convive con los procesos de monopolización y creación de oligopolios y cárteles), a medida que aumenta la productividad media, también aumenta el mínimo de capital que va haciéndose necesario para poder reproducirse en una determinada actividad, salvo que medidas y protecciones “extraeconómicas” modifiquen el escenario.

En el sector petrolero, Pérez Compac era uno de los grupos económicos locales que tenía una presencia decisiva en la producción de petróleo, con la empresa Pecom. Petrobras pagó, por el 58,6% de las acciones 1.077 millones de dólares y se hizo cargo de un pasivo de dos mil millones de dólares. Pecom también vendió la minera Cerro Vanguardia a la empresa Anglo Gold y su división agropecuaria a Halderman Farm²³. En la Argentina, al momento de la venta, Petrobras tenía una facturación de \$ 2.700 millones al año, contra 2.810 millones de Pecom. Los empleados de la primera sumaban 1.527 y los de la segunda, 3.408. La brasileña tenía 700 estaciones de servicio y la empresa que vendió Pérez Compac, 113. Pero en la escala latinoamericana los números eran otros: Petrobras facturaba 29.866 millones de dólares contra 1.338 de Pecom por fuera del país.²⁴

Por otro lado, estaba la limitante financiera a la que hicimos referencia anteriormente: *“Cabe mencionar que las limitaciones financieras también fueron un factor importante que llevó a la venta. Cuando el grupo Pérez Compac decidió vender a la brasileña Petrobras el 58% de la firma, la misma tenía una deuda superior a los 2 mil millones de dólares, la mayor parte contraída en el exterior.”* (citado en Gaggero, 2008: 17). Por lo que se observa, la estrategia del grupo de concentrarse en la industria alimenticia y retirarse de la industria petrolera, es sobre todo impuesta externamente por constreñimiento financiero, que a su vez indica una falta de escala. Dicho grupo, al desprenderse de los bancos que poseía, perdió también su carácter de capital financiero y la posibilidad de apalancar a sus propias empresas.

Como observan Chudnovsky, Kosacoff y López (1999), esta estrategia de concentración de esfuerzos en algunas áreas de negocios, en donde algunos grupos se hacen más fuertes en las actividades donde han acumulado mayores capacidades (como Techint en productos siderúrgicos)

²² De ahí la caracterización con tono peyorativo con que se denomina a los “Capitanes de la Industria” y a los grupos económicos locales como la “Patria Contratista”.

²³ *La Nación*, 18 de octubre de 2002.

²⁴ *Clarín*, 14 de mayo de 2003.

fue una forma de adaptarse y poder reproducirse ante las nuevas reglas de juego de la economía local. Esto es lo que Castellani y Gaggero (2011:281) analizan como una estrategia de reconversión productiva. En otros casos, apostaron a adquirir activos y lograr posiciones dominantes en un sector donde la Argentina tiene ventajas comparativas naturales y un gran potencial de expansión bajo el proyecto financiero global, en tanto economía agroexportadora: ello fue claro en el caso del Grupo Macri (desplazado de la industria automotriz), así como en el caso que vimos anteriormente con Pérez Companc, que Castellani y Gaggero (2011:280) denominan estrategia de profundización de la inserción primario-exportadora. Pero así y todo, más allá de la estrategia, las empresas argentinas tienen tres grandes debilidades estructurales: en primer lugar, son pequeñas en el nivel mundial, lo cual les trae problemas para obtener financiamiento al costo que logran sus competidores internacionales. Además, perdieron su condición de capital financiero, es decir no están asociadas o en red con bancos y fondos de inversión con escala. En segundo lugar, dedican muy pocos recursos a la investigación y, en consecuencia, casi no participan en las ramas de alta tecnología lideradas por firmas transnacionales. En este sentido, no forman parte de las industrias estratégicas de alto valor agregado, que tienen la capacidad de autonomizarse en los procesos de cambio de composición orgánica al desarrollar tecnología propia para aumentar la productividad. Quien controla la producción de medios de producción y, particularmente, los medios de producción estratégicos que hacen al salto tecnológico ("las industrias de industria"), disputa el tiempo social de producción y puede participar como actor central en la apropiación de riqueza social. En tercer lugar, el mercado interno argentino es pequeño en términos relativos. Y todos estos factores se observan claramente en el sector petrolero.

Otra de las empresas importantes en el sector e integrante del conjunto de grupos económicos locales que conformaron en los '80 el grupo de los "Capitanes de la Industria", era Astra, perteneciente a las familias Grüneisen (Ostiguy, 1990), Aguirre y Sánchez Caballero, la cual fue vendida años antes que Pecom, en 1996, a Repsol. La española Repsol dejó atrás en el pleito por la adquisición de Astra a Pecom, a la Compañía General de Combustible (grupo local Soldati) y a la estadounidense Texaco. Con activos valuados en 1.000 millones de dólares y ventas en el orden de los 350 millones de dólares, Astra era la quinta compañía petrolera del mercado argentino, con una producción de 6.000 metros cúbicos por día, lo que representaba un 5 por ciento del total del país. La imposibilidad de adquirir esta petrolera por parte de Pérez Companc y de Soldati para saltar en escala y productividad, en un escenario en dónde había desaparecido la petrolera estatal como

empresa central de dicho mercado, volvía demasiado dificultosa la posibilidad de dichos capitales de mantener sus posiciones. También la Petrolera San Jorge de las familias Ostry y Priú fue vendida por 1.000 millones de dólares a la empresa norteamericana Chevron, la cual de esta forma pasó a controlar la segunda exportadora de petróleo crudo en la Argentina.

Uno de los rubros de fuerte centralización y extranjerización fue el textil y el de calzado. Grafa y Alpargatas fueron vendidas a capitales extranjeros, y posteriormente también Gatic, mantenida por el estado a través de deuda fiscal, fue vendida. Alpargatas y Gatic dominaban el 80% del mercado interno de zapatillas y Alpargatas era la principal empresa textil del país (Castellani y Gaggero, 2011). Entre el endeudamiento y la competencia extranjera, dichas empresas no pudieron resistir y fueron vendidas-traspasadas a capitales extranjeros. En 1999 las ventas de zapatos en el mercado interno argentino caerían un 40% y la balanza comercial del sector era deficitaria desde 1996. Alpargatas, la principal empresa local del sector, cerró sus balances con un patrimonio neto negativo de 38,23 millones de pesos, y la situación de las numerosas PYMES era similar o peor. Luego de las devaluaciones del sudeste asiático, la competencia con los importadores que comercializan zapatos (mayormente zapatillas) que provenían de China, Corea y Taiwán era prácticamente inviable sin protección arancelaria fuerte y escala. Según la Cámara de la Industria del Calzado, entre 1991 y 1995 la producción nacional de calzado cayó 30%, desaparecieron 997 fábricas de calzado y 14.400 puestos de trabajo. Con la apertura del mercado la cantidad de zapatos que ingresaron al país desde China creció el 145 por ciento.²⁵

Estos son sólo algunos ejemplos particulares del proceso general enunciado con anterioridad, por el cual se consolida la presencia del capital extranjero en toda la economía, y especialmente en las actividades extractivas y exportadoras de recursos naturales, que es el lugar impuesto a la Argentina en la división internacional del trabajo del capitalismo financiero global.

Por el lado de la burguesía local y de las pymes, orientadas fundamentalmente hacia el mercado interno o como proveedoras de los GEL, el impacto de la Convertibilidad y el Proyecto financiero neoliberal fue más profundo aún. Entre 1994 y 2000, fueron cerradas 30.600 pequeñas y medianas empresas industriales. Según un relevamiento sobre la evolución sectorial y territorial (denominados manchones de la producción) de las Pymi realizado por el Observatorio Permanente de

²⁵ *Página/12*, 15 de octubre de 1999 y *Clarín*, 17 de octubre de 1999

las Pymi argentinas, y presentado por la Unión Industrial Argentina, en el año 2000, existían 62.880, de las cuales 42.490 habían nacido antes de 1994 y el resto, 20.390, después de ese año.

La estructura de precios relativos consolidada en la Convertibilidad favoreció fuertemente al sector financiero, de servicios y comercial, en detrimento de los sectores productores de bienes transables, pero particularmente del sector industrial. Como observamos en el **cuadro 6**, esto se agudizó en los ciclos recesivos, manifestando una fuerte caída en el PIB industrial tanto en términos absolutos, como relativos a otras actividades y relativo a la participación en el PIB total. Sólo entre 1998 y el 2001 el PIB de las actividades manufactureras (que nosotros llamamos específicamente PIB industrial) cayó un 18%, siendo claramente el sector que más descendió en el ciclo recesivo. Además, la caída relativa del sector industrial en el PIB durante la década de los '90 fue un rasgo característico del proceso de reprimarización de la economía, que se agudizó notablemente con el comienzo del ciclo recesivo. A su vez, la intermediación financiera también experimentó un crecimiento relativo en su participación en el PIB: en 1993 la misma era de 3,7%, en 1997 4,86%, en 1999 5,76% y en 2001 5,65%. Nótese que el año en que surgió el GP fue cuando la intermediación financiera obtuvo la mayor participación en el PIB en términos relativos, y que la misma creció un 145% entre 1993 y 1999, con una crisis financiera en el medio por el impacto del Tequila): su PIB sectorial pasó de 3.411 millones de pesos a 8.342 millones de pesos (precios de 1993).

El GP y las explicaciones económicas sobre su aparición y desarrollo

Entendemos que el surgimiento del GP es ante todo un hecho político que no puede explicarse solamente por cuestiones económicas. Así y todo resulta interesante analizar y debatir las causas económicas que explican el surgimiento del GP y el "proyecto productivo", esgrimidas por algunos autores especialistas en la materia y que pretendemos en parte complementar en este trabajo destinado al plano económico. Un ejemplo de la mirada que hace hincapié en la estrategia de los grupos económicos es la que exponen Castellani y Gaggero (2011), en donde observan que las causas del retroceso en la cúpula empresaria por parte de los grupos económicos nacionales (GEN) *"hay que buscarlas en las estrategias que desplegaron los GEN a partir de la crisis del Tequila"* (2011:278). Obviamente no desconocen lo que ellos denominan los "cambios en el contexto macroeconómico", pero el foco del análisis está puesto en que la pérdida de lugar en la cúpula económica de los GEN se debe a una estrategia (2011: 287).

Cuadro 6. Producto Interno Bruto desagregado por actividad a precios de mercado. Millones de pesos, a precios de 1993. Valores Agregados Brutos Sectoriales a precios básicos

	AÑOS						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PBI	277.441	288.123	278.369	276.173	263.997	235.236	256.023
Producción de Bienes	82.791	86.374	82.027	79.495	75.448	66.615	76.240
Agricultura, ganadería y pesca	13.630	14.820	15.186	14.920	15.077	14.733	15.745
Minas y Canteras	4.843	4.657	4.505	4.808	5.032	4.844	5.024
Manufacturas	42.950	43.733	40.275	38.732	35.867	31.955	37.058
Suministro de electricidad, gas y agua	5.803	5.863	6.469	6.897	6.972	6.761	7.232
Construcción	15.565	16.919	15.591	14.138	12.500	8.322	11.180
Producción de Servicios	166.042	173.725	171.006	171.958	165.180	150.292	156.823
Comercio	36.812	37.869	35.072	34.073	31.375	25.581	29.151
Hoteles y Restaurantes	6970	7.413	7.103	7.103	6.585	6.040	6.402
Transporte, almacenamiento	20.817	22.660	22.366	22.754	21.713	19.990	21.633
Intermediación Financiera	13.484	15.973	16.043	16.394	14.936	11.990	10.102
Actividades Inmobiliarias	38.894	40.015	39.664	40.023	39.023	36.844	38.293
Adm. Púb. y Defensa. S.S. de afiliación obligatoria	14.008	13.915	14.185	14.281	14.044	13.918	14.072
Enseñanza, Salud y Servicios Sociales	20.399	20.704	21.398	21.950	22.262	22.194	22.803
Otros	14.658	15.175	15.175	15.389	15.241	13.737	14.368
Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente	6.300	8.348	8.342	8.409	6.947	4.668	3.029

Elaboración propia sobre datos del INDEC

En el mismo sentido parecen pronunciarse Gaggero y Wainer (2006) cuando ponen el acento explicativo de la ruptura de la “Comunidad de Negocios” a partir de la estrategia de reestructuración emprendida por los grupos económicos locales. En este sentido, afirman dichos autores: *“A partir de 1995 la “comunidad de negocios”, que había logrado unificar a las distintas fracciones de la clase dominante, comenzó a resque-*

brajarse debido a un proceso de reestructuración encarado por los grandes grupos económicos nacionales que incluyó la venta de su participación accionaria en las empresas privatizadas a empresas transnacionales, la remisión de una gran masa de capital líquido al exterior, y el repliegue en determinados sectores -predominantemente exportadores de la economía argentina” (Gaggero y Wainer, 2006: 2)

En una entrevista publicada en el diario *Clarín* el 17/3/1997 al dueño de Terrabusi, Gilberto Montagna (que el propio artículo de Castellani y Gaggero cita), se observa con toda claridad cómo se representa en los empresarios locales las consecuencias fundamentales del despliegue de la ‘economía abierta de mercado’ bajo el proyecto financiero neoliberal, más allá de la estrategia individual luego implementada por el capital individual para hacer frente a esa realidad que se le impone (según los autores “estrategia de retirada oportuna”) y que es consecuencia de las relaciones sociales de producción en las que está inserto. Afirma Montagna:

“No se trata de convertirse en Don Quijote al divino botón. La ecuación que nosotros hicimos en su momento era que Nabisco había definido que se iba a instalar en la Argentina. En un escenario en que la producción instalada de galletitas en el país era el doble de la capacidad necesaria, las galletitas se habían convertido en un commodities donde ya no había nichos de mercado donde usted pudiera producir con una calidad de mercado superior, o con una tecnología superior al resto. En ese cuadro hay que manejarse forzosamente en función de precios. La competencia se fue haciendo cada vez más ruidosa, los márgenes de rentabilidad se reducían. Lo que analizamos es que competíamos hacia abajo en el mercado interno con pymes que pagaban parte de los sueldos en negro. Y hacia arriba veíamos a los monstruos que estaban dispuestos a perder plata durante diez años para ganar mercado.”²⁶ (Castellani y Gaggero, 211: 218)

Es muy interesante el planteo de Montagna (Terrabusi) para dar cuenta de cómo existe una determinada relación de producción en la que se encuentran los sujetos, a partir de las cuales desarrollan una experiencia, que interpretan de acuerdo con las ideas que poseen, a los marcos interpretativos-culturales que fueron forjando, a las estructuras políticas existentes, y en función de las cuales toman una decisión o determinan un curso de acción. Decisión que se da en determinadas relaciones de poder, determinadas a su vez por los efectos en los planos económico, político e ideológico. En unos casos será resistir el proceso de extranjerización y en otros, como el de Terrabusi proveniente de una tradición liberal, seguir sin problema las reglas del “mercado”.

²⁶ Sí resulta interesante observar aquí que ante una misma realidad económica los distintos sectores empresarios que poseen diferentes identidades, distintas historias y pertenecen a agrupamientos diferentes, presentan respuestas diferentes.

Es decir, resulta central analizar en parte el comportamiento del empresariado local en determinado contexto histórico, teniendo presente su condición económica, en tanto fracciones de capital local, cuya escala en el nivel global es pequeña y su composición orgánica retrasada respecto de otras formas de capital, que están ubicados en un país-región periférico o semicolonial, en el cual poseen su asiento principal y se desarrollaron fundamentalmente (salvo excepciones) gracias a la promoción, protección e impulso “estatal”. En este sentido, tampoco compartimos ese criterio que analiza desde una dimensión ética el comportamiento de la “burguesía nacional”, la cual no actuaría como debería hacerlo y por ello el país no se desarrolla. Ello puede sesgar el análisis de estos sectores sociales y dar lugar a interpretaciones de que su accionar es meramente especulativo, cortoplacista, oportunista y toda articulación que desarrollen o sus discursos a favor del “proyecto nacional” y del “proyecto productivo” serían meras estratagemas, es decir, dispositivos para engañar a la clases subalternas. Entendemos que los procesos son más complejos y ello es visible al analizar el surgimiento y el accionar político del GP.

Este debate (que desde nuestro punto de vista se trata de posiciones complementarias) se relaciona estrechamente con el análisis del proceso de extranjerización. Cuando se centra demasiado sobre el comportamiento de los grupos económicos, la explicación de dicho proceso puede dejar de lado el desplazamiento de ciertas fracciones de capital por diferencias de productividad, en relación con la escala, composición orgánica y tasa de ganancia, y atribuir un lugar central para dar cuenta de dicho fenómeno a un nuevo comportamiento empresarial inscripto en la ‘lógica de la valorización financiera’. Para dicha interpretación es la lógica financiera la que guía el desprendimiento de las acciones de las empresas privatizadas por parte de la fracción dominante local. *“Esta subordinación de las privatizaciones a la lógica financiera se hizo patente en la posterior y masiva transferencia de capital cuyo núcleo central estuvo constituido por la venta de las tenencias accionarias de la fracción dominante local al capital extranjero”* (Basualdo, 2010: 334).

Si bien el mecanismo de obtención de ganancias patrimoniales por ventas de participaciones empresarias en empresas privatizadas por parte de los GEL es significativo para analizar el proceso de los ‘90, creemos importante complementarlo con algunas de las claves centrales que observamos anteriormente. En este sentido, vamos a poner un ejemplo, que es bastante descriptivo de lo acontecido con las privatizaciones y la venta de las participaciones de las fracciones de capital local. Es el caso de Telefónica de Argentina y el grupo Techint²⁷. Dicho

²⁷ Consideramos a dicho grupo como parte de la fracción de grupos económicos locales, a pesar de tener origen italiano. Como observa Ostiguy (1990), es un grupo económi-

grupo económico obtuvo grandes ganancias por las diferencias entre el precio pagado por la porción accionaria cuando se privatizó y el precio obtenido a cambio de dichas acciones cuando las vendieron. Sin embargo, cuando se analiza dicho desprendimiento no obedeció tanto a la voluntad del grupo Techint de obtener ganancias patrimoniales (aunque si las obtuvo), como al avance en la compra de acciones de transnacionales de muchísima mayor escala y capacidad tecnológica, con el objetivo de quedarse con el negocio local de las comunicaciones. Incluso Techint aspiraba a desarrollarse fuertemente en este sector, lo cual seguiría intentando dos años más tarde, en 1999²⁸. El grupo se especializó e internacionalizó, perdiendo terreno como grupo económico-financiero diversificado y ganando en fortaleza en la rama siderúrgica. La venta del paquete accionario de Telefónica fue utilizada en el proceso de adquisiciones internacionales del grupo en el sector siderúrgico. Por otro lado, Techint no se desprendió de Somisa (siderúrgica antes estatal privatizada en los '90) para realizar ganancias patrimoniales sino que la conservó para fortalecerse en dicha rama productiva. En este sentido, Eduardo Baglietto, vicepresidente del grupo, afirmó en relación con su salida de Telefónica: *“Con el avance del CEI (holding controlado por el Citibank) quedamos relegados al papel de accionistas minoritarios”* ²⁹. Sin poder aspirar a tener las riendas -control de la empresa junto a Pérez Companc-, lanzada la desregulación del mercado telefónico que afectaba su situación y encerrado en la lucha entre dos transnacionales como CEI, por un lado, y Telefónica-British Telecom por el otro, Techint se vio desplazado.

Las ganancias patrimoniales, la salida de capitales al exterior, el posicionamiento en activos “financieros”, el reposicionamiento en actividades primarias de exportación y la centralidad de la “lógica financiera” en la estrategia de los grupos económicos locales y fracciones de burguesía local es lo que explicaría para Basualdo y otros autores el impulso de la propuesta “devaluadora”, “exportadora” y engañosamente “productiva”. La conformación del Grupo Productivo aparece como una estrategia conducida por un fracción de capital que, en realidad, se benefició durante la década de los '90, que se retiró de la estructura productiva por su lógica de valorización financiera y que como se encontraba fuertemente dolarizada le convenía devaluar. En esta visión, la fuga de capital al exterior de los grupos económicos locales, se observa como un comportamiento que se aleja de lo esperado por una “burguesía nacional”. Desde nuestro punto de vista sin duda existe en parte

co que representó el arquetipo de la gran empresa que se estableció y prosperó gracias al modelo de sustitución de importaciones.

²⁸ *Página 12*, 19 de agosto de 1999.

²⁹ *Clarín*, 25 de abril de 1997. <http://edant.clarin.com/diario/1997/04/25/o-01401d.htm>

dicha lógica financiera, pero a la vez hay otros elementos explicativos que complementan los mencionados y que permiten entender el comportamiento político posterior: el capital fugado, que adopta la forma de capital invertido para obtener una ganancia financiera, es en parte capital que no encuentra condiciones para su valorización en escala ampliada frente a la competencia extranjera y en el modelo de acumulación vigente, lo cual se traduce en la caída de las utilidades (como vimos anteriormente, para 1999 las utilidades habían caído al 3% para los grupos económicos locales antes del impuesto a las ganancias). El pasaje a la obtención de renta financiera local o internacional obedece no sólo a una lógica de valorización financiera sino también a que el capital bajo dicha forma logra reproducirse y ampliarse en mejores condiciones que bajo la forma de capital productivo, por su menor escala y productividad.³⁰

Desde nuestro punto de vista, la necesidad de devaluar y pesificar la economía por parte de las fracciones de capital de origen local (aunque dicho pasaje no fue mecánico ni implicó a todas las fracciones de origen local) guarda estrecha relación con la necesidad -que estos grupos interpretan desde un proceso político e ideológico-cultural, a partir de la influencia de cuadros políticos, teóricos e ideológicos de la burguesía desarrollista- de imponer un modelo de capitalismo que, en gran medida, vuelva a reproducir ciertas condiciones de protección y privilegio para el capital local, como la garantía de un mercado interno, y que les permita posicionarse como fracción dominante. En este sentido, retomar el control de la política monetaria se vuelve un objetivo central para recobrar las riendas de control del territorio económico nacional, así como reimpulsar el Mercosur frente a la propuesta ALCA, cambiar los precios relativos de la economía, extraer parte de la renta exportadora de las actividades primarias a través de retenciones (implementadas por el gobierno en 2002), disminuir los costos internos en dólares (incluido el salario) e impulsar ciertas políticas distributivas que incrementen en alguna medida el mercado interno frente a la crisis.

La composición del GP, la identidad construida frente a lo financiero, el rechazo al ALCA y a la posible dolarización, los pronunciamientos contra la extranjerización de la economía argentina y a favor de recuperar la industrial favoreciendo a la "burguesía nacional", son cuestiones que están en estrecha relación con las condiciones económicas descriptas. No puede comprenderse el armado del GP y posteriormen-

³⁰ Por otro lado, creemos que ninguna de estas dos consideraciones, que en buena medida son complementarias, explican necesariamente y por sí mismas la conformación del GP y el Proyecto productivo, ya que también inciden factores ideológicos, históricos y políticos.

te el Movimiento Productivo Argentino -que agrupa al GP con el PJ del sector de Eduardo Duhalde, la UCR del sector de Raúl Alfonsín, buena parte del FREPASO y un conjunto importante de cámaras de PYMES, además de la fuerte articulación existente con la Iglesia Católica e importantes sectores del Movimiento Obrero Organizado (Merino, 2013b)- como una estratagema para generar consenso con el mero objetivo de devaluar. Así como interpretar las propuestas de los exponentes del GP de ciertas medidas ‘populares’ como meros discursos destinados a obtener legitimidad, como por ejemplo la insistencia en el seguro para desocupados (planteado por la UIA y el GP en 1999) o la necesidad de que se incremente la masa salarial y el empleo. Al respecto, Rial afirma: *“Este ingreso mensual para los desocupados busca compatibilizar dos objetivos: incrementar la demanda interna y restaurar mayores grados de equidad en la sociedad argentina.”* (Rial, 2001: 79) En este sentido, José Ignacio de Mendiguren asevera, en la revista *Fortuna* (2003), *“Nosotros defendemos un proyecto nacional, en la necesidad de agregar valor; defendemos una sociedad que pague altos salarios, en la que la participación del trabajo en el ingreso nacional sea del 44%, como era antes.”*

Es decir, puede haber estratagema en la construcción de hegemonía pero a su vez hay estrategia. Desde el punto de vista de las fracciones de capital local productoras de bienes transables, la carencia de mercado interno vuelve imposible la realización del capital, es decir, la venta de mercancías por parte de los sectores productivos locales. Además, el achicamiento del mercado interno exacerba la competencia y reduce la capacidad de los capitales locales para librar dicha batalla. Por ello resulta lógico que apoyen cierto nivel de distribución de la riqueza o de transferencias a sectores excluidos con el objetivo de reactivar y/o ampliar el mercado interno (especialmente si ello se financia con ingresos provenientes de actividades en las que no son dominantes).

Si observamos el documento fundacional del GP y sus propuestas³¹, a partir del cual sistematiza un conjunto de posiciones para librar una lucha política e ideológica por modelos de capitalismo, se refuerza el argumento de que en la dimensión económica las razones del surgimiento de dicho nucleamiento empresarial debemos buscarlas en parte en las condiciones económicas de competencia y concurrencia de las fracciones de capital durante los ‘90, en el retroceso de las fracciones de capital local centrado sobre la industria (particularmente en los GEL que serán el núcleo del GP), en la crisis financiera global que azotaba a los países “emergentes”, en su enfrentamiento con los grupos financieros (especialmente los transnacionales) y en aspectos políticos

³¹ Documento fundacional del Grupo Productivo.

estratégicos. También en sus propuestas, composición y debilidades podemos encontrar sus límites y las contradicciones en el posneoliberalismo con la profundización de políticas de raíz popular, ya que las mismas razones que lo llevan a un enfrentamiento tardío con el “proyecto financiero” -problemas de escala, productividad, composición, debilidad tecnológica, problemas para consolidar una visión estratégica- constituyen las causas fundamentales de su imposibilidad de encabezar un proyecto estratégico que modifique sustancialmente la estructura productiva nacional.

Bibliografía

- Aronskind, Ricardo. (2001). *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90*. Buenos Aires. Libros del Rojas.
- Azpiazu, Daniel (1997): “El nuevo perfil de la elite empresaria. Concentración del poder económico y beneficios extraordinarios”, **Realidad Económica**, 145, Buenos Aires.
- Azpiazu, Daniel y E. Basualdo. (2004) “Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo e impactos estructurales” En Petras, J. y Veltmeyer, H. comp, *Las privatizaciones y la desnacionalización en América Latina*. Buenos Aires, Prometeo.
- Azpiazu, D., Basualdo, E. y Khavise, M. (1986) *El nuevo poder económico en la Argentina de los años '80*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín (2008) “Continuidades y rupturas en la industria argentina: del modelo de los noventa a la posconvertibilidad. Reflexiones preliminares”. **Realidad Económica**, 240, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo (2000): “Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros”, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP.
- Basualdo, Eduardo (2001) *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*. Bernal, UNQUI/FLACSO.
- Basualdo, Eduardo (2003) “Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera.” **Realidad Económica** 200, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo (2010) *Estudios de Historia Económica Argentina*. Siglo Veintiuno Editores Argentina.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007), “Estado e Mercado no Novo Desenvolvimentismo”, en *Nueva Sociedad*, 210 julio-agosto 2007.
- Castellani, A. (2007) “Intervención económica estatal y transformaciones en la cúpula empresaria durante la última dictadura militar (1976-1983)”. En: Lida, Clara E.; Horacio Crespo, y Pablo Yankelevich, Comp, *Argentina, 1976. Estudios en torno al golpe de Estado*. México, El Colegio de México.

- Castellani, A. y Szkolnik, M. (2005) "Devaluacionistas y dolarizadores. La construcción social de las alternativas propuestas por los sectores dominantes ante la crisis de la Convertibilidad. Argentina 1999-2001". En línea: [www.argiropolis.com.ar].
- Castellani, A. y Gaggero, A (2011) "Estado y grupos económicos en la Argentina de los noventa". En: Pucciarelli, A., Coord., *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Coriat, Benjamín (2003) *El taller y el cronometro*, Ed. Siglo XXI, 13ed.
- Gaggero, Alejandro y Andrés Wainer (2004): "Crisis de la Convertibilidad: el rol de la UIA y el (tipo de) cambio" **Realidad Económica** 204, Buenos Aires.
- Gaggero, Alejandro (2008) "Los grupos económicos nacionales y el proceso de extranjerización del empresariado argentino durante la década de los noventa". En Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín. Año 2, 3, Buenos Aires, junio de 2008.
- Giddens, Anthony (1998) *La Tercera Vía*. Ed. Taurus, Madrid.
- Harvey, David (2004) *El Nuevo Imperialismo*. Ed. Akal, Madrid.
- Lipietz, Alain (1994) *El posfordismo y sus espacios*. PIETTE-CONICET, Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Buenos Aires.
- Marx, Carlos (1999 [1867]). *El Capital*. Tomo I. Fondo de Cultura Económica, México.
- Merino, Gabriel (2011) "Globalismo financiero, territorialidad, progresismo y proyectos en pugna" en *Revista Geograficando* 7, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP, ISSN 1850-1885.
- Merino, Gabriel (2013a) "El movimiento obrero organizado, la crisis de 2001 y el gobierno de Duhalde. El caso de la CGT disidente". En revista *Sociohistórica. Cuadernos del CISH*, 30, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.
- Merino, Gabriel (2013b) "Luchas por la hegemonía y procesos instituyentes en la Argentina del 2001. Claves para entender el posneoliberalismo." *Revista Question*, 38, Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP, Argentina.
- Merino, Gabriel y Formento, Walter (2011) *Crisis financiera global. La lucha por la configuración del Orden Mundial*. Ed. Peña Lillo/Continente, Buenos Aires.
- Ostiguy, Pierre (1990) *Los capitanes de la industria. Grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los años* . Legasa, Buenos Aires.
- Rial, Osvaldo (2001) *La dictadura económica*. Galerna, Buenos Aires.
- Schorr, M. y Ortiz R. (2006) "Crisis del Estado y pujas interburguesas. La política de la hiperinflación". En *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Coordinado por Alfredo R. Pucciarelli. Siglo Veintiuno Editores.
- Schorr, Martín y Wainer, Andrés (2005) "Argentina: muerte y resurrección?"

Notas sobre la relación entre economía y política en la transición del 'modelo de los noventa' al del 'dólar alto'. **Realidad Económica**, 211, Buenos Aires.

Políticas macroeconómicas y procesos de clase en la Argentina (2002-2007)

*Emiliano López**

El autor realiza un análisis de las relaciones entre el Estado como relación social y los procesos económicos de clase en el período 2002-2007. Presta principal atención a la relación entre los procesos económicos y los proyectos políticos de diversas fracciones de clase y las políticas macroeconómicas más relevantes del momento de emergencia del nuevo modo de desarrollo poscrisis. En particular, trabaja sobre las políticas monetarias y cambiarias, la política fiscal y la política de ingresos, a través de una metodología que articula aspectos cuantitativos con elementos político-discursivos.

Palabras clave: Estado - Políticas macroeconómicas - Procesos de clase - Selectividades estratégicas - Argentina

* Doctor en Ciencias Sociales por la FaHCE-UNLP. Magíster en Ciencia Política y Sociología por FLACSO-Argentina. Licenciado en Economía FCE-UNLP. Centro de Investigaciones Geográficas. Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales – CONICET/UNLP. Docente de la UNLP. Miembro del Centro de Estudios para el Cambio Social.

Macroeconomic policies and class processes in Argentina (2002-2007)

In this article, we put together an analysis of the relation between the State as a social relation and the economic class processes in Argentina 2002-2007. We pay attention mainly to the relation between the economic processes and political projects of different class fractions and the most relevant macroeconomic policies at the emergency moment of the post-crisis new development mode. More specifically, we work on the monetary and exchange rate, fiscal and income policies, through the methodology that articulated quantitative and qualitative aspects.

Keywords: State - Macroeconomic policies - Class processes - Strategic selectivity - Argentina

Fecha de recepción: mayo de 2014

Fecha de aceptación: septiembre de 2014

Introducción

En este artículo abordamos la relación entre los procesos económicos de clase y la “materialidad” del Estado en el marco del modo de desarrollo posneoliberal en la Argentina.

El abordaje toma como referente empírico las principales políticas macroeconómicas que se estabilizaron durante el período que hemos llamado de emergencia del nuevo modo de desarrollo (2002-2007). Consideramos que la selección del período se justifica debido a dos elementos clave. En primer lugar, entre 2002-2007 la economía argentina mostró un dinamismo significativo en diversas variables (crecimiento del producto y del empleo, aumento de salarios reales, entre otras cuestiones) y, precisamente, las políticas macroeconómicas fueron presentadas como los “pilares” sobre los cuales se asentaba esta dinámica virtuosa. En segundo lugar y relacionado con lo anterior, en estos años vemos un peso importante de la reactivación económica para lograr consensos políticos, sobre todo en función de una “demanda de normalidad” que tanto actores dominantes como ciertos actores subalternos impulsaron. Este peso de “lo económico” si bien no desaparece de la escena nacional, se torna secundario en los años posteriores, sobre todo desde el conflicto agrario de 2008¹.

Intentaremos dar cuenta del carácter relacional del aparato estatal con las diferentes fuerzas sociales. El análisis de estas relaciones entre políticas estatales y procesos de clase nos va a permitir una doble caracterización del nuevo patrón de reproducción económica². Por un lado, da lugar a indagar sobre cuáles son los elementos novedosos de dicha relación que dan cuenta de uno de los ciclos de crecimiento económico más acentuado y duradero de la historia argentina. Por otro lado, nos otorga algunas respuestas acerca de cuáles son las tensiones y contradicciones latentes a las que han conducido los antagonismos potenciales delineados por los procesos de clase en este nuevo patrón de reproducción económica luego de 2007 – en particular, entre 2008-2009 –, contradicciones éstas que sólo fueron parcialmente diluidas a través del nuevo equilibrio entre economía y política que logró impulsar la fuerza política en el poder luego del conflicto agrario de 2008.

Para llevar a cabo este estudio, tomamos como punto de partida la perspectiva estratégico-relacional del Estado propuesta por Jessop (2008). Intentamos aquí avanzar sobre las particularidades que toma esta relación en el período de emergencia del nuevo modo de desarrollo. Partimos de una especificación de las categorías analíticas que utilizaremos para abordar el estudio empírico en 2002-2007 y las contradicciones que emergieron sobre esta base. Luego, desarrollamos el análisis empírico de las principales políticas económicas asociadas al nuevo modo de desarrollo.

¹ Para mayores detalles acerca de esta discusión en torno de la periodización ver López (2014).

² Definimos patrón de reproducción económica como la articulación entre los procesos económicos en el nivel de las clases dominantes y subalternas que dan lugar a una dinámica de reproducción económica particular.

1. Una breve digresión teórico-metodológica: categorías y fuentes para el análisis del Estado como relación social

Más allá de que el giro neoliberal implicó importantes limitaciones a los grados de autonomía de los Estados de la periferia latinoamericana, el Estado continúa representando – a nuestro entender – una relación social objetivada que condensa todas las relaciones de fuerza entre clases sociales y fracciones de clase, lo cual no anula la autonomía relativa que pueden poseer las fuerzas políticas que ocupan los aparatos de Estado (Poulantzas, 1979).

Sobre la base de esta lectura en clave relacional, resulta necesario emplear categorías más concretas para el análisis de la relación social Estado. Para ello utilizaremos cuatro categorías en la aproximación empírica con que han sido elaboradas por Jessop (2008).

La primera de ellas, es la noción de *estrategia de acumulación*, que refiere en buena medida a un “modelo de crecimiento”, es decir una forma de articulación entre los procesos de clase en términos de acumulación y las políticas estatales (Jessop, 2008). La noción de estrategia está relacionada con una acción de ciertas clases, fracciones de clase y no a un mero determinismo estructural. De esta manera, los procesos económicos de clase tienen fundamento en la acción de diversas fracciones y sectores que, a través de organizaciones político-corporativas, logran impulsar una estrategia de acumulación.

Esta categoría se encuentra estrechamente vinculada con una segunda noción: *proyecto hegemónico*. El “modelo de crecimiento” que determinada fracción de la clase económicamente dominante impulsa sólo puede dar resultados en la implementación de determinadas políticas estatales concretas – más allá de la capacidad decisoria de la fuerza política en el poder – a través de un proyecto hegemónico de esas fracciones que logre, en cierta medida, el consenso de otras fracciones de las clases dominantes y subalternas. Es decir, sólo si logra integrar intereses de otras clases y fracciones de manera consensual resulta posible que el modelo de crecimiento se establezca en una coyuntura. Esto no implica que los proyectos hegemónicos no sean desafiados y, por tanto, contingentes. En definitiva, la posibilidad de imponer un proyecto hegemónico y expresarlo en una propuesta de política concreta que se lleve a cabo desde el Estado, requiere de la construcción de una hegemonía discursiva y de una centralidad de la fracción que lo impulsa para asegurar la reproducción económica del conjunto de la sociedad, es decir, en una preponderancia de dichas fracciones en el patrón de reproducción económica³.

En tercer lugar, para analizar la manera en la cual la articulación de una estrategia de acumulación y un proyecto hegemónico impacta en las políticas estatales como condensación de las correlaciones de fuerza, resulta útil la categoría de *selectividad estratégica estructuralmente situada*. Esta categoría hace referencia a la forma en la cual las instituciones y aparatos específicos del Estado

³ Sobre estos aspectos hemos trabajado en nuestra tesis doctoral, por lo cual aquí nos limitaremos a profundizar en las estrategias de acumulación e incluiremos la lectura sobre los proyectos hegemónicos remitiendo al trabajo previo (Ver López, 2014).

permiten que determinadas fuerzas sociales – por lo general, aquellas que hegemonizan el bloque de poder – posean una mayor influencia en la determinación de políticas concretas. Al mismo tiempo, permite pensar que la selectividad estratégica del poder estatal no es simple expresión de esos intereses dominantes, sino que está influenciada por otras demandas, impulsadas ya sea por actores colectivos no hegemónicos al interior de la clase dominante o bien por actores colectivos subalternos.

A través de la noción de selectividad estratégica, podemos ver hasta qué punto ciertas instituciones o políticas estatales responden en mayor medida a los procesos de recomposición de la clase dominante, al proceso de recomposición de las clases subalternas o a ambos, dependiendo de la política concreta que evaluemos.

Por último, Jessop (2008) propone la categoría de *cálculo estratégico estructuralmente situado* para incluir las estrategias que se dan diversos actores colectivos dominantes y subalternos para condicionar/modificar las decisiones de política estatal.

Con estas cuatro categorías, intentamos dar cuenta del proceso de conformación de un nuevo “modelo” macroeconómico, estableciendo los vínculos entre procesos de clase y Estado en la determinación de ese conjunto de políticas. Es en este sentido, que para dar cuenta de las relaciones entre clases y políticas estatales en el período 2002-2007, analizamos un nivel de acción específico del poder estatal: las *políticas macroeconómicas*. Las mismas serán nuestro referente empírico. Para avanzar en esta lectura, partimos de la complementación de fuentes cuantitativas y cualitativas.

En lo que sigue nos preocupa discutir en qué medida la nueva dinámica que adopta el Estado en cuanto a las políticas macroeconómicas en la Argentina en 2002-2007 responde a los procesos de recomposición de las clases y son, en cierta medida, el resultado de una estrategia de acumulación con un proyecto hegemónico asociado que se materializa en “instituciones estatales”. A su vez, veremos cuáles son los antagonismos potenciales que dieron como resultado un cierto desgaste de la efectividad de la estrategia de crecimiento y el surgimiento de una autonomía mayor de lo político y la política en años posteriores.

2. Estrategias de acumulación, proyectos hegemónicos y políticas macroeconómicas concretas: de los procesos de clase a las selectividades estratégicas del poder estatal

Desde el repaso bibliográfico y del reconocimiento en los discursos de diversos actores dominantes y subalternos, identificamos cinco políticas macroeconómicas que se pueden clasificar en tres tipos: Cambiaria y monetaria; Fiscal y de Ingresos. Al interior de estos tipos reconocemos seis políticas macroeconómicas relevantes para el período estudiado: *tipo de cambio real competitivo y estable* (TCRCE); política monetaria que favorece *bajas tasas de interés reales*; política fiscal que apunta a sostener el *superávit de las cuentas públicas*;

política laboral ligada con la reactivación de las negociaciones colectivas y *política de ingresos compensatoria*.

Veamos la producción de cada política a través de la puesta en relación con las categorías previamente definidas.

2.1. El tipo de cambio real competitivo y estable o la competitividad industrial por otros medios

Comencemos por la política cambiaria. El salto en el tipo de cambio fue quizá la política macroeconómica que mejor ha simbolizado la alteración en las relaciones de fuerza al interior de la clase dominante y entre ésta y las clases subalternas en el inicio de la transición hacia el posneoliberalismo.

La demanda de devaluación del peso fue impulsada como uno de las demandas centrales para la construcción de una hegemonía desarrollista y permitió la conformación de un bloque de diferentes actores de clase que se dio en llamar Grupo Productivo. Ese *proyecto hegemónico* impulsado por la UIA incluía, sin embargo, una estrategia de acumulación que difería del ideario desarrollista clásico de los años '50 y '60: *la orientación exportadora* que debía tener el nuevo "modelo de crecimiento"⁴. Más allá de las constantes apelaciones al "desarrollo del mercado interno" como uno de los pilares del proyecto de desarrollo nacional que la UIA como enunciador privilegiado impulsaba (López, 2014), debemos tener presente ciertos procesos económicos que limitaban otras resoluciones de la crisis y favorecían la estrategia exportadora, es decir, procesos que daban un marco estructural al cálculo estratégico de los actores dominantes.

En primer lugar, el proceso de reestructuración neoliberal implicó una mejora sensible en la competitividad internacional del capital productivo, sobre todo de aquellas ramas ligadas con la producción primaria, extractiva y agroalimentaria (López, 2012a). La acentuada concentración y centralización del capital, a la par de una pronunciada innovación productiva en el sector agropecuario y una extranjerización pronunciada en sectores industriales – por ejemplo, empresas alimenticias –, fueron procesos que favorecieron el incremento de competitividad de la fracción productiva del capital.

En segundo lugar, las estrategias de acumulación mercado internistas encontraban serias limitaciones frente a la profunda recesión económica que comenzó en 1998 y condujo al incremento del desempleo y al empobrecimiento de las clases subalternas, aquellas en las cuales predomina el consumo como porción de los ingresos, es decir, poseen una mayor propensión a consumir (Kalecki, 1977).

Por estos motivos, una estrategia de acumulación ligada con el desarrollo del mercado interno se enfrentaba con estas dos barreras estructurales: las activi-

⁴ En el momento más álgido de la crisis y en el marco de la Conferencia Industrial, José De Mendiguren afirmaba la necesidad de una salida exportadora articulada con el mercado: "Demandas hay dos: la demanda externa, para lo cual nuestras propuestas van a mejorar la competitividad de la economía argentina, porque si no, no podemos exportar y menos con valor agregado. La otra demanda única que conocemos es la demanda interna". Discurso de De Mendiguren, 7ma. Conferencia Industrial Anual de la UIA, noviembre de 2001.

dades más dinámicas se encontraban ligadas con la exportación y los ingresos de las clases subalternas se hallaban pauperizados. Estos elementos allanaron el camino para una estrategia exportadora impulsada por los sectores productivos de la clase dominante.

Para evaluar ambas condiciones, podemos utilizar el indicador de Costos Laborales Unitarios Reales (CLUR) propuesto por Shaikh (2012). Este indicador logra sintetizar ambos procesos al medir la competitividad internacional a través de la relación entre la productividad media del trabajo y los salarios reales⁵.

Los dos procesos que comentamos, condujeron a una tendencia a la caída de los CLUR de la Argentina para el conjunto de la fracción productiva del capital desde 1993, pero sobre todo a partir de la recesión de 1998. Precisamente, la concentración del capital productivo a través de la crisis del modo de desarrollo neoliberal permitió la gran reducción de costos unitarios de la fracción productiva del capital local, en línea con la conformación de un nuevo bloque de poder (López, 2012a). Esta situación fue producto de una reducción significativa en los costos unitarios de las ramas primarias, extractivas e industriales alimenticias en relación con los costos mundiales de referencia (Arceo, 2009).

La devaluación del peso emergía en buena medida como la alternativa más viable para recomponer las condiciones de acumulación luego de la crisis. En este sentido, la devaluación vista como una decisión de política macroeconómica, fue la expresión más transparente del reconocimiento desde el poder estatal a la conformación de este nuevo bloque de poder (Arceo, 2009), en el cual las fracciones financieras y de servicios no transables internacionalmente perderían terreno en relación con el capital productivo.

Es por ello que entre las salidas posibles de la crisis, la devaluación comenzaba a instalarse como la más factible no sólo por medio de las operaciones hegemónicas del bloque conducido por la UIA, sino también porque las condiciones estructurales favorecían esta decisión que permitía explotar las “oportunidades” que otorgaba el mundo a los países periféricos⁶. El proyecto hegemónico se articulaba así con una estrategia de acumulación orientada hacia la exportación que fue exitosa: las exportaciones netas del conjunto de las ramas de actividad se incrementaron entre diciembre de 2001 y diciembre de 2002 en un 165 por ciento⁷.

Al mismo tiempo, la reestructuración de las relaciones laborales y el proceso de exclusión creciente que durante la crisis sufrieron amplios sectores de las clases subalternas, dejaron a éstas en una posición de *debilidad estructural* frente a la conformación de este nuevo bloque de poder. De esta manera, difícilmente los proyectos hegemónicos impulsados por organizaciones políticas y movimientos sociales subalternos, tuvieran la capacidad de disputar la orientación general de la recomposición poscrisis. Estos procesos asimétricos entre clases – y en particular entre ciertas fracciones– acotaron los márgenes econó-

⁵ El indicador de CLUR se define como: $CLUR = W/PL$, donde W y PL representan los salarios reales y las productividades medias del trabajo, respectivamente.

⁶ Ver Álvarez Gaiani, presidente de la UIA, 9na. Conferencia Industrial de la UIA, noviembre de 2003.

⁷ Fuente: COMTRADE, Organización de las Naciones Unidas.

micos de respuesta del poder estatal a unas pocas opciones, entre las cuales la devaluación adquirió un gran consenso a lo largo de la crisis orgánica (1998-2001). La *selectividad estratégica* del Estado, operó en función de reconocer este escenario y ubicó el tipo de cambio real más de un 200% por encima de los valores previos, lo cual implicó una brecha entre el precio de referencia para el comercio exterior (TCR) y los costos unitarios relativos de la fracción productiva de 3,4 veces.

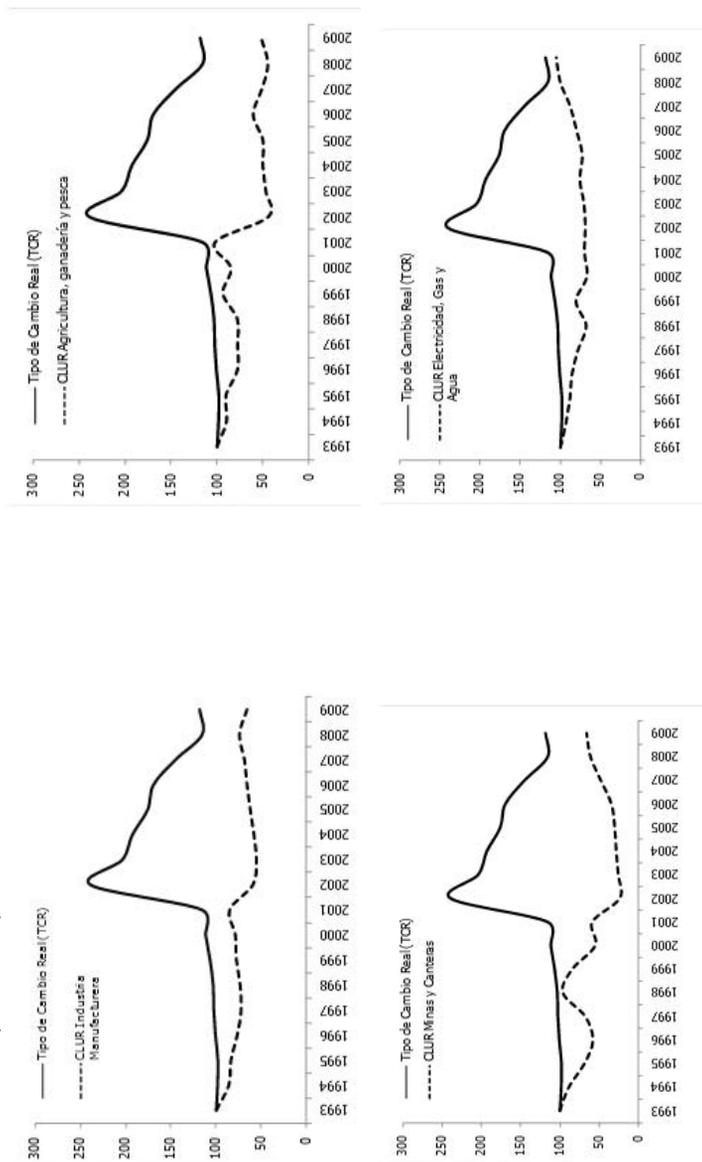
Llegados a este punto, si bien podemos afirmar que la devaluación fue parte de una estrategia de acumulación orientada a la exportación del capital productivo debemos indagar acerca de cuáles son las condiciones económicas por las cuales esta política se materializó luego en un Tipo de Cambio Real Competitivo y Estable (TCRCE).

Durante el período 2002-2007 el TCR se ubicó en promedio un 50% por encima del que regía para los años neoliberales. Si bien existió una tendencia constante a la apreciación cambiaria – debido principalmente al resurgimiento de la inflación – el poder estatal reguló el tipo de cambio nominal – a través de la compra y venta de bonos y letras del tesoro – de manera tal que la dinámica de crecimiento exportador se reproduzca en el tiempo. Sin embargo, es aquí donde requerimos de un análisis un tanto más detallado. La política de TCRCE no permitía las mismas rentabilidades al conjunto del capital productivo. Más aún, paradójicamente quizá, las organizaciones colectivas que representan a las ramas de actividad con menores costos unitarios reales –más competitivas internacionalmente– rechazaron la devaluación del peso. La SRA es el ejemplo más claro de esta posición.

A partir de la **figura 1** podemos ver que dentro de la fracción productiva, las ramas de Minas y Canteras (panel 3 de la figura) y Agricultura, Ganadería y Pesca (panel 2) son las que presentan los menores costos unitarios relativos. Por lo contrario, la Industria Manufacturera (panel 1) se ubica entre las ramas de mayores CLUR, detrás de los servicios no transables (panel 4).

Profundicemos un poco en las relaciones entre la política cambiaria y los procesos de clase a través de los indicadores presentados en la figura 1. La evolución del tipo de cambio real (TCR) y los costos laborales unitarios reales (CLUR) por rama de actividad al interior de la fracción productiva de la clase dominante, nos permite ver que los sectores de mayor competitividad “estructural”, es decir, más allá de la política cambiaria, son los *Primarios* y *Extractivos*. Esta situación, lleva a que bajo diferentes esquemas de política cambiaria estos sectores logren niveles de rentabilidad elevados y buenas posibilidades de colocar su producción en el mercado mundial. Por su parte, la situación del conjunto de la *Industria Manufacturera* es diferente: costos unitarios reales más elevados permiten una estrategia de crecimiento orientado hacia la exportación sólo si el precio de referencia se encuentra lo suficientemente elevado (depreciado en relación con sus costos). Es precisamente, esta posición estructural la que nos permite inferir que para las ramas manufactureras la política de TCRCE resulta razonable y la propuesta de política macroeconómica por parte del actor colectivo que mejor representa estos intereses –la UIA– resulta en un *cálculo estratégico estructuralmente situado*. Este cálculo estratégico que se expresó

Figura 1. Evolución del tipo de cambio real (TCR) y los costos laborales unitarios reales (CLUR) por rama de actividad. Argentina 1993-2009. (1993=100).



Fuente: elaboración propia sobre datos de DNCN-INDEC y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

como apoyo concreto al régimen cambiario⁸ surge precisamente del reconocimiento de la estructura productiva desequilibrada que históricamente presentó nuestro país (Diamand, 1972). Ante esta situación estructural de desequilibrio entre la elevada competitividad de los sectores primarios, extractivos y agroalimentarios y la escasa competitividad industrial, es que las posiciones político-ideológicas desarrollistas – propias del género discursivo científico-técnico de la ciencia económica– impulsan un TCRCE (Frenkel y Rapetti, 2008) o bien un “tipo de cambio desarrollista” (Curia, 2011) como la política clave.

De esta manera, el proyecto hegemónico desarrollista de la UIA que logró el consenso de los demás integrantes del Grupo Productivo en los años de la transición hacia el nuevo modo de desarrollo y luego de la mayor parte de los actores dominantes y subalternos⁹, se articulaba con una estrategia de crecimiento exportadora para lo cual requería de un TCRCE. Esta misma interpretación desarrollista, expresaba el ministro de Economía y Producción Roberto Lavagna: *“sin el tipo de cambio adecuado, no hay crecimiento ni desarrollo sustentable”*¹⁰. Los argumentos que regían este análisis se ceñían a la necesidad de arbitrar entre las “productividades relativas” y reconocer la “situación que rige en el mundo”. El ministro aseguraba que la política cambiaria debía favorecer no sólo la rentabilidad de los sectores productores de bienes primarios sino también de los *sectores industriales*.

La política cambiaria, desde el punto de vista de la selectividad estatal, tendía no sólo al reconocimiento de la posición estructural del nuevo bloque de poder –la fracción productiva de la clase dominante– sino que, al mismo tiempo, la justificación de ésta remitía a la necesidad de otorgar condiciones razonables de rentabilidad para las ramas manufactureras. Podemos señalar aquí que esta interpretación sobre la estructura productiva desequilibrada como trasfondo estructural que conduce a la necesidad de un TCRCE, no iba en desmedro del resto de las ramas del capital productivo. En particular, la apropiación de valor y la dinámica exportadora de las ramas extractivas y primarias fue significativa durante todo el período estudiado (López, 2012a), lo cual confirma que la política cambiaria no resultaba perjudicial para las ramas primarias, extractivas y agroalimentarias sino que eran éstas las principales beneficiarias, aun de manera indirecta, es decir, sin ser éste el objetivo prioritario de la política cambiaria.

Esta situación era reconocida explícitamente por el ministro Roberto Lavagna: *“En materia de recursos naturales sería un error imperdonable si el país no usara sus ventajas naturales en materia agro ganadera, pesca, minería y*

⁸ Héctor Méndez, titular de la UIA, consultado por *Clarín*, dejaba en claro su posición en relación con el nivel del tipo de cambio nominal a 3 pesos primaba en 2005: *“Estamos en el límite del tipo de cambio competitivo. Si las variables de los costos no se disparan, está bien. Por eso pedimos un tipo de cambio real competitivo”*, en *“Pedimos un tipo de cambio real competitivo”*, *Clarín* 31 de julio de 2005.

⁹ “A tres años de gobierno: Argentina en crecimiento”, Declaración conjunta de ADEBA, Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Cámara Argentina de Comercio, Cámara Argentina de la Construcción, CGT, UIA y AEA. Fuente: *Diario Crítica*. Véase también “Los industriales dieron un fuerte respaldo a Lavagna”, *La Nación* 9 de agosto de 2005.

¹⁰ Discurso de Roberto Lavagna. Foro Nacional de la Industria, Córdoba diciembre de 2003.

energía en todas sus variantes". Sin embargo, "*Que su capacidad de resistencia sea mayor no significa que puedan ser sectores ignorados en el momento de definir políticas económicas*"¹¹. Esto llevaba al ministro a afirmar que el papel de estos sectores es central en la generación de divisas y que si bien no pueden ser el único "componente del modelo", "tampoco pueden ser la cenicienta del mismo".

A tal punto estos sectores primarios, extractivos y agroindustriales no eran la "cenicienta" del nuevo modo de desarrollo, que lograron ser los principales beneficiarios de las condiciones estructurales y de las políticas macroeconómicas asociadas con ellas. De las utilidades brutas de las 500 empresas de mayores ventas en la Argentina, más de un 70% lo conforman las ramas *Minas y canteras*, *Alimentos, bebidas y tabaco* y *Combustibles, químicos y plásticos*, es decir, ramas ligadas con la producción primaria o los recursos naturales. Por lo contrario, al interior de la industria manufacturera, la apropiación de utilidades por parte del rubro paradigmático de la industrialización desarrollista -*Maquinaria, equipos y vehículos*- sólo alcanzó el 4% de las utilidades totales¹².

Para relacionar esta apropiación de utilidades a la política TCRCE, indagamos más en detalle en la relación entre el tipo de cambio real y los CLUR para ramas de actividad seleccionadas al interior de la fracción productiva de la clase dominante.

En primer lugar, el TCRCE o tipo de cambio desarrollista impactó sobre la competitividad de la totalidad de las ramas productivas transables a partir de la devaluación y permitió una ganancia significativa de competitividad. Sin embargo, nuevamente los diferenciales de costos unitarios y las condiciones de precios internacionales, colocaron a las ramas extractivas en una situación privilegiada en términos competitivos -un incremento de más del 410% en un año-, seguido por el sector primario -380% de aumento- y con menores aumentos se ubica la rama manufacturera -195 por ciento¹³-.

En segundo lugar, la apreciación cambiaria posterior a 2002 condujo a una reducción de las ganancias de competitividad para el conjunto de las ramas. Entre 2002 y 2007, vemos una reducción de 70%, 48% y 47% para *Minas y canteras*, *Agricultura, caza, ganadería, silvicultura y pesca* e *Industria manufacturera*, respectivamente. Aun así, hasta el año 2007 la competitividad del conjunto de las ramas productivas transables era elevada. Si tomamos en cuenta la diferenciación de sectores productivos al interior de la rama manufacturera, podemos ver que la mayor competitividad la obtuvieron aquellos ligados con la producción agroalimentaria y de combustibles fósiles, al menos entre las 500 empresas de mayores ventas. Los sectores productores de *Maquinarias, equipos y vehículos* -aun los que se encuentran entre las empresas de mayor tamaño que poseen mejores condiciones estructurales en relación con los pequeños y medianos capitales- vieron reducida su competitividad en mayor medida que los sectores ligados con la transformación de productos agrícolas y minerales y de sus derivados. Sin embargo, todos los sectores al interior de

¹¹ Discurso de Roberto Lavagna, 39a. Conferencia IDEA, diciembre 2003.

¹² Fuente: Encuesta Nacional de Grandes Empresas-INDEC.

¹³ Fuente: Encuesta Nacional de Grandes Empresas-INDEC

las grandes empresas manufactureras seleccionadas, muestran una elevada competitividad luego de la devaluación del peso, por lo cual también para estos sectores el TCRCE resultaba en una política macroeconómica relevante y la estrategia de acumulación exportadora aparecía como sostenible en el tiempo.

En estas condiciones estructurales de elevada competitividad de ciertos sectores es que la política macroeconómica de TCRCE o tipo de cambio desarrollista, debía sostenerse de acuerdo con sus impulsores, para resolver las limitaciones de la “dinámica de crecimiento limitado por la balanza de pagos” que había conducido a la economía argentina a un sendero de crecimiento – y desarrollo – errático o “pendular”. Las expectativas en la política cambiaria radicaban en que una “competitividad precios” permitía inducir una mayor “competitividad no precios”, es decir, favorecía aquellos cambios en los costos ligados con los aumentos de productividad, a la diversificación productiva y, como corolario, a la sustitución de importaciones (Curia, 2011; Frenkel y Rapetti, 2008).

Fueron estos argumentos político-ideológicos – en la mayoría de los casos a través de *operaciones genéricas científico-técnicas* – los que sustentaron las decisiones políticas que se expresaron en la *Ley de Emergencia Económica y Reforma del Régimen Cambiario*¹⁴ de enero de 2002 y en las posteriores intervenciones a través de los diversos instrumentos cambiarios y monetarios¹⁵, para sostener la política de TCRCE. Con diferentes categorías y con diversas estrategias discursivas, desde el poder estatal se avalaba la política cambiaria desarrollista. Así lo expresaba el ministro de Economía y Producción en la Conferencia Anual de la UIA en 2004, para quien la política económica debía continuar impulsando “*el proceso de reconstrucción de la estructura productiva y de la estructura ocupacional*” y el tipo de cambio era “*la política macroeconómica más importante*”¹⁶.

Además, esta política cambiaria en la visión del referente de la cartera económica, permitiría una profundización de la “reactivación del consumo y la inversión”, acorde con las lecturas sobre los incrementos endógenos de la productividad en la escala macroeconómica.

Por lo dicho hasta aquí, el consenso sobre la política cambiaria desarrollista había alcanzado a las altas esferas del poder estatal, pero no de manera independiente de los procesos de recomposición de la clase dominante, articulados además con el proyecto hegemónico desarrollista impulsado por la UIA como enunciador privilegiado (López, 2014). A partir de estos elementos, es posible dar cuenta de la determinación de la política cambiaria como “decisión estatal condicionada” por el nuevo patrón de reproducción económica que inducía a profundizar una orientación exportadora de las diferentes ramas productivas de bienes transables.

La política cambiaria que respondía a esta “necesidad” de los sectores industriales de reducida competitividad industrial, (re)producía la competitividad ele-

¹⁴ Ley 25.561.

¹⁵ Por lo general se asociaron con la negociación de pases activos y pasivos del Banco Central de la República Argentina (BCRA); operaciones de mercado abierto con bonos y letras del Tesoro Nacional; y manejo de la tasa de interés para redescuentos.

¹⁶ Discurso de Roberto Lavagna, 10ma. Conferencia Industrial Anual UIA, noviembre de 2004.

vada de otras ramas productivas. Reconocía por tanto el nuevo bloque de poder y sus sectores más dinámicos. Por tanto, el efecto positivo de la devaluación y del TCRCE en relación con los procesos de clase no se restringió a otorgar mejores precios y rentabilidades a los sectores industriales no competitivos, sino que operó sobre otros procesos de clase. Veamos brevemente los más relevantes.

En primer lugar, permitió a aquellas ramas ligadas con las fracciones productivas primarias, extractivas, agroalimentarias y de derivados de petróleo, una posición hiper-competitiva e hiper-rentable. Fueron estos sectores, los que obtendrían el mayor beneficio del nuevo esquema de política cambiaria, como lo muestran los datos que presentamos hasta aquí.

En segundo lugar, en cuanto a los sectores y ramas no transables – tanto productivas como financieras –, adquirieron una dinámica virtuosa durante el período 2002-2007 a través de dos procesos de clase. Por un lado, se dio una vinculación cada vez mayor entre las ramas exportadoras dinámicas y los capitales de menor tamaño que, por lo general, lograron apropiarse parcialmente el plusvalor de éstas. Quizá el caso paradigmático de este tipo de proceso de integración de fracciones de clases dominantes es el sector de agronegocios, en el cual las fracciones financieras, industriales y la construcción se articulan al éxito competitivo de las producciones primarias (Giarraca y Teubal, 2011). Por otro lado, los procesos de recomposición de los ingresos y el empleo de las clases subalternas, se dieron sobre todo en los sectores formalizados de las ramas productivas y con una tradición sindical de larga data (López, 2014). Esta recomposición parcial de los ingresos y el empleo desde 2003 –luego de la elevada transferencia hacia la clase dominante que significaron el combo devaluación + pesificación asimétrica–, estuvo fuertemente vinculada con el proceso de recomposición dominante descrito y a la nueva política cambiaria. Estas condiciones más favorables para las clases subalternas permitieron una revitalización del consumo –tanto del consumo asalariado como del consumo suntuario¹⁷– que favoreció la reactivación de los sectores no transables y de aquellos con fuerte peso en el mercado interno para colocar su producción.

En términos macroeconómicos, en tercer lugar, la dinámica de la inversión estuvo principalmente marcada por el crecimiento de la inversión privada en construcción residencial¹⁸ y la inversión pública en infraestructura. Si dejamos de lado la inversión pública, podemos señalar que buena parte de la inversión privada en construcción residencial estuvo dinamizada por la hiper-rentabilidad que el TCRCE le otorgaba a los sectores agropecuarios. Así, buena parte de la renta de los recursos naturales – y en particular en la región pampeana – que el tipo de cambio convalidaba, reapareció en el período bajo la forma incremento de la renta de la tierra urbana.

¹⁷ Como porcentaje del producto, el consumo asalariado se incrementó entre 2002 y 2007 desde el 20,8% al 24,5% (Ver López, 2014).

¹⁸ Entre 2002 y 2007 la inversión privada en construcción se incrementó un 269%. En términos de PIB este rubro de la inversión pasó de representar el 6,8% en 2002 al 13% en 2007. Fuente: INDEC.

2.2. Los beneficios de las bajas tasas de interés: inversión productiva y consumo de bienes durables

Como parte importante de la política monetaria desde el poder estatal se instrumentó durante el período 2002-2007 una reducción significativa de la tasa de interés nominal para lograr, por un lado, tasas de interés reales bajas y, en relación con esto, consolidar las expansiones de la demanda de dinero que la recomposición económica inducía. Esta política se vincula con dos procesos de clase: la recomposición de las fracciones productivas de la clase dominante y la recomposición de ingresos subalternos. Desarrollamos aquí la relación entre cada uno de estos procesos y la política de tasa de interés negativa.

El primer proceso remite a la recomposición de la fracción productiva del capital y su conformación como bloque dominante. De manera similar a lo que ocurrió con el régimen cambiario, las demandas por un esquema financiero y de tasas de interés que permitiera la reorientación de recursos desde las fracciones financieras hacia las productivas, se tornaba evidente desde fines de 2001. En buena medida, la política estatal en la resolución de la crisis y a partir de allí, respondía a las demandas que desde el Grupo Productivo – pero también desde AEA y la SRA – se instalaban en torno de la necesidad de renegociación de deudas, pesificación de las deudas privadas y créditos blandos para la producción¹⁹. Así, fueron reconocidas como de “gran importancia” por el Estado estas demandas con políticas concretas desde el momento de la transición pos-crisis²⁰.

Veamos de qué manera la política de tasa de interés respondía a la nueva posición estructural del capital productivo.

El primer mecanismo, al inicio del nuevo modo de desarrollo, la baja en la tasa de interés nominal –que dio lugar luego a tasas reales negativas– permitió una redistribución de ingresos desde los acreedores –bancos y capital financiero en general– hacia los deudores –el capital productivo en especial ligado con las ramas primarias²¹–.

Para las grandes empresas no financieras la reducción del monto de deuda en relación con su patrimonio se tornó evidente a medida que la tasa de interés real se volvió negativa, tal como lo muestra la **figura 2**.

Esta reducción del peso del pago de intereses sobre el valor agregado de las empresas de mayor tamaño, es parte de la significativa reducción de costos que para el capital productivo implicó el combo de políticas macroeconómicas devaluación + pesificación asimétrica. Sin embargo, las tasas de interés reales negativas fueron una constante en el período y dieron lugar a que continúe la reducción del cociente intereses-valor agregado para el gran capital productivo.

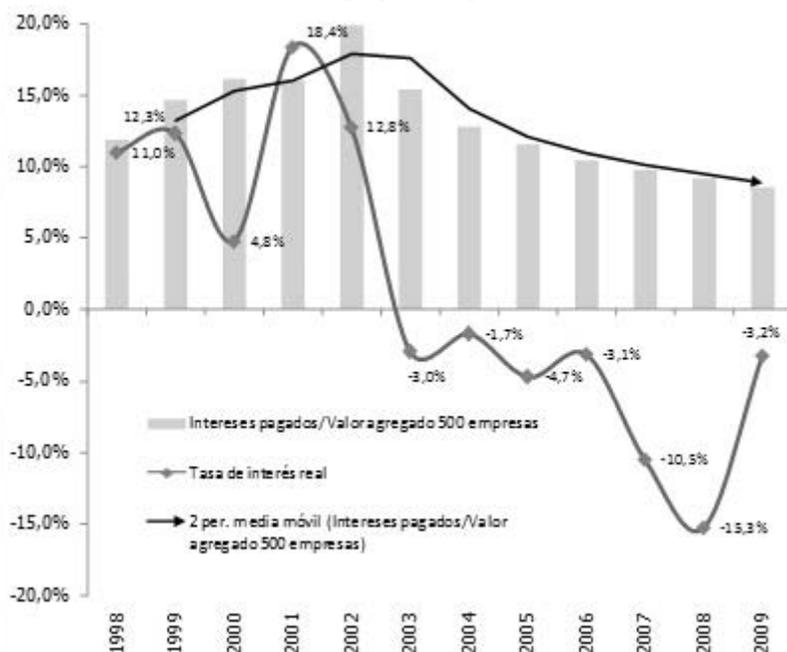
El segundo mecanismo que encontramos relevante, relaciona la política de

¹⁹ La ley de Emergencia Pública 25.561 del 6 de enero de 2002, explicitaba este reconocimiento en sus artículos 6 a 11.

²⁰ “Aumentar las tarifas y renegociar la deuda en el menú de Lavagna”, *Página 12*, 20 de enero de 2003.

²¹ Al interior del Grupo Productivo CRA fue uno de los actores que más claramente reconocía la necesidad de reducir los volúmenes de deuda sobre patrimonio.

Figura 2. Evolución de la tasa de interés real de los depósitos a plazo y la participación de los intereses pagados por las 500 empresas de mayores ventas en relación con el valor agregado. Argentina 1998-2009.



Fuente: elaboración propia sobre datos del BCRA y ENGE-INDEC.

tasas de interés reales negativas con las decisiones del capital financiero de reorientar el crédito hacia dos principales rubros: ramas productivas de actividad y consumo final. Comencemos por el primer rubro, en línea con lo que venimos discutiendo. Las posibilidades de endeudamiento barato para las ramas productivas fueron características del período 2002-2007. Alrededor de un 35% del crédito total del sistema financiero fue destinado a los sectores productivos. En promedio entre 2002 y 2009 de los préstamos del sistema financiero – tanto de los actores públicos como privados – se orientaron hacia la *Industria manufacturera* y la *Agricultura y ganadería* – un 13% y un 8,5%, respectivamente –. Además, desde el primer trimestre de 2002 al primer trimestre de 2009 los préstamos a la industria manufacturera sobre el total de préstamos se incrementaron un 110%, mientras que en las ramas primarias esta proporción aumentó un 86 por ciento.

La política de tasa de interés reales negativas favoreció el incremento del volumen del crédito a las ramas de actividad menos competitivas. Más aún, existe una diferencia sustancial en el destino del crédito interior de la rama manufacturera. La mayor parte de los préstamos fueron recibidos por el sector de elaboración de alimentos en el período 2002-2007 y el rubro que denominamos otros – que incluye las industrias de la madera y papel de celulosa como

los más importantes –. Es decir, el incremento del crédito que registró la industria en el período estudiado, fue resultado del crecimiento de los créditos hacia los sectores más competitivos dentro de la industria. Por su parte, la fabricación de productos textiles y la fabricación de maquinaria y equipo, recibieron proporciones decrecientes en relación con el total de las manufacturas – en todos los casos menores al 10% del total de préstamos de la rama –²². Si bien aquí habría que realizar un estudio más pormenorizado, es posible que esta discriminación por parte del capital financiero hacia los sectores competitivos, se deba sobre todo a una mayor capacidad de repago de los préstamos de estos sectores en relación con los menos competitivos.

Identificamos un tercer mecanismo que vincula la política macroeconómica aquí estudiada con los procesos de clase. El mismo no tiene que ver con las decisiones de direccionamiento del crédito por parte de las fracciones financieras del capital hacia diferentes sectores de actividad, sino con la elección de la estructura de inversión de las firmas. Como efecto agregado, la escasa rentabilidad de las colocaciones financieras a plazo que la tasa de interés real negativa provoca, debería al mismo tiempo fomentar de acuerdo con las visiones desarrollistas, un incremento de los porcentajes en inversión re-productiva, es decir, en capital físico (Curia, 2011). Sin embargo, para que esta dinámica tenga lugar no deberían existir otros activos financieros o físicos con mayor rentabilidad. En particular, lo que nos muestran los datos sobre estructura de inversión de diversas firmas es que existe una orientación creciente hacia dos tipos de activos: construcción residencial y mercados de *commodities* a plazo – conocidos como “futuros” –. Ambas alternativas de inversión han abonado más a la dinámica de hiper-rentabilidad de las ramas primarias y extractivas y favorecido la dinámica virtuosa de la renta de la tierra tanto rural como urbana que al cambio en las carteras de inversión de las empresas a favor de inversiones en capital fijo. El incremento de las operaciones en mercados de futuros en relación con los montos de financiamiento total otorgados por entidades financieras públicas y privadas, lo exponemos en la **figura 3**, donde vemos que el desarrollo de la política de tasas de interés negativas favorece la financiación de este tipo de operaciones, mientras que la inversión en capital fijo se mantiene en niveles similares a los de las décadas previas²³.

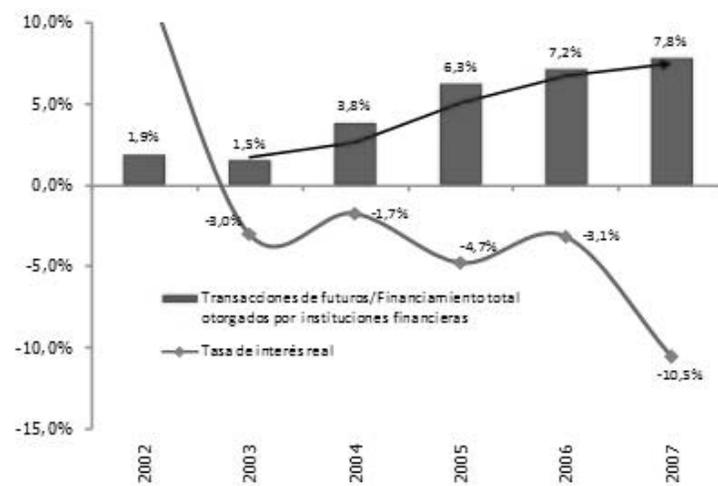
Por lo dicho hasta aquí, la selectividad estatal operó desde inicios el surgimiento del nuevo modo de desarrollo reconociendo los procesos económicos y las estrategias de acumulación del nuevo bloque de poder e intentó, a su vez, arbitrar las rentabilidades relativas de diversas fracciones para favorecer una dinámica de crecimiento industrial para aquellos sectores menos competitivos. Sin embargo, los procesos de integración entre sectores y ramas y la hiper-rentabilidad de los sectores competitivos permitieron resultados muy modestos en relación con los objetivos de desarrollo de actividades industriales.

Así, las tasas de interés reales negativas han favorecido parcialmente al capital productivo, en especial a la industria manufacturera ligada con la producción

²² Fuente: Banco Central de la República Argentina.

²³ La tasa de inversión en equipo durable fue, descartando el período más profundo de la crisis (2001-2002), cercano al 7% en promedio en 1993-2000 y 2003-2007.

Figura 3. Proporción de las transacciones de futuros sobre el total de financiamiento otorgado y tasa de interés real. Argentina 2002-2007.



Fuente: elaboración propia sobre datos del BCRA.

de alimentos y el desarrollo de otros activos financieros, tales como los mercados de futuros. El rubro de préstamos que mayores incrementos mostró fue, sin embargo, el que incluye a las personas físicas relacionado, por lo general, con el consumo de bienes durables. La proporción de préstamos a personas físicas se incrementó desde un 21% del total de préstamos en el primer trimestre de 2002 a un 32% en el cuarto trimestre de 2007. Es decir, cerca de un tercio del total de préstamos de la economía son préstamos al consumo de bienes durables y se expresa de esta manera en los balances de entidades financieras²⁴.

Nos adentramos aquí someramente en el segundo proceso de clase que mencionamos: la recomposición de ingresos subalternos. Si bien la tasa de interés real negativa operó sobre la estructura de crédito permitiendo un flujo mayor de dinero hacia las ramas productivas más competitivas, el mayor incremento de los préstamos se relaciona con el aumento del consumo de bienes durables y a la inversión en construcción residencial²⁵. Por ello, la esperada redirección de los recursos de las empresas hacia inversiones en capital fijo – debido a la tasa de interés negativa que hace inconveniente la inversión financiera – no ha ocurrido en el período bajo estudio. De acuerdo con la perspectiva desarrollista, la política cambiaria competitiva debe ir acompañada de una política de bajas tasas de interés reales para lograr incrementos en la tasa de inversión reproductiva.

²⁴ Ver los datos del Balance consolidado de bancos, saldos a fin de mes, en miles de pesos en <http://www.bcra.gov.ar/>.

²⁵ Balance consolidado de bancos, saldos a fin de mes, en miles de pesos en <http://www.bcra.gov.ar/>.

2.3. El superávit fiscal: estructura tributaria procíclica y subsidios al capital

El cambio en la política fiscal fue también parte de la estrategia de acumulación del nuevo bloque de poder. La “disciplina fiscal” poseía una importancia crucial para los distintos actores dominantes durante la crisis orgánica y en el período transicional (López, 2014). Más aún la política de austeridad fiscal era reconocida durante el período de estabilidad económica y de conformación de la hegemonía desarrollista (2002-2007) como “uno de los pilares del modelo”²⁶.

El gobierno nacional, reconoció la importancia de esta política como parte integral del esquema macroeconómico que debía aplicarse en el país. El ministro Lavagna hacía una fuerte valoración de la política fiscal: *“Un tercer componente [del modelo] es el que se refiere a la solidez fiscal. (...) estamos en un record de superávit fiscal de los últimos cincuenta años”,* y afirmaba respecto a esta política que es importante lo que ocurre con el gasto pero sobre todo *“(...) importa mucho también que la política impositiva sea compatible con algunas definiciones: la equidad social, el aliento a la inversión productiva, el aliento a la innovación tecnológica, el aliento a las cadenas de valor, el aliento a la apertura del capital local a los mercados de capitales (...)”*²⁷.

Así, los objetivos de la política fiscal aparecían con claridad en este discurso del ministro, ligados, por un lado, a permitir la innovación e inversión productiva y, por otro, a generar cierta redistribución de los excedentes. Concretamente, el primero de los objetivos parecía relacionarse más con la apropiación por parte del poder estatal de la demanda de disciplina fiscal que llevaban a cabo los actores del bloque que detentaba un mayor peso económico y político, es decir, las fracciones y ramas dominantes más competitivas. Principalmente, el reclamo de disciplina fiscal desde estos sectores poseía dos aristas: una mayor estabilidad macroeconómica y una reapertura de los mercados de capitales para la Argentina para lo cual era crucial una reducción del déficit fiscal²⁸. El segundo objetivo, se relacionaba con la compensación de rentabilidades para aquellas ramas con menor capacidad competitiva, jugando el poder estatal un rol de mediación entre fracciones y ramas de la clase dominante más determinante que en la década neoliberal (Bonnet, 2011).

Para llevar a cabo ambos objetivos, la selectividad estratégica del Estado pasó por la instrumentación de varias medidas de política que dieran lugar a un superávit persistente de las cuentas públicas. De todos estos instrumentos nos centraremos sobre dos que consideramos los más relevantes: la modificación parcial de la estructura tributaria que reforzó el carácter procíclico de la misma – a través de la implementación de derechos de exportación para bienes agrícolas y extractivos – y la aplicación de una serie de subsidios cruzados hacia las ramas menos competitivas – en particular, ciertos sectores de la industria manufacturera y los sectores de servicios públicos –.

²⁶ “A tres años de gobierno: Argentina en crecimiento”, Declaración conjunto de ADEBA, Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Cámara Argentina de Comercio, Cámara Argentina de la Construcción, CGT, UIA y AEA.

²⁷ Discurso de Roberto Lavagna, Conferencia Industrial Anual UIA, noviembre de 2004.

²⁸ Ver discurso de Héctor Massuh en la 8va. Conferencia Industrial, diciembre de 2002; “Una estrategia de crecimiento para la Argentina”, AEA mayo de 2003.

Ambos instrumentos formaban parte del ideario desarrollista que la UIA como enunciador privilegiado había impulsado desde el momento de la devaluación. Dentro de los esquemas de política industrial de este actor dominante, se encontraba presente la necesidad de subsidiar la producción industrial de menor rentabilidad mediante impuestos a los productos con elevada rentabilidad²⁹. Nuevamente, la estrategia de acumulación exportadora del bloque de poder se apoyaba en el necesario desarrollo de las ramas industriales menos competitivas e incluía en su proyecto hegemónico en un lugar central a estos sectores -de allí la importancia del punto nodal "industrialización"- como aquellos que requieren ser dinamizados para lograr el crecimiento sustentable y el desarrollo.

En este punto, comenzamos a trabajar sobre las características de la estructura tributaria implementada desde 2002 en relación con los procesos económicos y políticos de clase.

En términos de la política tributaria, el principal cambio que tuvo lugar desde 2002 fue la instrumentación de derechos sobre las exportaciones de cereales y oleaginosas. La recaudación tributaria por impuestos al comercio exterior pasó de representar apenas un 4% del total recaudado por el Estado en concepto de impuestos a más de un 13% entre 2001 y 2002³⁰. La recaudación por derechos de exportación pasó de niveles cercanos a los 52 millones de pesos en 2001 a 5.021 millones. Así, la contribución al crecimiento de la recaudación tributaria de los impuestos al comercio exterior superaba el 35% entre 2001 y 2002 -la recaudación total se incrementó en un 11 por ciento-.

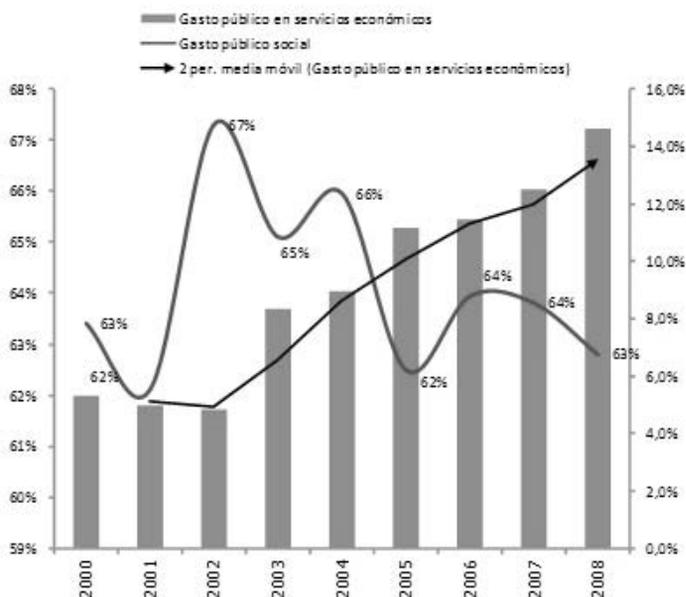
Durante los años posteriores, los derechos de exportación continuaron representando un salto cuantitativo de importancia en relación con la recaudación de los años neoliberales. Sin embargo, la estructura tributaria continuó basada en buena medida sobre impuestos regresivos que recaen por igual sobre consumidores con diferentes ingresos – la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el período 2002-2009 fue en promedio cercana al 32% de la recaudación impositiva –. En este sentido, la dinámica de crecimiento de la recaudación estuvo asociada con el incremento del consumo de las clases subalternas y, en menor medida, con impuestos de mayor progresividad – tales como los derechos de exportación o el Impuesto a las Ganancias de las Personas Físicas –. Por su parte, los aportes patronales – como parte de los ingresos tributarios de la Seguridad Social – continuaron ubicándose en los niveles reducidos a los que los llevó la reforma laboral menemista.

Por lo dicho, en términos de estructura tributaria la gran innovación se restringió al incremento de los derechos de exportación que, en conjunción con los impuestos pro-cíclicos preexistentes, permitieron obtener un significativo superávit fiscal al menos durante los años 2002-2009. El superávit fiscal primario representó en promedio 2,7% del PIB lo que significa una capacidad de gasto del Estado mucho mayor a la que poseía en el período neoliberal cuando el superávit primario llegó a sólo 0,9% en promedio entre 1993 y 2001 y el déficit financiero era una constante.

²⁹ "De Mendiguren: Lo más importante es la competitividad", *La Nación* 26 de noviembre de 2001.

³⁰ Fuente: Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Figura 4. Gasto público social y gasto público en servicios económicos en relación con el gasto total consolidado. Argentina 2000-2008.



Fuente: elaboración propia sobre datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

*Nota: la línea 2per. Media móvil, es un promedio móvil de la participación de los gastos en servicios económicos en el gasto total que se toman los valores de los 2 años inmediatos previo. La abreviación 2per., se refiere a dos períodos.

La política de gasto público, es decir la contracara de los ingresos del Estado, estuvo orientada a dos rubros de importancia: el gasto público social y el gasto en infraestructura. Estos gastos se incrementaron en el período 2001-2007 en términos nominales un 30% y 200%, respectivamente. Mientras que los primeros están asociados de manera más directa con los procesos de recomposición subalterna, los segundos suponen mejores posibilidades logísticas para el aprovechamiento de las condiciones competitivas del capital productivo. Si bien resulta importante realizar un estudio más detallado sobre los componentes del gasto, nos centraremos aquí sobre la importancia de un excedente de ingresos estatales por sobre los gastos corrientes para ser destinados a la compensación de rentabilidades de ciertas ramas no competitivas. Los esquemas de subsidios a ramas y sectores de la clase dominante, tuvieron un desarrollo significativo luego de 2002, relacionado de manera contradictoria con los procesos de clase.

Podemos ver en la **figura 4** que si bien los *gastos en servicios económicos* – subsidios a sectores empresarios – representan una proporción reducida del gasto público total consolidado, su importancia relativa fue creciendo luego de 2002, mientras que el gasto público social – principal rubro de gastos consoli-

dado del Estado, comenzó a reducirse en relación con los gastos totales.

El mayor incremento del gasto público social en relación con el gasto total se da en 2002. Esto se debe principalmente a la extensión de los programas de empleo durante ese año como respuesta del poder estatal a las demandas de los diferentes actores subalternos movilizados (López, 2012b). Después de ese pico de aumento, el gasto público social en relación con el total de gasto se reduce, mientras que el gasto en servicios económicos posee un comportamiento inverso.

Este primer elemento nos conduce a evaluar de manera más detallada cuáles son los sectores de actividad que han sido beneficiados con subsidios estatales. Vemos aquí que principalmente fueron aquellas ramas ligadas a *Servicios públicos privatizados* – electricidad, agua y luz –, *Transporte y Energía y combustible* las que presentaron las mayores proporciones de gasto en subsidios durante todo el período (López, 2014). Podemos identificar al menos tres procesos de clase asociados con esta política. En primer lugar, la política de subsidios operó desde el momento de la devaluación del peso como forma de compensación hacia estos sectores no transables de la clase dominante que fueron perjudicados por la estrategia exportadora que fue acompañada desde un inicio por el control sobre las tarifas. La liberalización de tarifas era una de las demandas que sistemáticamente impulsaron los actores colectivos que representaban los intereses de las privatizadas³¹. Ante esta demanda, la respuesta selectiva del poder estatal fue reconocer la pérdida de rentabilidad de las empresas de servicios y de la producción de energía y combustible y compensarla a través de subsidios para evitar el incremento de tarifas y el impacto sobre otros sectores. De esta manera, la decisión estatal tomó como marco estructural la necesaria compensación de rentabilidad a los sectores mencionados, pero a través de un instrumento fiscal y no de la liberalización de tarifas como exigían los actores colectivos involucrados. Esta implementación de subsidios para el sostenimiento de una estructura tarifaria se encontraba en línea con el artículo 9 de la mencionada *Ley de Emergencia Pública* que expresaba con claridad los términos de una renegociación de las tarifas de servicios públicos³²: “(...) reducir el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de ingresos, respetar el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios, la rentabilidad de las empresas prestatarias(...)”, entre otros puntos relevantes³³.

Precisamente, esta intervención estatal a través de un instrumento fiscal nos conduce al segundo proceso de clase relacionado con los subsidios: la flexibilización de costos de los sectores industriales no competitivos, que se enmarcan en el principio de negociación que plantea la ley de Emergencia, de acuerdo con el cual debe “reducirse el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía”. Para el capital industrial no competitivo la compensación de las rentabilidades por esta vía se tornaba necesaria porque, como hemos visto, aun con el tipo de cambio desarrollista, el sostenimiento de elevados niveles de compe-

³¹ “La AEA debutó con reclamo”, *La Nación* 29 de mayo de 2002.

³² “El gobierno puso en marcha la renegociación de tarifas”, *Clarín* 14 de junio de 2003.

³³ Ver ley 25.561.

tividad se erigía en un límite. A pesar de ello, los subsidios directos a la producción industrial no competitiva no fueron el instrumento utilizado por el poder estatal para mejorar las condiciones competitivas. Por lo contrario, la reducción de costos vía subsidios a la energía y el combustible, adquirió preponderancia para lograr mejoras en la rentabilidad de las industrias menos competitivas e indirectamente favoreció la estructura de costos de las hiper-competitivas. Si tomamos el Índice de Precios Básicos del Productor, vemos que los precios de la energía eléctrica que pagan las empresas de diferentes ramas, se encuentran un 8% en promedio anual por debajo del índice general.

Además de estos subsidios sobre los costos, diferentes regímenes de exenciones y regímenes de promoción impositiva, tenían el mismo objetivo de reducción de costos de estas industrias³⁴, acorde con los preceptos de “fomento de la inversión” que debía incluir el sistema tributario en palabras del ministro Lavagna.

En tercer lugar, la política estatal tuvo efectos sobre los precios de servicios pagados por los consumidores minoristas y, en particular, por las diferentes fracciones de las clases subalternas. Mientras que los precios de los alimentos se incrementaron un 15% promedio anual en 2001-2007, los servicios de electricidad y agua minoristas aumentaron un 2% en el mismo período y el transporte público de pasajeros se ubicó en un promedio anual cercano al 3 por ciento³⁵.

De esta manera, la política de subsidios permitió estabilizar los ingresos y los antagonismos potenciales entre clases y fracciones. Esta forma concreta de la política estatal, tiene así rasgos contradictorios que exceden ampliamente la lectura del Estado como mero instrumento de una clase.

2.4. Negociaciones colectivas y condiciones de rentabilidad sectoriales: una lectura sobre las brechas salariales

Veamos, llegados a este punto, cuál es la relación entre las políticas laborales y los procesos de clase que hemos desarrollado.

En primer lugar, si bien las políticas laborales se han multiplicado luego de 2003 (Neffa y Brown, 2011), la novedad más importante en relación con el período neoliberal es la rehabilitación de las negociaciones paritarias y los convenios colectivos de trabajo en el año 2004. Así fue reconocido por la mayor parte de los actores subalternos, como hemos reconocido en trabajos previos (López, 2014). Allí destacábamos el carácter progresivo para los asalariados formales del reimpulso de esta política y, al mismo tiempo, la capacidad de esta iniciativa estatal para canalizar los conflictos distributivos a través de una lógica institucionalizada que formaba parte del proyecto hegemónico desarrollista.

Efectivamente, como señala Barrera (2013) la mayoría de los conflictos labo-

³⁴ Las exenciones impositivas o gastos tributarios hacia sectores industriales se incrementaron un 170% entre 2002 y 2009. Fuente: Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

³⁵ Fuente: INDEC.

rales en el período 2003-2009 respondían a demandas salariales y eran tramitados a partir de la negociación paritaria. Por ejemplo, para el período 2006-2010 de los diferentes tipos de conflictos laborales el 62% tenía como demanda principal el incremento de salarios³⁶. Esta tendencia a la mayor conflictividad laboral ligada con las demandas salariales, tuvo desde el poder estatal una respuesta a través de la recuperación del Consejo del Salario y la Negociación Colectiva que podemos ver a través del crecimiento de los convenios homologados entre 2004 y 2007 de 348 a 1.027³⁷. Además, el alcance de los convenios pasó de 1.222.000 a 3.938.000 en el mismo período, lo que implicó alcanzar aproximadamente al 55% del total de trabajadores del sector privado.

Así, los diferentes conflictos subalternos – y los laborales en particular – fueron virando hacia una primacía de los conflictos por salario y encontraron una canalización institucional en los mecanismos de negociación tripartita por rama de actividad.

Desde esta perspectiva, el crecimiento en la cantidad de convenios colectivos y otro tipo de negociaciones tripartitas entre organizaciones empresariales, subalternas y los aparatos de Estado, han sido producto de la relación conflictiva – en ocasiones antagónica – entre las organizaciones sindicales y la selectividad de los funcionarios estatales. En cierta medida, las diferentes organizaciones de trabajadores asalariados han demandado desde el año 2002 la reapertura de paritarias y convenios colectivos ante la regresividad distributiva a la que había conducido la emergencia del nuevo patrón de reproducción luego de la devaluación del peso³⁸. De la misma manera, la UIA como enunciador privilegiado valoraba de fundamental importancia esta institución para lograr incrementos salariales acordes con la productividad laboral y, por tanto, el desarrollo de un mercado interno al cual el consumo asalariado le otorgue dinámica. Con este sentido, intervenían los referentes de la UIA ante un aumento salarial por decreto implementado en 2004 por el gobierno de Néstor Kirchner. Cristiano Ratazzi, miembro importante de la UIA y empresario automotriz, era contundente en su valoración de las paritarias *“Lo hemos dicho otras veces. Para mí no es la manera de que se tienen que dar los aumentos. Los aumentos tienen que derivar de una negociación entre la empresa y los representantes de los trabajadores, con paritarias o con lo que sea”*³⁹. De manera similar, Héctor Méndez – presidente de la entidad – afirmaba: *“Pensamos que el mecanismo adecuado sería el convenio colectivo de trabajo”*. Por supuesto, que en la negociación entre empresarios y trabajadores que la UIA impulsaba había dos ideas centrales. La primera de ellas es que los salarios sólo pueden aumentar ante incrementos de productividad. El mismo presidente Kirchner expresaba con claridad esta idea en términos de que *“Cuanto más rentabilidad tengan nuestras empresas, más sueldos van a tener nuestros trabajadores, más inserción y más va a crecer la Argentina”*⁴⁰. La segunda tiene que ver con que la reactivación de las

³⁶ Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

³⁷ Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

³⁸ Ver discurso de Hugo Moyano en Viggiano, H. *Argentina sindical 2001. Moyano, Daer, Barrionuevo, Rodríguez Saá*.

³⁹ “Discrepancias sobre el aumento que anunció el gobierno”, *La Nación* 11 de diciembre de 2004.

⁴⁰ “Rentabilidad y sueldos altos no se oponen, dijo Kirchner”, *La Nación* 29 de marzo de 2007.

negociaciones paritarias y los convenios colectivos, permitirían “incrementos de salarios para reactivar el mercado interno”⁴¹.

En buena medida, como señala Bonnet (2011), la nueva forma del Estado, en la cual el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social cobró mayor importancia que en la década de 1990, fue por tanto permeable a estas demandas y ejecutó decisiones concretas en torno del restablecimiento de los canales institucionales para tramitar el conflicto distributivo, que incluyen tanto las negociación de salarios y condiciones laborales como las discusiones sobre el Salario Mínimo Vital y Móvil. La justificación detrás de esta revitalización de una de las instituciones laborales más importantes en la historia de nuestro país, era justificada desde el Ministerio de Economía reconociendo los nodos interdiscursivos propios del proyecto hegemónico desarrollista: *“No es conveniente una reunión de cúpulas que fije un piso para las negociaciones de cada sector, Economía quiere que haya paritarias y que se definan aumentos salariales por productividad”*⁴².

En este marco, comencemos por analizar más en detalle la relación entre los procesos de recomposición subalterna y la política macroeconómica de negociación tripartita.

En primer lugar, debemos señalar que las organizaciones subalternas protagonistas de estas demandas diferían sustancialmente de aquellas que se conformaron en el ocaso del neoliberalismo. Esto se debía a dos elementos que señalamos antes. Por un lado, los procesos de recomposición económica de buena parte de las clases subalternas se relacionan con la dinámica del conflicto social. En este sentido, el período posneoliberal mantiene una preeminencia de los conflictos y acciones impulsadas por los asalariados sindicalizados – en particular aquellos relacionados con las fracciones técnicas y operativas – frente a otros tipos de conflicto social más característicos de las etapas de crisis del neoliberalismo, tales como las demandas por programas de empleo e ingresos que fundamentalmente llevaron a cabo la CTA y los MTD al menos hasta los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner⁴³. Por otra parte, la hegemonía desarrollista logró bloquear las demandas y posiciones de redistribución de ingreso más radicales a través de estrategias discursivas macroestructurales y genéricas (López, 2014). La articulación entre el proyecto hegemónico desarrollista y estrategia de acumulación exportadora dependía de manera crucial del encauzamiento de las demandas por redistribución de ingresos de las clases subalternas en relación a las dinámicas de la productividad en cada rama y sector (López, 2014). Esto no nos conduce, sin embargo, a negar la importancia central que tuvieron las negociaciones colectivas para lograr los incrementos de salarios reales de buena parte de los asalariados formales y, hasta cierto punto, de los informales en el sector privado⁴⁴. La dinámica virtuosa de homologación de convenios colectivos, estuvo acompañada de importantes

⁴¹ Ver discurso de Héctor Massuh, 8va. Conferencia Industrial UIA, diciembre de 2003.

⁴² “Lavagna se opone al pacto UIA-CGT”, *La Nación* marzo de 2005.

⁴³ Ver “El hambre de un pueblo. A 10 años del FRENAPO”, en Agencia CTA.

⁴⁴ Los más relegados fueron los ingresos reales de los trabajadores de la Administración Pública, la Educación y Salud públicas cuyos ingresos promedio reales se ubicaron durante todo el período en niveles de un 40% inferiores a los de los sectores más dinámicos.

incrementos del salario promedio: el crecimiento de un 227% de las negociaciones colectivas conllevó aumentos de salarios nominales promedio de 75 por ciento⁴⁵.

Los incrementos de ingresos no sólo fueron dispares entre diferentes fracciones subalternas sino también al interior de los trabajadores asalariados (López, 2014). Es así que las ramas y sectores más dinámicas, permitieron mayores incrementos salariales que aquellas con menor competitividad y rentabilidad relativa. Esto nos conduce, en segundo lugar, a ver cuáles son las relaciones diferentes entre estos procesos económicos de recomposición fragmentada de ingresos, las negociaciones colectivas y los conflictos laborales por ramas de actividad.

Mientras que la mayor parte de los conflictos laborales se han presentado en la Industria manufacturera y el número de convenios colectivos homologados en esa rama es muy superior al resto, la efectividad de estas negociaciones colectivas ha sido modesta en términos de los incrementos salariales relativos, es decir, en comparación con lo que ha ocurrido en las ramas primarias y extractivas. Así, mientras que el mayor dinamismo sindical y la selectividad estatal operan reconociendo la importancia de la industria, el margen de variación de los salarios -es decir, las condiciones que impone el nuevo patrón de reproducción económica- conduce a esta política macroeconómica a legitimar un mecanismo de pauta salarial acorde con los diferenciales de productividad y de rentabilidad de cada rama. Para aquellas ramas primarias y extractivas los incrementos de salarios nominales entre 2004 y 2009 alcanzaron un 34% y 36% en promedio por año, respectivamente, incluso con una caída de las negociaciones paritarias en la rama primaria y un incremento de más de 200% en el volumen de negociaciones de la rama minera. En la industria manufacturera el crecimiento del volumen de convenios homologados aumentó en un 364%, mientras que los incrementos salariales anuales promedio fueron del 24% para el período.

Por lo que expusimos hasta aquí, podemos dar cuenta de una selectividad estratégica del Estado para decidir a favor de la instrumentación de una política macroeconómica que reconozca el peso estructural y político de ciertas fracciones y sectores subalternos que se encuentran representados en organizaciones sindicales de peso, en particular nucleadas en la CGT. La reapertura del Consejo del Salario Mínimo y las negociaciones tripartitas van en este sentido. Por supuesto, esta opción no incluyó a la mayor parte de los asalariados empleados por el Estado en sus distintos niveles, e incluso se negó el reconocimiento de la personería gremial a la central que nuclea a buena parte de estos trabajadores -la CTA-.

Como hemos visto, el proyecto hegemónico desarrollista y la estrategia de acumulación orientada a la exportación cuyo referente central era la UIA, reconocía en este mecanismo tripartito de negociación una necesaria forma de vincular los incrementos salariales con la dinámica de la productividad de cada rama. Para las ramas más dinámicas - aquellas que forman el núcleo del nuevo bloque del poder -, los incrementos salariales fueron sensiblemente superiores a los de otras ramas productivas. La selectividad estatal ante estos conflictos

⁴⁵ Fuente: Ministerio de TEySS y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

sindicales-salariales en buena medida ha reconocido también esta disparidad estructural entre ramas y aceptado la asociación de aumentos salariales a la productividad, tal como lo impulsaban los actores de clase hegemónicos.

De esta manera, la disparidad entre los procesos de recomposición de ingresos existentes entre los asalariados técnicos y operativos del sector privado -mayormente nucleados en la CGT-, los asalariados estatales -nucleados mayormente en la CTA- y los autónomos no profesionales y trabajadores del servicio doméstico -que no poseen representación sindical ni son partícipes, generalmente, de los beneficios que otorgan los convenios homologados- se mantuvo aun con la recuperación de las negociaciones colectivas como una herramienta de canalización permanente de parte de la tensión distributiva. Esto es lo que conlleva a un último punto a señalar de la política macroeconómica: la implementación de una serie de medidas de política de ingresos compensatorias frente a la continuidad de cierto carácter excluyente del patrón de reproducción económica.

2.5. Inclusión limitada y gastos compensatorios

Partimos de la situación impuesta por la crisis orgánica. Una porción sustancial de las clases subalternas -cercana al 50% en la crisis de la convertibilidad- se encontraban excluidos del empleo formal y más del 20% de la Población Económicamente Activa no lograba acceder a un puesto de trabajo (Busso y Pérez, 2010). En esta situación, el protagonismo en las acciones reivindicativas de las clases subalternas no estuvo asociado con el dinamismo de los asalariados formales, típicamente sindicalizados, sino que surgió de parte importante de estos sectores excluidos del empleo o bien de las condiciones de empleo que históricamente habían caracterizado a la sociedad argentina. Es por ello, que fueron estos movimientos sociales – cuyos actores colectivos más dinámicos eran los Movimientos de Trabajadores Desocupados – los que durante la crisis neoliberal y en la transición poscrisis, impulsaron algunas demandas entre las cuales “trabajo digno” era una de las más importantes.

Las limitaciones de una salida de la crisis con redistribución regresiva de ingresos para resolver esta demanda desde enero de 2002, fue “compensada” por planes de alcance masivo que se tornaron en una solución parcial – pero urgente – para la supervivencia de parte importante de la población.

De esta manera, y en relación con las políticas de ingresos compensatorias, la conflictividad de los años de crisis “por fuera” de las formas institucionalizadas de la política subalterna, colocó al poder estatal – que apostaba a niveles elevados de represión política como forma de control de este conflicto popular – a la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en 2002 (López, 2012b). A diferencia de lo que ocurrió en la década de 1990, este programa de ingresos tuvo un carácter masivo – incluyó a 2 millones de beneficiarios mientras que los programas de las décadas previas llegaron a un máximo de 300 mil – y otorgó un ingreso de \$ 150 con contraprestaciones mínimas. Este plan mantuvo, sin embargo, el monto fijo aún cuando las tasas de inflación comenzaron a acelerarse luego de 2006.

Este primer programa que pretendía una mayor inclusión de los sectores subalternos que no lograban integrarse a través del empleo, fue convirtiéndose a través de una nueva estrategia de focalización. Desde 2004 el Ministerio de Desarrollo Social fue reemplazando a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas e incluyendo a algunos de ellos en otro programa de asistencia: el Programa Familias por la Inclusión Social⁴⁶ (o Plan Familias). Este plan se orientó a las mujeres con niños quienes fueron declaradas “no empleables”, lo cual marcaba una continuidad con las lógicas de focalización y contraprestaciones, propias de los programas neoliberales que los organismos multilaterales de crédito promovían para la reducción de la pobreza (Borghini, Bressano y Logiudice, 2012).

Por su parte, aquellos sectores vulnerables considerados “empleables”, fueron incorporados en el Seguro de Capacitación y Empleo (SCE), que formaba parte de una demanda impulsada por la CTA desde los años de la crisis⁴⁷. Así, el Plan Familias aceleró la desaparición del Plan Jefes y su reemplazo por más programas selectivos y segmentados.

Estas políticas sociales son -a nuestro entender- el resultado del desarrollo de una contradicción entre las nuevas formas de lucha de ciertos sectores de las clases subalternas -principalmente de las organizaciones provenientes del trabajo territorial en barriadas populares- y las intenciones de los actores estatales de canalizar por la vía institucional estos conflictos y reclamos que no eran encuadrados en las instituciones previamente existentes (Dinerstein, Contartese y Deledicque, 2008).

De esta manera, las decisiones de los diferentes aparatos de Estado – en particular, del Ministerio de Desarrollo Social – fue propia de una selectividad que respondía a un marco dado por el nuevo patrón de reproducción económica en el cual una parte importante de las clases subalternas no serían incluidas a través de los canales del empleo formal y la negociación colectiva. El reconocimiento de estas demandas por mejores condiciones económicas, que se llevaron adelante durante todo el período desde diversas organizaciones subalternas implicó un cambio de importancia en la forma concreta del Estado en relación con los años neoliberales, pero sólo a partir de 2009 la matriz sobre la cual se asentaba la política social se modificó sustancialmente.

Un último punto a señalar es que una parte de la política de compensación de ingresos importante, fue el incremento en la tasa de cobertura previsional a partir del Programa de Inclusión Jubilatoria, implementado en el año 2005⁴⁸. A través de este programa, más de 2.400.000 personas que no cumplían con los requisitos de aportes previsionales⁴⁹, fueron incluidos en los beneficios de la seguridad social. En este punto, notamos un cambio de peso en política estatal en relación con la década neoliberal.

⁴⁶ Resolución MDS 825/05, art. 3°; decreto 1506/04, art. 4°. El artículo 1ro. de esta misma resolución establecía como objetivo del programa “promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos”.

⁴⁷ “Protestas de la CTA para las elecciones”, *La Nación* 6 de marzo de 2003.

⁴⁸ Ley 25.994 y decreto 1.454/05.

⁴⁹ Ver <http://www.anses.gob.ar/>.

3. Comentarios finales: de las políticas macroeconómicas a las limitaciones económicas del nuevo modo de desarrollo

En este artículo intentamos poner en relación los procesos de clase y los proyectos hegemónicos con las decisiones de política macroeconómica adoptadas por el poder estatal.

En primer lugar, la política de TCRCE consideramos que fue la principal respuesta estatal a la estrategia de acumulación orientada a la exportación que el nuevo bloque de poder impulsaba. Así, el poder estatal reconocía la importancia del capital productivo como la fracción más dinámica del nuevo bloque y, entre ellos a los sectores ligados con la producción primaria, minera, agroalimentaria y de derivados del petróleo. Las limitaciones económicas sobre otro tipo de estrategia de acumulación más centrada sobre el mercado interno respondía a los evidentes diferenciales de productividad y costos que los sectores dinámicos mostraban frente a otros sectores de la industria manufacturera, por un lado, y a la escasa posibilidad de dinamizar el mercado interno frente a la pauperización relativa y absoluta de las clases subalternas durante el proceso de crisis neoliberal, por otro. Por su parte, esta estrategia de acumulación exportadora se articulaba con un proyecto hegemónico desarrollista que instalaba como necesidad para el conjunto de la sociedad una mejora en la competitividad de los diversos sectores de la industria manufacturera. Este proyecto de desarrollo nacional que promovía la UIA y que había logrado un amplio consenso en diferentes actores dominantes y subalternos, impulsaba una congruencia o comunión de intereses entre los sectores competitivos y los no competitivos, para lograr el desarrollo de estos últimos. Aquí radicaba la principal justificación para una política cambiaria competitiva o desarrollista y es precisamente la interpretación que el poder estatal adoptó en esta etapa. Por estas cuestiones, el TCRCE aparecía como la política macroeconómica clave para articular el “modelo de crecimiento” exportador y desarrollista que los procesos de clase y los proyectos hegemónicos lograron instalar a través del “filtro” del Estado en el período 2002-2007.

En segundo lugar, la promoción de una política monetaria de bajas tasas de interés tenía por objetivo otorgar mayores facilidades de acceso al crédito a los sectores industriales menos competitivos y, al mismo tiempo, favorecer la inversión productiva en desmedro de la inversión financiera. Como hemos visto, el impulso al consumo de bienes durables y la inversión en los sectores más dinámicos – en particular, a través de los mercados de futuros – han sido los principales resultados de esta política, más allá de sus objetivos iniciales.

En tercer lugar, ante la demanda de todo el arco de organizaciones dominantes, el poder estatal adoptó selectivamente una política de superávit fiscal basada sobre un sistema tributario procíclico y a través de un cambio sensible: el incremento de los derechos de exportación que permitió un fuerte aumento de la recaudación. El sostenimiento de esta política, dio lugar a una base de ingresos significativa para que el gobierno logre mediar entre las rentabilidades relativas de diferentes ramas y sectores. En particular, esta política de subsidios



permitió compensar las pérdidas de participación en el plusvalor de las ramas ligadas con los servicios públicos privatizados y a su vez reducir los costos de las industrias manufactureras menos competitivas. Por su parte, también logró que las clases subalternas que consumen estos servicios – en particular, en relación con el transporte público – recibieran menores impactos en sus ingresos de los aumentos de tarifas.

En estas tres decisiones de política macroeconómica, el poder estatal operó selectivamente reconociendo mayormente las condiciones estructurales que el nuevo patrón de reproducción económica determinaba. Sin embargo, la inclusión de las demandas subalternas fue también parte de la selectividad estratégica del Estado, expresando en buena medida la “condensación de fuerzas sociales” en este momento histórico. Primero, y sobre todo, a partir de la reapertura de las negociaciones colectivas como institución que permitió en el período 2002-2007 la canalización del conflicto distributivo y la mejora sensible de los salarios reales de los trabajadores formales. Como hemos mencionado, desde la perspectiva empresarial, la posibilidad de canalizar por esta vía las demandas salariales implicó una buena forma de garantizar el crecimiento conjunto de rentabilidades y salarios, intentando ligar los acuerdos salariales con el crecimiento de la productividad y los costos. Así, los incrementos de salarios por rama de actividad nos permiten ver que los mismos se relacionan más con las competitividades relativas entre ramas que con la cantidad de conflictos y negociaciones colectivas que los actores subalternos lograron impulsar. Segundo, dado el amplio porcentaje de asalariados en condiciones de empleo precarias o

con ingresos reducidos que no eran incluidos en la dinámica de la negociación salarial y en el empleo formal, el poder estatal instrumentó una serie de medidas de gasto compensatorias que cubrían una población mayor a las que se impulsaban en los años neoliberales. La respuesta a la población de menores recursos fue, sin embargo, limitada a una concepción política focalizada, fragmentaria y basada sobre criterios de empleabilidad/no empleabilidad promovidos por los organismos multilaterales de crédito.

Por lo dicho, el “modelo de crecimiento” durante la emergencia del nuevo modo de desarrollo estuvo asociado con los procesos de recomposición de clase (ver López, 2014). Por tanto, si bien la noción de selectividad estratégica nos permite pensar que las decisiones del poder estatal no se encuentran bajo una “determinación de última instancia” de los procesos económicos de clase, en buena medida la dimensión económica fue la que predominó en la determinación de los aspectos políticos e incluso en la constitución del proyecto hegemónico desarrollista.

Precisamente en 2007 el patrón de reproducción económica y su “modelo de crecimiento” asociado comienzan a mostrar ciertas tensiones y limitaciones que empiezan a socavar el aspecto material de la hegemonía desarrollista.

Entre estas tensiones y limitaciones señalamos las siguientes. En primer lugar, la apreciación cambiaria persistente y el incremento en los costos relativos de los sectores manufactureros, complicaron las posibilidades de colocación exportadora de estos productos. Evidentemente, el tipo de cambio desarrollista mostraba ciertas limitaciones para resolver el problema de la “brecha externa” o las “restricciones” de balanza de pagos. Relacionado con lo anterior, el proceso de sustitución de importaciones que se asociaba con la estrategia de acumulación exportadora en conjunción con la hegemonía desarrollista, no tuvo mayores logros. Por lo contrario, la política cambiaria y monetaria favorecieron la hiper-competitividad e hiper-rentabilidad de los grandes capitales de las ramas primarias, extractivas y de agroalimentos. La tasa de interés real negativa favoreció una dinámica virtuosa del consumo durable, pero no logró reorientar parte del plusvalor hacia la inversión reproductiva. En esta situación, en tercer lugar, los intentos de incrementar la rentabilidad de las ramas no competitivas y de las no transables, pasó por intentar fortalecer los márgenes brutos, es decir, comenzar a remarcar los precios internos frente a las exigencias de recomposición salarial que las paritarias habilitaban. El proceso inflacionario interno, sumado al impacto de los precios internacionales y la especulación inmobiliaria asociada con él, condujeron a una aceleración de la pérdida de competitividad del conjunto de los capitales industriales. Por último, el superávit fiscal que permitía sostener las políticas de subsidios y de gasto público social, comenzó a mostrar limitaciones ante una estructura tributaria que sólo obtenía una porción reducida de los sectores hiper-rentables y principalmente basada sobre impuestos al consumo, por tanto, regresivos. A la par de este proceso, las demandas salariales de los trabajadores estatales tensionaban el sostenimiento del superávit de las cuentas públicas.

Fueron estas tensiones, ligadas con procesos de clase, que comenzaron a socavar la importancia del patrón de reproducción económica para continuar en un sendero de desarrollo tal como proponía la hegemonía desarrollista.

Bibliografía

- Arceo, E. (2009). América Latina. Los límites de un crecimiento exportador sin cambio estructural. En Arceo, E. y Basualdo, E. *Los condicionantes de la crisis en América Latina. Inserción internacional y modalidades de acumulación*. Buenos Aires: CLAC-SO.
- Barrera, F. (2013). El conflicto como propuesta de negociación salarial en la Argentina post-convertibilidad. Mimeo.
- Bonnet, A. (2011). *El país invisible. Debates sobre la Argentina reciente*. Peña Lillo-Ediciones Continente: Buenos Aires.
- Borghini, N.; Bressano, C.; Logiudice, A. (2012). La actualidad de la política social. ¿Retorno del estado que no fue o nueva matriz de la asistencia? *La revista del CCC*, 16. En <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/348/>.
- Busso, M. & Pablo P. (2010). *La corrosión del trabajo. Estudios sobre informalidad y precariedad laboral*. Buenos Aires: Miño y Dávila / CEIL-PIETTE del CONICET.
- Curia, E. (2011). *El modelo de desarrollo argentino. Los riesgos de una dinámica pendular*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*, 12, 25 – 47.
- Dinerstein, A., Contartese, D., y Deledicque, M. (2008). Notas de investigación sobre la innovación organizacional de entidades de trabajadores desocupados en la Argentina. **Realidad Económica**, 234, Buenos Aires.
- Frenkel, R. y Rapetti, M. (2008). Five years of competitive and stable real exchange rate in Argentina, 2002-2007. *International Review of Applied Economics*, Vol. 22 (2).
- Jessop, B. (1982). *The capitalist state*. Nueva York: New York University Press.
- Jessop, B. (2008). *State power. A strategic-relational approach*, Polity Press. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kalecki, M. (1977). *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista: 1933-1970*. México: Fondo de Cultura Económica.
- López, E. (2012a). Las clases dominantes en el nuevo modo de desarrollo argentino (2002-2009). Cambios y continuidades en sus aspectos materiales”, en AA.VV. *Más allá del individuo. Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: El Colectivo.
- López, E. (2012b). El rol de los actores con poder de veto informal en la determinación del gasto social en la Argentina post-neoliberal (2002-2008). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 57(215).
- López, E. (2014). *Emergencia y consolidación de un nuevo modo de desarrollo. Un estudio sobre Argentina post-neoliberal*. Tesis Doctoral. UNLP.
- Neffa, J.C. y Brown, B. (2011) Políticas públicas de empleo III 2002/2010. *Empleo, desempleo y políticas de empleo*, 7. CEIL-CONICET.
- Poulantzas, N. (1979). *Estado, poder y Socialismo*. México: Siglo XXI.
- Shaikh, A. (2012). Explaining Long Term Exchange Rate Behavior in the United States and Japan. En Moudud, J; Bina, C. & Mason, P. (eds.). *Alternative Theories of Competition: Challenges to the Orthodoxy*, Londres: Routledge.
- Viggiano, H. *Argentina sindical 2001. Moyano, Daer, Barrionuevo, Rodriguez Saá*.

Más energía nuclear

*Hugo Alberto Palamidessi**

Luego de describir los trabajos de la puesta en marcha de la central CNA II y de la extensión de vida de CNEmbalse, se pasa revista a los proyectos de las próximas centrales nucleares en la Argentina. Se individualizan los tipos de centrales propuestas, las tratativas con los distintos proveedores internacionales, y el peso que otorgan a las propuestas de China y Rusia las ofertas de financiación de las obras. Se propicia que las próximas centrales formen parte de un plan integral que impulse el cambio de la matriz energética, muy dependiente de los hidrocarburos. Se señala que para garantizar la seguridad en las centrales y la aceptación pública de la energía nuclear en el país, es necesario formar continuamente al personal y atender correctamente a las relaciones laborales, generando satisfacción y confianza en quienes operan la central; y adoptar todas las acciones -y sus costos- que indiquen la autoridad regulatoria y las buenas prácticas de operación.

Palabras clave: Nuclear - Centrales - CNAII - Embalse

* Ing. Electromecánico, Orientación Electrónica, (Fac. de Ingeniería. UBA, 1963). Ing. en la CNEA (1994-2007). Representó a la Argentina en Grupos de Investigación Coordinada de la OIEA. Vicepresidente del MORENO (Movimiento por la Recuperación de la Energía Nacional Orientadora). Ex Secretario General de APCNEAN (Asociación de Profesionales de la CNEA y la Actividad Nuclear).

More nuclear energy

The works of CNA II's commissioning and of the life extension of CNEmbalse, are described. Then, the projects for the next nuclear power plants in Argentina are revised. Individual plant types proposed are mentioned, as well as the dealings with international suppliers, and the advantages of China's and Russia's offers, which include financing the works. It is promoted that the next nuclear plants should be included in an integral energy plan, looking forward to change the current energy mix, which is highly dependent on hydrocarbons. It is pointed out that the permanent breeding of the plants' staff and a correct management of labour practices, are needed to bring satisfaction and trust to plant operators; besides it is necessary to adopt all actions -and their costs- which the regulatory board and good operating practices recommend. Both practices are mandatory to guarantee the safety of plants and enhance the public acceptance of nuclear power in Argentina.

Keywords: Nuclear - Plants - CNAII - Embalse

Fecha de recepción: noviembre de 2014

Fecha de aceptación: diciembre de 2014

1. Atucha II en marcha

La central nuclear Atucha II (CNA II, ahora rebautizada Dr. Néstor Carlos Kirchner) ha comenzado el 3 de junio pasado a proveer de electricidad a la red del Sistema Interconectado Nacional, pero no ha alcanzado todavía la potencia de diseño 693 MWe (megawatts eléctricos neto). Durante el lapso inusual que ha demandado su concreción -la construcción fue decidida por el decreto 1.337/1980, y proyectada para entrar en servicio en 1987- se puso en duda si se completaría, y si se continuaría en el futuro instalando centrales nucleares en el país.

Las dificultades que se presentaron resultaron de la combinación de los cambios de gobierno y virajes en las políticas económica y energética -que implicaron la falta de financiación- y fallas y retrasos en la provisión por parte de las empresas. Desde 1994, y por algunos años, las centrales nucleares -en operación y en construcción- estuvieron incluidas abiertamente en el plan de privatización de las empresas estatales y, como consecuencia, la financiación de la obra de CNA II fue mínima. Contribuyó al atraso de la obra, la declinación del mercado mundial de centrales nucleares y sobre todo la decisión de Alemania de cerrar todas sus centrales nucleares en 2022, lo que llevó a la empresa Siemens a abandonar totalmente el negocio nuclear en 2011 y dar por caducadas las garantías del contrato -que había perdido vigencia- como diseñador original de CNA II.

Retomada la obra a partir del decreto 1.085/06, los trabajos se continuaron bajo la dirección de Nucleoeléctrica Argentina (NA-SA) y la participación directa del personal de la misma y de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y de varias empresas nacionales que adquirieron experiencia -y algunas calificación nuclear- durante el proceso¹. Ahora se termina después de muchas reprogramaciones y pronósticos sobre la fecha de finalización que no se cumplieron, lo que pesa en la opinión pública sobre el futuro de la nucleoelectricidad en el país.

Muchas críticas se han expresado durante estos años sobre la conveniencia de poner en funcionamiento una central diseñada hace más de tres décadas atrás, considerando la obsolescencia de partes del equipamiento, así como los avances producidos, tanto en las características técnicas de las centrales como en los nuevos requisitos de seguridad establecidos por los entes reguladores en diversos países del mundo. En defensa de la vigencia del diseño original de CNA II se debe señalar que, en los criterios generales y en el equipamiento no relacionado con agua pesada, es muy similar al de los reactores de agua liviana presurizada PWR de las centrales tipo Konvoi alemanas (p.ej. Emsland, Isar2) que han demostrado excelente *performance*². Además se ha tenido en

¹ Para mayor argumentación ver nuestro artículo "La actividad nuclear en Argentina", (Industrializar Argentina, Año 10, 19, dic.2012), y también la opinión oficial de NA-SA en "El hombre que logró terminar Atucha II" (Página/12, 28-1-13).

² Ambas funcionan desde 1988; en 2013 Emsland tuvo un UCF (factor de capacidad) de 95% e Isar2 de 94,3%, los más altos de las centrales que operan en Alemania.

<http://www->

[pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/cnpp2014cd/countryprofiles/Germany/Germany.htm](http://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/cnpp2014cd/countryprofiles/Germany/Germany.htm)

cuenta la experiencia en la operación de CNA I, en particular en el diseño de los internos del reactor.

En cuanto a los estudios de seguridad, ya habíamos mencionado los que se realizaron con participación de CNEA, empresas y entidades extranjeras. Con posterioridad al accidente de Fukushima se realizaron, o repitieron, otras verificaciones de la capacidad para enfrentar incidentes externos y eventos de pérdida de funciones de seguridad: sobre la capacidad antisísmica, un nuevo estudio de las condiciones hidrológicas -incluidas otras fuentes de inundación además del Río Paraná-, riesgos de tornado, nuevos procedimientos y equipamiento para la refrigeración en condiciones de emergencia, en particular la pérdida de la alimentación eléctrica, la externa o la total de los sistemas normales de la central. Con esos resultados se realizaron modificaciones en el diseño y se agregaron dispositivos para mejorar la seguridad. En lo que respecta al estado de los componentes instalados o almacenados, se evaluó que la conservación -durante años de parálisis de la obra- había sido correcta, y se identificaron y remplazaron equipos y partes no esenciales, obsoletos o envejecidos.³

A medida que se vayan completando las etapas de toma de potencia de la central, se irán despejando las dudas sobre su comportamiento. Como en toda puesta en marcha de una central nueva, pueden surgir eventos menores que reduzcan su disponibilidad en los primeros meses de operación. En los últimos años esos lapsos de indisponibilidad se han ido reduciendo con el tiempo en prácticamente todos los modelos de centrales, como resultado de la mayor experiencia adquirida en los diseños y en la operación.

2. Embalse

La central nuclear Embalse (CNE) alcanzó su plena potencia en 1984 y está en el límite de la vida autorizada por la ARN, el organismo regulador. Detendría su operación el 31 de enero de 2015 para completar el proceso de extensión de su vida útil (PEV), decidido en 2006. En enero CNA II habrá alcanzado su potencia máxima de operación y remplazará la potencia que deje de suministrar CNE. En diciembre de 2009 la ley 26.566 declaró de interés nacional la extensión de vida de Embalse y estableció para su realización exenciones impositivas, aduaneras y otras facilidades que fueron extendidas a la construcción de la cuarta central, del reactor CAREM y otras obras nucleares que estuvieran a cargo de NA-SA en el futuro.

EMBALSE tiene una potencia bruta de 648 megawatts (Mw). Una vez finalizada su modernización su capacidad instalada crecerá un 6%, mientras que su horizonte productivo se ampliará 25 años; se espera que los trabajos se completen a fines del año 2016 y luego se efectuará la nueva puesta en marcha que requerirá la aprobación regulatoria del aumento de potencia.

³ En la página de la Autoridad Regulatoria Nuclear se encuentra el detalle de los estudios y acciones emprendidas. (http://www.arn.gov.ar/images/stories/informes_y_documentos/informe_nacional_de_seguridad/NATIONAL_NUCLEAR_SAFETY_REPORT_ARGENTINA_2013.pdf)

En la preparación del PEV se suscitaron inconvenientes como resultado de la retirada de AECL del proyecto, como ya se ha publicado, que se superaron a partir de que la empresa Candu Energy -subsidiaria de SNC-Lavalin- sustituyó a AECL en este emprendimiento y ha venido elaborando parte importante de la ingeniería de los cambios de diseño.⁴ La Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) ha desarrollado las técnicas para la fabricación de los nuevos tubos de presión (alojamiento del combustible) en el país, y llevado a cabo estudios y pruebas sobre materiales, y reparación y calibración de equipos.

Uno de los trabajos principales a encarar es el remplazo de los generadores de vapor, cuya fabricación fue adjudicada a la empresa IMPSA de Pescara; en la actualidad esa provisión podría estar en dificultades por la situación financiera de la empresa, que no ha satisfecho varios vencimientos de deuda, inició un procedimiento preventivo de crisis, y solicita ayuda del gobierno nacional. Pescara atribuye la situación a los retrasos en los pagos de obras que ejecutó en Venezuela y Brasil. La provisión para Embalse -por un precio aproximado a US\$ 200 millones-, es la única que tiene en el país, ya que no le fueron adjudicadas otras obras para las cuales presentó ofertas.

El proceso de extensión de vida de las centrales ya es un procedimiento normal en muchos países y con distintos modelos de reactores, que ha llevado a prolongar la vida útil de varias centrales hasta los sesenta años. El alcance de las modificaciones y consecuentemente la duración de la parada de la central y el costo total -incluyendo el de los trabajos y el lucro cesante por la falta de generación- depende en buena parte del modelo de reactor y de la facilidad de provisión de los componentes a reemplazar. En el caso de Embalse, obran como antecedentes los procesos de extensión de vida de las centrales Point Lepreau (Canadá) y Wolsung 1 (Corea del Sur).

El proceso de extensión de vida en la central de Point Lepreau (635 MW) - el primero de un CANDU 6 - se dificultó, y atrasó, por defectos en los sellos provistos para los tubos de presión; fue finalizado en octubre de 2012 y la central recuperó su potencia nominal en 2013⁵. Wolsung 1 fue reacondicionada con el cambio total de los tubos de presión y los generadores de vapor, y se le concedieron 25 años más de operación a su potencia nominal de 691 MW brutos. El proceso se realizó en el plazo y dentro del presupuesto proyectados, finalizando en julio de 2011. También se planificó la extensión de vida de la central Gentilly 2 (Quebec, Canadá), pero luego la empresa Hydro Quebec decidió cerrar la planta anticipadamente.

3. La cuarta central

En agosto de 2006 el ministro De Vido anunciaba la reactivación de la actividad nuclear en la Argentina, uno de cuyos hitos principales sería la construcción de una IV Central nuclear. Un acuerdo global tripartito firmado entre NA-SA, CNEA y AECL (Canadá) incluía la colaboración en los estudios de factibilidad para una cuarta central nuclear y la obra de extensión de la vida útil de Embalse.

⁴ En el artículo citado (nota 1) dimos detalles de los trabajos del proceso de extensión de vida.

⁵ El problema de los sellos se resolvió adecuadamente y no se repetirá.

Esa colaboración se vio interrumpida por la venta de la división Operaciones de AECL en 2011, y el proyecto de la IV central quedó demorado⁶.

Hasta poco tiempo atrás se sostuvieron opiniones encontradas sobre el tipo de central nuclear que se adoptaría en el país para la cuarta unidad. La opinión mayoritaria de los trabajadores de la actividad nuclear se inclinó siempre por la continuidad de la línea de reactores de uranio natural moderados con agua pesada PHWR, mantenida hasta hoy.

Finalmente se decidió por continuar con la línea de centrales de uranio natural -que poseen Canadá, China, Corea del Sur, India, Rumania y Pakistán- y con el modelo CANDU 6; otros países han operado centrales con uranio natural de potencia menor o experimentales, que luego desactivaron (p.ej. Alemania, Francia, Japón). Recién retirada AECL de la construcción nuclear, quedaron como proveedores posibles de una central PHWR, Corea y China. En Corea la empresa DHICKOPC (Doosan Heavy Industries & Construction Co.) con colaboración de AECL, instaló cuatro centrales PHWR-CANDU en Wolsung (la primera entró en operaciones en 1983).

En cuanto a China, país con el que ya en 1989 se aprobó un acuerdo para la cooperación en los usos pacíficos de la energía nuclear (ley 23.712), también cuenta con experiencia en los reactores PHWR. Comenzó la operación comercial en 2003 de sus centrales Qinshan 4 y Qinshan 5, provistas por AECL con el modelo CANDU-6 en una versión modernizada. El CANDU original fue instalado en Gentilly 2 (de Hydro Quebec, en Canadá), en Wolsung 1 y en Embalse, casi simultáneamente. En julio de 2014 Candu Energy -la empresa subsidiaria de SNC Lavalin que compró la división Operaciones de AECL- firmó un convenio exclusivo de cooperación con la China Nuclear Power Engineering Company, Ltd. (CNPEC) para la construcción en Rumania de dos centrales CANDU, Cernavoda 3 y 4, que probablemente sean de igual tipo que el de Qinshan. Rumania ya posee dos centrales CANDU 6 funcionando, Cernavoda 1 y 2.

Las tratativas con las empresas culminaron este año con la firma de un acuerdo comercial para la construcción de la cuarta central con la Corporación Nuclear China, por un total de 2.000 millones de dólares para financiar productos y servicios chinos y de terceros países, además de otros 32.000 millones de pesos para proveedores nacionales. La empresa china China National Nuclear Co. (CNNC) aportará diseño y soporte técnico -en servicios, equipos y partes para la construcción de componentes en la Argentina- mientras que la responsabilidad por la gestión de todo el proyecto, construcción y puesta en marcha quedará a cargo de NA-SA. Es probable que se cuente con colaboración -directa o a través del constructor chino- de empresas y expertos de Canadá y Corea. Los detalles del acuerdo serán estudiados y consensuados en distintas comisiones conjuntas que se constituirán en un futuro próximo.

Hasta el momento la central está identificada con el nombre de "Proyecto Nacional Atucha III", porque será ubicada en el predio contiguo al de las cen-

⁶ En el artículo citado (nota 1) señalamos que probablemente no se tomarían decisiones importantes sobre la IV central hasta que CNA II no entrara en funcionamiento.

trales Presidente Perón (ex Atucha I) y Dr. Néstor C. Kirchner (ex Atucha II). La proximidad de las otras centrales facilitará la evaluación y aprobación regulatoria del 'siting' (ubicación) de la nueva, permitirá compartir parte de la infraestructura existente, y facilitará la comunicación entre el personal, la provisión de servicios, la logística del tránsito de mercaderías y del traslado de personal. Para ubicarla entró en consideración también, la infraestructura de interconexión para la distribución de electricidad dentro del Sistema Interconectado Nacional (SIN), ya que el emplazamiento está en la región del litoral noreste bonaerense, próxima al Gran Buenos Aires y al Litoral, regiones con gran consumo de electricidad.

Además de su experiencia en la construcción y operación del CANDU 6, en la elección de China como proveedor de la IV central también han influido las ofertas mencionadas de financiación por parte del país vendedor. Este condicionamiento aparece como mucho más relevante en el caso de la construcción de las futuras centrales.

4. Primera central PWR

Paralelamente a las gestiones por la cuarta central, se fue analizando el mercado nuclear con vistas a instalar una quinta central. Denominada hasta ahora como Atucha IV, será la primera central argentina del tipo de recipiente de presión con uranio enriquecido y agua liviana. La propuesta de instalar centrales de uranio enriquecido PWR moderados con agua liviana se fundamenta en la mayor experiencia mundial en su operación -en 2012 operaban 273 PWR frente a 48 PHWR- la mayor cantidad de proveedores experimentados, la mayor eficiencia en el uso del combustible, y el menor costo de utilizar agua liviana en lugar de agua pesada.

Por su parte las centrales de agua pesada (D_2O) tienen la ventaja de usar elementos combustibles con uranio natural -más baratos- y de recambiar combustible en operación, y tienen excelente *performance* (entre centrales de más de 600 MWe, en 2012 el factor de operación del conjunto de 227 PWR fue 81,5%, el de las 23 PHWR fue 83,1%). La Argentina tiene gran experiencia en diseño y operación de PHWR, luego de participar activa y directamente en la construcción y puesta en marcha y operar CNA I, y en mayor medida, Embalse, que comenzó su aporte a la red en enero de 1984. Opera una fábrica de D_2O (hoy la mayor del mundo, que ha provisto recientemente unas 680 t para CNA II).⁷ También posee la fábrica de elementos combustibles (EC, para los dos tipos de centrales PHWR, Atucha y Embalse) y fabrica el combustible de uranio natural, pero debe importar el concentrado de mineral de uranio natural, y el uranio enri-

⁷ Canadá desactivó su gran planta de D_2O , en Bruce, en 1998. En India existen varias plantas de baja capacidad. Rumania se autoabastece (tiene dos PHWR) y ocasionalmente exporta pequeñas cantidades. La PIAP (Planta Industrial de Agua Pesada) propiedad de la CNEA, ubicada en la localidad de Arroyito, a 55 kilómetros de la ciudad de Neuquén, es operada por ENSI, Empresa Neuquina de Servicios de Ingeniería, Sociedad del Estado, conformada por la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y la provincia del Neuquén. Ha provisto anteriormente una carga total de agua pesada para Embalse, reemplazo agua consumida en Atucha I, y exportado.

quecido con que se fabrica el ULE (uranio levemente enriquecido que utiliza CNA I).

En los últimos años el Gobierno nacional, concretó acuerdos con algunos países y empresas que hoy son proveedores de una central PWR. En 2010 la Argentina firmó un convenio con Corea sobre su posible participación en la quinta central, así como en la extensión de vida de Embalse; la empresa Korea Electric Power Co. (KEPCO) tiene 20 centrales en funcionamiento y 8 en construcción. Con Rusia en 1990 se firmó un acuerdo sobre aplicaciones pacíficas de la energía nuclear y en 2010 se acordó con la empresa rusa Rosatom compartir información relacionada con la construcción de plantas nucleares. El nuevo acuerdo firmado en julio de este año con Rusia -el anterior había vencido en 2012- incluye la cooperación en diseño, construcción, operación y cierre de plantas de potencia y reactores de investigación, en el ciclo de combustible nuclear y gestión de residuos.

Evaluada diversas empresas y modelos de centrales PWR, se precalificaron la rusa Rosatom, con un AES-2006 (VVER 1200, Water-Water Power Reactor), la china CNNC con el ACPR1000, la coreana Kepco con el OPR 1000, Atmea, (empresa sociedad de la francesa Areva con Mitsubishi Heavy Industries de Japón) con el ATMEA 1 (derivado del EPR-European Power Reactor), y Westinghouse con el AP1000 (Westinghouse es ahora un 77% propiedad de Toshiba, de Japón). Todos los modelos son de centrales de potencia del orden de 1000 MW o algo mayor, con recipientes de presión, moderados y refrigerados con agua liviana, de un diseño evolucionado, más económico, de mayor vida útil y mejor seguridad, con respecto a los PWR comerciales instalados antes de los '90. El ATMEA1 parecería ahora quedar relegado, quizá debido a las dificultades que enfrenta la empresa en la construcción de la planta de Olkiluoto 3 en Finlandia, que se terminaría con catorce años de retraso. Una de las empresas que también entraría en la precalificación es GE Hitachi Nuclear Energy General Electric Co, con el modelo AP1000.

No hay precisiones sobre cuándo se formalizarán acuerdos concretos y contratos para la construcción del primer PWR. Es claro que las tratativas han avanzado más con los países que parecen más proclives a ofrecer amplia financiación. Tras la firma del acuerdo con Rusia, sus funcionarios han señalado que la mayoría de los constructores del mundo prefieren no financiar ellos, sino recurrir a los compromisos de gobierno a gobierno; en este caso, si hubiese un convenio directo entre los países para la construcción, el porcentaje que se financiaría para esta nueva central podría ser más alto que el que se convendría con Rosatom. Por otra parte la financiación ofrecida por China en el reciente acuerdo por Atucha III, parece reforzar sus chances de ser seleccionada para la construcción del primer PWR argentino. Estas consideraciones no implican descartar o menoscabar las posibilidades de los otros oferentes precalificados.

En cuanto al costo de construcción de la central no han trascendido estimaciones fundadas. La instalación de cada central es un proceso único, sólo bastante semejante al de instalaciones anteriores relativamente recientes del mismo tipo y con el mismo proveedor. No es este el caso, lo que no hace fácil pronosticar el costo, sobre todo considerando la variabilidad de las condiciones

económicas y financieras en el país, pero también en el exterior, y en la industria nuclear en particular⁸. Y sobre todo para un plazo incierto, en cuanto a cuándo incluir una nueva central nuclear dentro de un plan de ampliación de la potencia eléctrica instalada.

5. El futuro de la opción nuclear

La finalización de la obra y la puesta en marcha de la postergada Atucha II, ha renovado la vigencia de la opción nuclear, estimulando el orgullo y el optimismo de las autoridades y los trabajadores del sector nuclear en cuanto al futuro de la participación de la nucleoelectricidad en el parque generador. Hoy, con la incorporación de la central Dr. Néstor Carlos Kirchner, la potencia nuclear instalada (1.748 MW brutos) es un 5,6% de la potencia total declarada (aprox. 31.000 MW). En la energía total provista en un año la nucleoelectricidad tiene en general una participación relativa mayor, porque la disponibilidad de las otras fuentes es inferior a la de la nuclear, aunque en 2013 ésta se ha visto reducida por la preparación de la extensión de la vida útil de Embalse.⁹

El ministro De Vido también afirmó que la participación de la energía nuclear podría llegar a representar entre 15% y 18% del total del consumo eléctrico del país, tal como sucedía a mediados de la década de los '90. Esta afirmación merece sopesarse: hoy esa participación implicaría una potencia instalada de 4.700 a 5.600 MW. Una vez instaladas la cuarta y quinta centrales apenas se llegaría a un parque nuclear de casi 4.000 MW, lo que llevaría varios años para lograrse. Estas estimaciones nos llaman a ser prudentes en la consideración del avance que puede tener la nucleoelectricidad en el país, y no caer en propuestas arriesgadas de elevar esa participación, por lo menos en los plazos que consideran la mayoría de las proyecciones en energía que, en el país y en el mundo en general, no van hoy más allá del año 2030.¹⁰

Remarquemos que estamos considerando la potencia instalada y la energía producida, eléctricas, y no la energía total, mucho mayor, producida y consumida de las diversas fuentes primarias. Hoy preocupa la crisis energética, en particular ante el déficit en la producción de hidrocarburos, que son la fuente primaria principal de la generación eléctrica. Se habla así de avanzar en el cam-

⁸ El ministro De Vido había anunciado en junio de 2013 en la Conferencia Internacional Ministerial "Energía nuclear en el siglo XXI" en San Petersburgo, Rusia, la construcción de "dos a cuatro centrales nucleares" (en los proyectos Atucha III y el primer PWR), con una inversión de hasta US\$ 16.000 millones, y pronosticó que en la próxima década se invertirían US\$ 31.000 millones para desarrollar el sector nuclear en la Argentina.

⁹ La disponibilidad de una central se mide como el porcentaje, en un lapso dado, entre la energía entregada y la que podría haber entregado operando a plena potencia. En 2013, la disponibilidad de las centrales térmicas fue del 70,5%; la disponibilidad hidráulica equivalente (en relación con su potencia instalada nominal) fue de 41,5%. La disponibilidad de la nucleoelectricidad ha sido siempre mayor, del 82% en el promedio de toda su producción desde 1974 (datos de Cammesa, S.de Energía y NA-SA).

¹⁰ Una proyección modesta de crecimiento del 1,5% anual hasta el año 2030, daría para ese año una potencia instalada de aproximadamente 40.000 MW, por lo que una participación del 18% requeriría tener 7.200 MW nucleares instalados, lo que llevaría a agregar cinco o más centrales a las tres que están en operación.

bio de la llamada 'matriz energética', es decir la participación de distintas fuentes en la satisfacción del consumo global de energía, a la que los hidrocarburos -gas y petróleo- contribuyen hoy con un 85 a 90% aproximadamente. Ante esto recordemos que la energía eléctrica representa sólo un 15 a 20 % de la energía total consumida, y la fuente nuclear aproximadamente un 7% de la electricidad, por lo que suministra hoy, en última instancia, entre el 1% y el 2% del consumo total de energía.

Por lo tanto si bien por múltiples razones consideramos necesaria la expansión de la nucleoelectricidad en nuestro país, señalemos que su aporte a la reducción de la fuerte dependencia de los hidrocarburos de nuestra matriz energética será reducido en el corto y mediano plazos. El plan de desarrollo de la nucleoelectricidad debería estar incluido en un plan genuinamente integral de ampliación y reconversión de la oferta de energía en el país, atendiendo especialmente a la prioridad que se otorga a las diversas obras, particularmente en electricidad, a las hidroeléctricas¹¹.

El financiamiento de grandes obras públicas, y de las energéticas en particular, está hoy fuertemente condicionado por las posibilidades de obtención de créditos externos, limitadas por la inflación de precios y la paridad cambiaria. En ese marco se ha dado el avance de los gobiernos y las empresas de China, Rusia y Corea del Sur, que ofrecen facilidades crediticias mejores que otros países para la inversión en centrales nucleares y, en algunos casos, también en otros acuerdos. Las implicancias de carácter geopolítico que generan estos avances y las respuestas que reciben del gobierno nacional, generan inquietud en muchos sectores de la opinión pública.

Si evaluamos la situación económica y de la energía en el país, esas objeciones no deberían interferir en la consideración de las propuestas de proveedores no tradicionales para nuestro país, en la medida que éstos operan satisfactoriamente sus centrales y sostienen el desarrollo de la nucleoelectricidad en sus países. China tiene 21 centrales en operación y 27 en construcción, Rusia tiene 33 centrales en operación y 10 en construcción, Corea del Sur tiene 23 centrales en funcionamiento, 5 en construcción y 6 en proyecto. Otros países, de donde proceden las empresas oferentes del PWR para la Argentina, poseen gran experiencia en la provisión de centrales, pero en la actualidad tienen pocas en construcción en su territorio y sus empresas reducen su actividad en el sector. Las diferencias evidentes en la proyección de crecimiento de la oferta de nucleoelectricidad se explican en gran parte por la participación actual en la generación, pero también por las perspectivas de crecimiento económico en los distintos países.¹²

¹¹ Además de recurrir a fuentes primarias alternativas, se puede reducir la dependencia de los hidrocarburos actuando sobre la demanda con prácticas de uso racional de la energía, entre ellas, pautas adecuadas de consumo, una mayor electrificación -particularmente en el transporte- y la mejora de la eficiencia energética en la construcción y en los procesos y maquinarias industriales.

¹² Estados Unidos tiene tres centrales en construcción, Francia sólo una, igual que Japón. La participación en Francia es del 73%, en EUA 19,4%, en China del 2%; en Japón se ha reducido del 29 al 2% como consecuencia del accidente de Fukushima (Datos de 2013). Son diferentes también las proyecciones de crecimiento económico (p.ej. de China y Corea respecto de los otros países).

Por último no se puede dejar de considerar también que, a partir del accidente de Fukushima en 2011, se han generado en algunos países retrocesos o suspensiones en los planes de instalación de nuevas centrales, y en otros se estudia la decisión del cierre definitivo de centrales de operación. También se han renovado los temores y la reacción de sectores de la opinión pública contra la energía nuclear en algunos países, particularmente en Europa.

Ante cada incidente serio, la probabilidad de ocurrencia de un accidente nuclear debe reconsiderarse en función del análisis de las causas que lo originaron y de la experiencia previa de operación de la central y de otras centrales similares, del país y del exterior. Ya mencionamos los estudios de seguridad que se han hecho en la Argentina atendiendo a los análisis de las causas del accidente de 2011 en Japón, como también se hizo en el caso de Chernobyl en 1986. Sin poder hacer aquí un análisis de estos dos accidentes en centrales nucleares -los únicos con consecuencias realmente graves sobre la población y el medio ambiente en la historia de la nucleoelectricidad- consideremos algunas características de las centrales y circunstancias de dichos accidentes, buscando contribuir a disipar temores a la opción nuclear en nuestro país.

Así observemos que ninguna de las dos centrales, en Chernobyl y Fukushima, son de los tipos que hoy se operan, y los que se proyectan, en la Argentina. Tampoco comparten algunas de las características de diseño que contribuyeron apreciablemente al desarrollo de esos accidentes y de sus consecuencias.¹³ Pero las consideraciones más ilustrativas son las que conciernen al evento que los inició: en Chernobyl, fue la ejecución de maniobras en la central -requeridas por las autoridades y ejecutadas por el personal de operación- violando prescripciones de seguridad; en Fukushima, un maremoto de una magnitud extraordinaria -pero que ya diversos estudios consideraban previsible- que superó la altura del muro de protección ante inundaciones.

La evaluación de esas causas ha llevado a adjudicar la responsabilidad subyacente. En el caso de Ucrania, ha sido el factor humano dentro de una organización deficiente: fallas en la cultura de seguridad de los dirigentes que ordenaron y no controlaron adecuadamente las maniobras, y del personal de operación que las ejecutó temerariamente. En el caso japonés, el interés económico de una empresa privada: a pesar de la experiencia en terremotos y los resultados de estudios de riesgo, TEPCO -la operadora de las centrales Fukushima Daiichi- no había atendido a las recomendaciones de las autoridades regulatorias, emitidas años antes, de aumentar las medidas preventivas frente a un tsunami.

Estas consideraciones apuntan a remarcar, en primer término, que la cultura de la seguridad implica un compromiso prioritario, de parte de autoridades y personal de una central, de priorizar la seguridad frente a todo otro requisito; ese compromiso se puede sostener en la medida en que la formación permanente del personal y las relaciones laborales sean correctamente atendidas,

¹³ Como ejemplos: el moderador del reactor RMBK de Ucrania era de grafito y se incendió, contribuyendo a la dispersión de material radiactivo; o la ubicación de los generadores en Fukushima (un reactor BWR, refrigerado con agua hirviendo) que, inundados por el tsunami, dejaron sin alimentación eléctrica de emergencia a la central.

generando satisfacción y confianza en quienes operan la central. En segundo término, que la preeminencia de la seguridad requiere la adopción de todas las acciones -y sus costos- que indiquen la autoridad regulatoria y las buenas prácticas, lo que una administración privada puede buscar eludir, para evitar 'gastos' y mejorar su ecuación económica.

En la historia de la energía atómica en la Argentina, el personal de toda la actividad nuclear ha dado, y sigue dando, muestras de su idoneidad y dedicación en todos los emprendimientos, desde la investigación, el desarrollo tecnológico hasta la operación de plantas, fábricas y las centrales nucleares. Una amplia mayoría de ellos, acompañados por sus organizaciones gremiales, han manifestado siempre su firme oposición a los intentos de privatización de las centrales y su defensa de los derechos laborales, en ocasiones puntuales enfrentando a las propias autoridades de los organismos y de los gobiernos. Quienes trabajan en ellas son la mejor garantía de una operación segura y eficaz de las centrales, y compete a las autoridades sostener las condiciones para que en el futuro la actividad nuclear crezca y se consolide la confianza de los ciudadanos en ella.

Comunicación

Análisis de las políticas públicas de salud en la provincia del Neuquén, 1970-1979

*Mario Borini**

A partir de los años '70, la provincia del Neuquén obtuvo logros en salud superiores al promedio nacional y a los de todas las demás jurisdicciones. La interpretación dominante, desde entonces, es que tales logros se explican por la continuidad político-institucional, en este caso de la conducción gubernamental desarrollada por un partido político provincial, el Movimiento Popular Neuquino. Sin embargo, la relación entre ambas variables, o sea, logros en salud y continuidad político-institucional, presenta contraejemplos, contradicciones y paradojas en esa relación cuya comprensión requiere un análisis multidimensional que excede la simplificación de una explicación lineal, impropia de fenómenos sociales. Este estudio es descriptivo, comparativo, documental y de complementación metodológica. La complementación corresponde al tipo de integración metodológica que observa distintos aspectos del mismo objeto para permitir una reconstrucción que dé mejor cuenta de su complejidad. Tal abordaje está dado en este estudio por una múltiple investigación: a) epidemiológica, de tipo ecológico; b) política, de acuerdos cívico-militares; c) económica, de transferencias regionales; d) demográfica, de la dinámica poblacional general y médica; e) sociológica, de actores sociales. Los resultados refuerzan la hipótesis de que la creación en Neuquén del único polo de desarrollo en el decenio 1970-1980 por parte del Estado nacional resultó inseparable de ambas variables, tanto de la continuidad político-institucional como del impacto de sus políticas públicas en salud.

Palabras clave: Política pública - Política de Neuquén en salud - Determinación social - Continuidad política - Transferencias regionales y salud - Epidemiología social - Demografía y salud

* Médico, Diplomado en Salud Pública, especialista en Metodología de la Investigación. Profesor Titular Regular de Salud Pública, UBA, 2003-2008. Agradezco profundamente la generosa dedicación del Dr. Alejandro Rofman en la lectura final y en la propuesta de sugerencias para este trabajo. Imborini@intramed.net

Analysis of Public Policy of the Province of Neuquén in Health, 1970-1979

From 70, the Province of Neuquén scored higher health achievements in the national average and all other jurisdictions. The dominant interpretation, since then, is that such achievements are explained by the political and institutional continuity, in this case the government driving held by a Provincial Political Party, the Popular Movement N. However, the relationship between the two variables, by example achievements in health and political-institutional continuity, presents counterexamples, contradictions and paradoxes in the relationship whose understanding requires a multidimensional analysis, beyond improper linear explanation of social phenomena. This study is descriptive, comparative, documentary and methodology of complement. Complementation corresponds to the type of methodological integration observing different aspects of the same object to allow reconstruction to give better account of its complexity. Such complementation is given in this study by multiple types of research: a) epidemiological, ecological type; b) policy, civil-military agreements; c) economic, regional transfers; d) demographic of the population and health dynamics; e) sociology, social actors. The results reinforces the hypothesis that the creation of the single pole in Neuquén development in the decade 1970-1980 by the National Government was inseparable from both variables, both political and institutional continuity and the impact of public policy on health

Keywords: Public Policy - Health Policy of Neuquén - Social determination - Political continuity - Regional transfers and health - Social epidemiology - Demographic and health

Fecha de recepción: julio de 2014

Fecha de aceptación: septiembre de 2014

Este trabajo intenta reflexionar acerca de la importancia de la continuidad político-institucional en el impacto de las políticas públicas en salud. A este fin se toma como objeto de estudio a la provincia del Neuquén, una de las 24 jurisdicciones del país. Está ubicada en la región patagónica, que abarca el extremo sur de la Argentina. Tiene una densidad poblacional menor a la media nacional: en el 3,8% de la superficie continental del país (casi 95.000 km² sobre 2,8 millones de km²), alberga el 1,4% de los habitantes del país (557 mil habitantes sobre 40 millones)¹. La elección del Neuquén se funda sobre la explicación hegemónica del avance de la provincia en salud como un resultado de la continuidad del Movimiento Popular Neuquino en el gobierno. Importa revisar esta explicación porque sus logros en salud a partir de 1970 representan mucho más que esas proporciones territoriales y poblacionales en el imaginario sanitario que alimentó en los últimos 50 años el elenco gobernante de ese Movimiento creado por Felipe Sapag².

Marco teórico

Sin desmerecer el factor *continuidad en las políticas públicas*, se entiende que:

1. Un solo factor es insuficiente para explicar el desarrollo social en una provincia, aunque el análisis se limite a un sector, como es en este caso el de salud.
2. Existen no sólo factores explicativos propios del sector sino contextuales (intersectoriales, interprovinciales, nacionales y hasta internacionales).
3. Más allá del predominio de factores, el desarrollo en salud requiere comprender su combinatoria necesaria y suficiente para una determinación multidimensional³, sobrepasando explicaciones unidimensionales, tanto más si son lineales, como en este caso; la explicación hegemónica propone entre apenas dos variables.

Problema

Nos preguntamos entonces, ¿qué otros factores están asociados con los avances en el Área Salud de Neuquén en el período 1971-1980? Su

¹ Proyecciones sobre resultados definitivos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, Dirección de Estadísticas Poblacionales, INDEC.

² Movimiento Popular Neuquino, conocido por sus siglas "MPN".

³ Castellanos, Pedro Luis, *Sobre el concepto de Salud Enfermedad. Descripción y explicación de la situación de Salud*. Bol. Epidemiológico OPS. 1990; vol. 10, 4.

identificación importa para explicar brechas consigo misma y con otras jurisdicciones en la evolución de sus indicadores de salud.

Hay una doble dificultad en la explicación oficial del éxito neuquino:

1. Lógica, porque en Neuquén, además de la continuidad, existen otras variables independientes de peso, y además del impacto en salud hay otros sectores de la economía que pueden no acompañar a la continuidad.
2. Histórica, porque otras jurisdicciones con continuidad en sus gobiernos no lograron similares impactos en salud.

Objetivo

Se trata de identificar factores explicativos que puedan tensar la suficiencia del continuismo sapagista como explicación de los avances del Neuquén en salud. De lograrlo, este trabajo se constituye en un estudio de caso que dirá algo práctico acerca de la complejidad específica de las políticas de salud y de la dificultad de su extrapolación a otras jurisdicciones.

Hipótesis⁴

Si una jurisdicción está favorecida por un proyecto nacional, puede obtener logros en salud siempre que aproveche las facilidades diferenciales que le otorga ese contexto, sin las cuales otras jurisdicciones fracasan pese a tener una continuidad político-institucional comparable.

Si bien esta formulación puede evocar una obviedad, lo curioso es que no haya sido percibida para el fenómeno neuquino⁵. Una serie de datos poco visibilizados, contribuirán a hacer más inteligible esta desapercibida obviedad⁶.

⁴ Se utiliza el modelo de formulación de hipótesis en 3 pasos con que se cubre científicamente la Física: a) condiciones iniciales, b) hecho o prueba, c) ley que explica el hecho en esas condiciones.

⁵ El reconocido filósofo Alfred Whitehead asegura que, contra lo que se cree, hace falta una mente extraordinariamente inteligente para percibir lo evidente.

⁶ La primera publicación fue hace 25 años, pero, lo que es aún más llamativo, casi 20 años después del inicio de un polo de desarrollo en Neuquén: Borini, Mario, Reinterpretación del 'fenómeno Neuquén', *Revista "MR"*, Sociedad de Medicina Rural del Neuquén, oct-1989, Neuquén.

Metodología

Nuestro estudio es descriptivo, comparativo, documental y de complementación metodológica que corresponde al tipo de integración metodológica⁷ que observa distintos aspectos del mismo objeto para permitir una reconstrucción que dé mejor cuenta de su complejidad. Tal complementación está dada, en este estudio, por una cuádruple investigación: a) epidemiológica, de tipo ecológico; b) económica, de flujos regionales; c) demográfica dinámica; d) sociológica, de actores.

Mediante la investigación epidemiológica describimos indicadores de salud. El estudio económico aporta el conocimiento de las transferencias interregionales, en este caso de las jurisdicciones a Nación y de ésta al Neuquén, que se suman a los fondos particulares que potencian esas transferencias cuando son invertidos o depositados fuera de la jurisdicción de origen. Con la demografía reconocemos inmigraciones de población general y de personal de salud hacia el Neuquén. El estudio de actores⁸ está centrado sobre el aparato gremial del sector salud⁹ para determinar si existieron diferencias entre su comportamiento en Neuquén respecto de otras jurisdicciones. La relación de estos aspectos contextuales con la salud entra en lo que se considera investigación ecológica, o sea la que asocia situaciones de salud con variables de un contexto sin identificar causas específicas¹⁰.

Si además de estas relaciones en Neuquén encontramos una o más provincias testigo con continuidad político-institucional, pero donde no se observen mejoras comparables en salud, tal continuidad pierde valor para explicar las mejoras neuquinas.

Creación del mito

En la conciencia colectiva y sanitaria se asume la relación lineal que el poder gubernamental del sapagismo alimentó como una épica de su gestión:

La Provincia del Neuquén tiene un modelo de salud. Tal vez uno de los pocos que puedan colocarse en la vidriera nacional (... porque) la salud en Neuquén

⁷ Cf. las obras de Denzin y Bericat (por ej., Bericat, C., *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social*, Barcelona, Ariel, 1998, Cap. II y III)

⁸ Cf. Bourdieu, Pierre, Espacio social y poder simbólico, en *Cosas dichas*, Gedisa, Buenos Aires, 1988.

⁹ Su importancia es aún mayor si se considera que la atención de la salud es trabajo-intensiva en vez de capital-intensiva.

¹⁰ La fragilidad de una investigación ecológica se compensa con las ventajas de utilizar datos existentes y de su potencialidad para generar hipótesis.

Cuadro 1. Cambios en Mortalidad infantil y Expectativa de vida Neuquén y Argentina, 1970-1979

Variables	Neuquén			País		
	1970	1979	Variación	1970	1979	Variación
Tasa de Mortalidad infantil /00 (a)	102,1	30,6	-70,1%	61,2	32,4	-47,6%
Expectativa de vida al nacer (b)	57,4	64,7	+12,7%	65,6	68,9	+5,0%

Fuentes: (a) Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente, Estadísticas Vitales y de Salud, Serie 5, Buenos Aires; (b) INDEC, Serie Análisis Demográfico, Buenos Aires

*siempre ha sido un tema asumido integralmente por el Gobierno Provincial. El Movimiento Popular Neuquino asumió en el año '70 un compromiso político para llevar a cabo un ambicioso proyecto que hoy es una realidad*¹¹.

Publicaciones científicas intentaron también dar cuenta del “fenómeno”, bajo un mismo enfoque causal, basado sobre la continuidad político-institucional. No hicieron referencias a factores del contexto interregional o nacional que favorecieron el desarrollo neuquino en salud¹².

Resultados

Se presentan los datos recogidos en los distintos abordajes disciplinarios.

Epidemiología

Los notables logros en la provincia se comparan con los del país entre 1970-79¹³ (**cuadro 1**).

Otros logros resonantes de la provincia fueron:

- creación de la primera Residencia Médica Rural del país

¹¹ Vaca Narvaja, Gustavo (ex ministro de Salud Pública del Neuquén), El Seguro Provincial de Salud, en El Seguro Provincial de Salud, Ministerio de Salud Pública, Provincia del Neuquén, 08-88.

¹² Moreno, Elsa; Olga Niremberg y Néstor Perrone (Coordinadores), *Evaluación del Sistema Público de Salud de Neuquén*, Informe Final, CEADEL-Gobierno de Neuquén, 2005 – 2006.

¹³ Ministerio de Salud-OPS/OMS, Indicadores Básicos, Argentina 2013, Buenos Aires.

- extensión del régimen de dedicación exclusiva a una mayoría de médicos
- amplio y continuado programa de capacitación
- carácter redistributivo de su programa de asistencia alimentaria, concentrado sobre los desnutridos más graves y numerosos
- implantación de una zonificación y red de servicios con cobertura universal
- institucionalización de la incorporación de agentes sanitarios rurales
- reorientación de recursos provinciales a la Zona III con sede en Chos Malal, que reunía los mayores problemas de cobertura, accesibilidad, utilización, calidad y costos en esa parte de la precordillera andina.

El **cuadro 2** de contingencia, esencial en el pensamiento epidemiológico, esquematiza una lógica que confronta con la explicación lineal (unidimensional) que relaciona la continuidad con el impacto en salud, sin considerar otras variables independientes, además de la continuidad, ni otras dependientes, además de ese impacto.

El cuadro muestra que se pueden agregar otras variables independientes (líneas) y dependientes (columnas). Entre las variables independientes (también llamados factores explicativos), en la primera columna, se pueden agregar muchas otras variables que no son la con-

Cuadro 2. Variables que exceden a la continuidad institucional y al impacto en salud

		Impacto en salud		Transparencia institucional	
		Si	No	Sí	No
Continuidad político-institucional	Si	Neuquén	Formosa Sgo. del Estero	X	Sgo. del Estero
	No	Tierra del Fuego	X	X	X
Ingreso de bolsillo	Mayor	Tierra del Fuego	X	X	X
	Menor	Jujuy (área del Programa de Salud Rural)	Formosa	X	X

Fuente: elaboración propia

tinuidad y cuyo impacto en la salud podría ser tanto o más positivo que la continuidad político institucional. Por ejemplo, el ingreso de bolsillo. Lo mismo sucedería si agregáramos otras consecuencias, en la primera línea, en sectores distintos al de salud. Por ejemplo, transparencia gubernamental. ¿De qué serviría esa continuidad si para lograrla se afecta gravemente la transparencia? Quiere decir que el valor de la continuidad depende de la consecuencia que se observe. El cuadro muestra jurisdicciones que son referentes empíricos de la insuficiente consistencia de la relación entre la continuidad y el impacto en salud. En Tierra del Fuego, no hubo continuidad político-institucional, pero su alto ingreso de bolsillo le permitió alcanzar los mejores indicadores de salud del país en mortalidad infantil y perinatal, así como en expectativa de vida al nacer para los varones. Por lo contrario, en Formosa, con una continuidad gubernamental que ya lleva 20 años, registra los peores indicadores del país en expectativa de vida y mortalidad infantil.

A su vez, Santiago del Estero tuvo 20 años de gobernador a Arturo Juárez, pero su gestión acumuló numerosas faltas de transparencia (condenas por corrupción y violación de derechos humanos)¹⁴, o sea: la continuidad no es un bien absoluto.

Los casilleros ocupados alcanzan para mostrar la inconsistencia de la asociación lineal entre continuidad e impacto en salud, son los necesarios para reforzar la hipótesis. Las "X" muestran casilleros que el lector podría intentar llenar con referentes empíricos. Si no lo hacemos, es porque su existencia o ausencia no refuta la hipótesis de este trabajo.

Así, se problematiza la explicación unidimensional o lineal, mediante nuevas preguntas que requieren nuevas respuestas, huyendo de preguntas y respuestas únicas, de respuestas sin preguntas y de preguntas *a posteriori* de las respuestas al efecto de justificarlas.

Esta forma de trabajar el cuadro de contingencia tradicional con nuevas líneas de variables independientes en la primera columna, y de variables dependientes en la primera línea, accede a un desarrollo bidimensional.

La bidimensionalidad se supera si se desagregan las mismas variables por zonas provinciales, edades u otras variables de tiempo, lugar y grupos poblacionales, de manera que se construyen cuadros sobrepuestos o incluso angulados tridimensionalmente que son graficables mediante las llamadas curvas de nivel¹⁵.

¹⁴ Carlos Juárez, preso por delitos de lesa humanidad, *Página12*, Buenos Aires, página.com.ar, 6 de enero de 2008.

¹⁵ Curvas de nivel, en Casanova, Leonardo, *Topografía plana*, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, 2002, Capítulo 9, Sección 9.1.

Política

En 1963 Felipe Sapag asumió su primer período como gobernador del Neuquén, pero en 1966 fue destituido por el golpe militar que designó a Juan Carlos Onganía como presidente de facto. En Neuquén, asumió como gobernador el ingeniero Rodolfo Rosauer. Pero en 1970, el temor a la extensión de la huelga de los obreros de El Chocón, llevó a Onganía a convocar a Sapag para que reasumiese. En su mandato como senador de la Nación por la provincia de Neuquén, Horacio Lores revela claramente el acuerdo militar-partidario en su condición privilegiada de cercanía al caudillo neuquino, de quien fue su subsecretario de Salud: “Este (Sapag) condicionó la aceptación del ofrecimiento a que Hidronor S.A. se comprometiera a que El Chocón fuese también un motor del desarrollo patagónico y no sólo un proveedor de energía para Buenos Aires y la pampa húmeda. Acordado ello con Onganía, Don Felipe asumió nuevamente el cargo de gobernador el 5 de marzo de 1970 (...), dio gran prioridad a la atención de salud y jerarquizó el sector creando en 1971 la subsecretaría de Salud en reemplazo de la Dirección general de Salud, Asistencia y Previsión. Cronológicamente se puede fijar el comienzo del Plan de Salud del Neuquén en marzo de 1970 (...)”¹⁶. La magnitud de la transferencia que implicaba este acuerdo se refleja también en el inmediato lanzamiento del Plan de Salud, dentro del mismo mes del acuerdo

Además de su génesis política, el Plan de Salud tuvo consecuencias políticas que aún resuenan. En palabras del mismo Lores, quien luego fue también ministro de Salud del Neuquén, “(... el Plan) fue un emblema de la provincia. Su creciente prestigio fue mucho más allá de las fronteras provinciales y nacionales convirtiéndolo en un ejemplo y motivo de estudio para expertos nacionales y extranjeros (...) e hicieron que fuese adoptado como bandera política indiscutible y respaldado por la comunidad”.

Economía

La inversión pública preferencial en Neuquén fue una decisión de Estado plasmada de inicio en la ley de Presupuesto de Gastos e Ingresos de la Administración Pública Nacional.

El despegue neuquino se potenció a partir de 1970, pero ya estaba en curso en 1959, cuando el ingreso per cápita había superado al promedio, apenas un año después de que la gobernación del Neuquén pasara a ser una provincia.

¹⁶ Lores, Horacio, Fundamentos del Proyecto de Declaración de interés la 1ª Evaluación del Plan Neuquino de Salud en la prov. del Neuquén, Honorable Senado de la Nación, Expte 24/2011

Entre 1971 y 1980, la inversión nacional estatal en la Región Comahue (que incluye a Neuquén) fue del 7,1% de la inversión nacional total, o sea, varias veces más que la proporción del 2,5% con que participa esa región en la población del país. Dentro del Comahue, fue Neuquén la provincia que concentró más inversiones en relación con su población respecto de las demás provincias de su región¹⁷. Este flujo de capital impregnó de fondos al sector salud, que fueron inteligentemente direccionados por sus autoridades sectoriales a las necesidades zonales y de los grupos sociales más postergados dentro de cada zona. Valga la insistencia en esa excepción: los fondos no hubieran impulsado la salud en Neuquén si, como es tan habitual, hubieran tenido un uso irracional, algo que la mayoría de las veces se explica por una corrupción estructural.

Al mismo tiempo, el crecimiento neuquino aportó una cuantiosa energía al país en electricidad, gas e hidrocarburos. El destino privilegiado de estos recursos naturales fueron la pampa húmeda y el área metropolitana de Buenos Aires, que recibieron estos insumos desde una distancia menor que si provinieran de provincias del norte pobre. Menor distancia es una ventaja comparativa en costos de transporte. Ventaja que no favorece al norte del país, con peores indicadores de salud que Neuquén antes de que esta provincia despegara.

Demografía dinámica

Al convertirse en el único polo de desarrollo de los años '70, Neuquén se convirtió en un atractor de trabajadores. Los trabajadores inmigrados se suelen caracterizar por una salud apta para obtener mayores ingresos que en su jurisdicción de origen.

Los cambios demográficos en el decenio 1971-1980 se cuantifican en el **cuadro 3**, donde se observa que la población del Neuquén en comparación con la del país se incrementó más de 3 veces, mientras que su subpoblación médica creció más de 8 veces que la del país.

En síntesis, acudió población más joven y sana. El crecimiento demográfico general sobre la base de una población joven y laboriosa, por tanto supuestamente sana en relación con la población residente de la provincia, diluyó los indicadores neuquinos negativos y exaltó los positivos.

El crecimiento demográfico médico también se hizo a expensas de profesionales jóvenes, altamente formados que, por su carácter de "extraños"¹⁸, eran entonces fácilmente adaptables a la política de salud

¹⁷ Consejo Federal de Inversiones (CFI).

¹⁸ Término tomado de la metodología de investigación cualitativa. Cf. Rodríguez Gómez,

Cuadro 3. Crecimiento demográfico general y de profesionales médicos Neuquén y Argentina, 1970-1979

	Neuquén			País		
	1970	1980	Variación %	1970	1980	Variación %
Crecimiento demográfico general (a)	154.570	243.850	57,8	23.364.431	27.949.480	19,6
Crecimiento demográfico médico (b)	169 (b1)	568 (b2)	236	48.493 (b3)	60.616 (b4)	25,0

Fuentes: (a) INDEC; (b1) García Bates, Alicia, y Néstor Perrone, Mortalidad Infantil en la Provincia del Neuquén, en Taller Regional de Atención Primaria y mortalidad del niño, OPS/OMS, México, 1983; (b2) Ministerio de Bienestar Social de la Nación, Provincia del Neuquén: Tablas Básicas, Tomo 4, 1979; (b3) Secretaría de Estado de Salud Pública, Estudio sobre salud y educación médica: Recursos humanos, Buenos Aires, 1970 (dato de 1969); (b4) estimación propia¹⁹.

provincial. En una provincia joven, sin una corporación previamente constituida, fueron recibidos en el seno de un Plan de Salud Provincial que los invitaba a compartir un futuro más promisorio que el ofrecido por sus jurisdicciones de origen.

Sociología

Los Estatutos de Colegios y Círculos Médicos más antiguos enfatizan sus intereses particulares por sobre los más generales de la política provincial en salud, anticipando una virtual oposición en caso de contrariar sus intereses corporativos²⁰. En cambio, el Estatuto de FEMENEU (Federación Médica Neuquina) aprobado recién en 1983, puso al gremio médico al servicio del bien común que proponía la política de salud provincial. Así, mientras Neuquén definió sus políticas públicas en un ambiente colaborativo como el que propone la teoría de grupos, las provincias nortenas conservadoras habían tropezado de inicio con difi-

Gregorio y Gil Flores, Javier, Introducción a la Investigación Cualitativa, Ediciones Aljibe, Granada (España), 1996

¹⁹ Acerca de la cantidad médicos, "No hay datos oficiales porque la atención sanitaria depende de las provincias y la matrícula profesional fue delegada desde los ministerios provinciales a consejos profesionales. Conocemos los datos pero de manera indirecta" (Carlos Filgueira Lima, Secretario de Políticas, Regulación y Relaciones Sanitarias de la Nación, lanacion.com, vista el 14-6-2014, fecha de edición)

²⁰ Cf. por ejemplo con el estatuto de la Asociación de los Médicos en la provincia de Tucumán.

Cuadro 4. Clasificación de provincias según ciertas variables y el impacto en su salud

		Impacto en salud	
		Alto	No alto
Continuidad político-técnica	Sí	Neuquén	Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja, San Luis ²¹
	No		
Alta inversión pública	Sí	Neuquén	San Luis
	No		Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja
Inmigración masiva joven y sana	Sí	Neuquén	
	No		Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja, San Luis
Inmigración médica masiva joven y calificada	Sí	Neuquén	
	No		Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja, San Luis
Estatutos de Asociaciones Médicas de tono colaborativo con la política pública en salud	Sí	Neuquén	San Luis (Colegio Médico)
	No		Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja
Acuerdo político entre la Jurisdicción y la Nación	Sí	Neuquén	
	No		Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja, San Luis

Fuente: elaboración propia

cultades descritas por la teoría de juegos, basada sobre estrategias entre oponentes racionales²².

Discusión de la hipótesis

El **cuadro 4** resume los resultados en relación con la hipótesis. Confirma ambas dudas planteadas en el problema. Por una parte, la duda lógica, incorporando líneas con nuevas variables y, por otra, la duda histórica, consignando provincias que juegan como contraejemplos porque tuvieron épocas de continuidad y sin embargo no reiteraron el “fenómeno” neuquino.

²¹ Se podrían consignar, probablemente, el Pacto Autonomista Liberal de Corrientes y el Bloquismo de San Juan, entre otros desarrollos caudillistas locales sin impacto llamativo en la salud pese a que sus orígenes se remontan al siglo XIX y se extendieron muy largo tiempo en los respectivos gobiernos provinciales, aunque con más alterancias que el MPN.

²² Maingón, Thais, *Las políticas sociales: discusión teórica, conceptual y metodológica*, OMS/OPS, Washington, 1992.

En síntesis, es cierto que los logros de la provincia coincidieron con una continuidad político-institucional, pero vimos que esta continuidad no fue sólo patrimonio del Neuquén y por tanto impide aceptar una relación causa-efecto de tipo lineal. Y a la inversa: vimos otras variables, propias de la provincia, que excedieron tal continuidad, asociadas también con sus logros en salud y ausentes en otras provincias con similar continuidad. Entre estas variables la misma continuidad no es una variable aislada en sí misma, sino parte de un complejo donde el gobierno nacional cedió la creación de un polo de desarrollo en Neuquén a cambio de que Sapag acallara los reclamos de los trabajadores de El Chocón mientras se consolidaba la construcción de la represa necesaria para la pampa húmeda.

Estas diferencias entre jurisdicciones explican que sus experiencias no fueron intercambiables ni trasladables mecánicamente entre ellas.

Origen de los fondos que incrementaron la inversión pública en Neuquén: flujo de excedentes regionales

Dada la importancia de la inversión pública nacional en Neuquén, se investigó la procedencia de los fondos.

Está visto que a cambio de la entrega de sus recursos naturales, Neuquén recibió un aporte extra de la Nación que le permitió convertirse en el único polo de desarrollo argentino de los años '70, incluido su desarrollo del sector público de la salud, aunque también el de su sector privado al que se dirigieron la mayor parte de los fondos de la Obra Social provincial (Instituto de la Seguridad Social del Neuquén).

En otras palabras:

"(...) la élite local, sin una base productiva de envergadura y autonomía suficientes, establece una estrecha relación de dependencia con el Estado nacional, vía el rol de redistribución de recursos provenientes del sector extractivo que asume, intermediado por el Estado provincial".²³

La magia del Neuquén estuvo, entonces, en utilizar sabiamente esos aportes, ¿pero de dónde venían esos aportes extras que llovían sobre Neuquén?

Como las regiones de un país tienen desarrollos diferentes, tan arbitrarios como la decisión del gobierno de elevar una zona y deprimir otra, se generan excedentes de diferentes fuentes pero también de diferentes destinos en cada una²⁴.

²³ Palermo, Vicente, *Neuquén: La creación de una sociedad*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1988, p. 100.

²⁴ Rofman, Alejandro, Hay una salida distinta para las economías regionales, *Clarín*, 14-5-94; Economías del interior. Crisis estructural y coyuntural, **Realidad Económica**, 43 IADE, Bs. As., 1981; El interior pide reconversión, *Clarín* 17-5-96

Los flujos de excedentes están orientados por fenómenos como estos²⁵:

- decisión de inversión pública nacional; por ejemplo: creación del polo de desarrollo en Neuquén en los años '70
- deterioro de los términos de intercambio, con ventajas comparativas para las regiones con servicios e industrias (economías terciaria y secundaria) sobre las regiones recolectoras (economía primaria)
- distancia a los puntos de consumo, con ventajas comparativas para las regiones productoras más cercanas
- giros monetarios fuera de la provincia de origen, cuando ofrece inversiones menos rentables o de menores ganancias e intereses que otras provincias
- creación de regímenes promocionales mediante menores gravámenes para el consumo o la implantación de industrias en ciertas regiones o jurisdicciones

Las provincias norteñas son un ejemplo de producción fundamentalmente primaria (yerba, té, tabaco, azúcar, etc.) que no son generadoras de industria como sí lo es la construcción (llamada "madre de industrias"). Los excedentes generados en ellas no quedan en su suelo sino que se trasladan a zonas más ricas, en detrimento del crecimiento local.

Puede demostrarse que el polo de desarrollo que significó Neuquén fue financiado por el resto del país, incluyendo las provincias más pobres²⁶. Si se aplicara al país la lógica redistributiva que adoptó Neuquén en su Plan de Salud, se debería haber financiado a provincias en peores condiciones que ella. Esto prueba que la conformación de dicha provincia como polo de desarrollo, receptor de generosos fondos nacionales, no fue decisión de una política equitativa nacional. Por lo contrario, esa decisión reflejó intereses particularistas asentados sobre las zonas tradicionalmente hegemónicas de la Argentina. Las economías regionales estarían sujetas a una *utilidad locacional*²⁷, que a nuestro entender complementa el de explotación de la periferia por el centro, en tanto esa utilidad pondera la ventaja de contar con más recursos naturales, una mayor escala productiva, una dinámica sociocultural de autodesarrollo y una menor distancia al área más desarrollada del país.

²⁵ Cerro, José A., *Análisis del desarrollo desigual entre la capital y el interior*, Editorial Guadalupe, Buenos Aires, 1973.

²⁶ Consúltense el Producto Bruto Geográfico de ese decenio, Consejo Federal de Inversiones (CFI)

²⁷ Quintana, Humberto Leopoldo, *Teoría económica regional: un estudio sobre el subdesarrollo de Jujuy*, Universidad Nacional de Jujuy, 2009, pp. 162 164

Conclusiones

Con una lógica formal funcionalista se pretendió fundar la versión oficial del “fenómeno neuquino” como si no existieran contraejemplos, contradicciones y paradojas entre la salud en la provincia y la continuidad político-institucional.

En el proyecto nacional de entonces, ciertas provincias debían financiar a Neuquén hasta convertirlo en el único polo de desarrollo del país en el decenio 1971-80, a cambio de que proveyera energía de su subsuelo a la pampa húmeda.

Sobre este dato y sus consecuencias sanitarias, demográficas y gremiales, la presente comunicación apela a otras lógicas explicativas (dialécticas y paradójicas), distintas de la neuquina oficial. Estas lógicas se oponen a simplificaciones que proponen interpretaciones mecánicas de indicadores de salud²⁸, impropias de fenómenos sociales en cuanto deberían tomar en cuenta que:

- es necesario complejizar la interpretación del “fenómeno” neuquino, por la fragilidad e insuficiencia de las relaciones lineales habitualmente utilizadas, basadas únicamente sobre la salud supuestamente derivada de la continuidad político-institucional de la provincia;
- no es posible extender integralmente la concepción ni el desarrollo del modelo neuquino fuera de sus fronteras, dadas las condiciones excepcionales que alentaron su surgimiento y desarrollo; por esto puede decirse que el remanido señalamiento del atraso en salud de otras jurisdicciones respecto de Neuquén, sin mencionar sus diferencias de posibilidad, es funcional al sostenimiento velado de una arbitraria e injusta desigualdad;
- las determinaciones estadísticas, mecánicas, estructurales y dialécticas²⁹, son de complejidades crecientes pero aún insuficientes para la comprensión de cuestiones complejas de la salud, como el fenómeno neuquino. La lógica paradójica³⁰ nos propone una comprensión holística que integra armónicamente las aparentes contradicciones: el fenómeno neuquino (tesis) puede verse en confrontación con las demás jurisdicciones con menos salud que fueron más postergadas

²⁸ Morgenstern, Hal, Uses of Ecologic Analysis in Epidemiology Research, *American Journal of Public Health*, 72(2):1334-1336, 1982.

²⁹ Mario Bunge propone 8 determinaciones, que incluyen estas 4 (*El Principio de Causalidad en la Ciencia Moderna*, EUDEBA, 1972).

³⁰ Cf. al respecto los Brahmas de India, Chuang Tzú de China y Heráclito en Grecia, 3 fuentes de un pensamiento integrador oriental en contra de la separatividad propia del pensamiento occidental.

(antítesis), en aras de un servilismo a las clases locales dominantes conjugadas con intereses extranacionales (síntesis). Pero esta lógica dialéctica puede omitir la armonía del conjunto, sacrificada en el altar de las contradicciones.

Alguna perspectiva

Hace tiempo que asistimos a una crisis en el subsector público de salud del Neuquén que enfrenta a sus trabajadores con el gobierno provincial, mientras no deja de desarrollarse el modelo privado al amparo de la Obra Social Provincial (Instituto de Seguridad Social del Neuquén, ISSN) creada curiosamente en 1970, el mismo año de partida de la revolución neuquina estatal en salud que se autoatribuye el Movimiento Popular Neuquino. Pero esa subsidiariedad privada de lo que no hiciera el Estado, se corrió en los años '90 hacia la subsidiariedad estatal, donde cada vez más el Estado hace lo que no interesa a los efectores comerciales de la salud³¹.

También puede analizarse esta crisis como parte de un final anunciado, una vez que se produjeran y/o extendieran fenómenos provinciales anticipados hace 25 años³²:

- agotamiento o empobrecimiento de sus recursos naturales
- finalización de grandes infraestructuras, como ser las centrales hidroeléctricas, con la consiguiente baja del empleo
- tercerización económica (predominio gradual de servicios sobre industrias)
- aumento de la carga pasiva por envejecimiento poblacional y la política de jubilación y empleo
- disminución relativa de la Población Económicamente Activa (PEA)
- privatización creciente
- depreciación relativa del trabajo
- pérdida de expectativas utópicas

Contrariamente, el modelo podría revitalizarse o renovarse si esos fenómenos fueran superados por estos otros:

- extractivismo de nuevos recursos del subsuelo
- reorganización de movimientos sociales por la salud

³¹ Taranda, Demetrio, y coautores, *Silencio Hospital: Una historia de la salud pública en Neuquén*. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 2008.

³² Íd. Borini, Mario, 1989.



- control del Estado por la sociedad civil
- acciones de los trabajadores y gremios del sector salud (Sector público, seguridad social)

Por otra parte, más allá de las bondades naturales de la provincia, la corrupción³³ significa un obstáculo cuando es una invariante estructural de las políticas públicas que grava profundamente los desarrollos sociales, de manera que las limitaciones del modelo a las cuales estamos asistiendo tiene que considerar el peso de esta variable en la medida de su presencia en cada jurisdicción.

Para entender la escasa o débil reacción popular en gobiernos del Movimiento Popular Neuquino, debe contabilizarse además la desmovilización con que respondió la sociedad al paternalismo sapagista, hábil acusador del Estado nacional por expoliar a la provincia³⁴, mien-

³³ Raúl Nicolás Aranda, Capítulos La red clientelar del Movimiento Popular Neuquino y El Clientelismo y la corrupción, en Participación o clientelismo, Trabajo Final del Master Universitario en Educación Social y Animación Sociocultural, Dpto. de Teoría e Historia de la Educación y Pedagogía Social de la Universidad de Sevilla, octubre de 2002, pp. 19 y 28, Sevilla.

³⁴ Palermo, Vicente, Neuquén: la creación de una sociedad, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1988 p. 102.

tras sostenía el modelo de acumulación local privado de salud.

Sin embargo, nada impide que, como todo proceso social e histórico, el futuro neuquino exceda las previsiones formuladas.

Además, siendo el sector salud dependiente fundamentalmente del trabajo (en mayor grado que del capital y la aparatología), su administración está signada no solamente por la ganancia para generar utilidades, que es el interés central en empresas lucrativas, sino por su correspondencia con necesidades y aspiraciones sociales. Entre ambas decisiones pesa una significación construida al amparo de las ideologías, de las adhesiones y de su expresión en movilizaciones sociales y no solamente de los negocios políticos y económicos. Este dilema está por encima de las excusas para una retirada del Estado garantista hacia un Estado privatista en función de argumentaciones basadas sobre restricciones presupuestarias provinciales. Dicho de otro modo: nada reemplaza una vigilia social inteligente que sea autocrítica respecto de los años rosa.

Bibliografía

Cabildo por la Salud Pública Provincial: Resumen y Conclusiones, Zapala, 20 de mayo de 2005.

Declaración de la Asamblea del Personal del Hospital de Zapala y sus Centros de Salud, 27 de abril de 2005.

Lores, Horacio (ex ministro de Salud del Neuquén), *Fragmentación, debilidad institucional y conflicto*, Especial para el diario *Río Negro*, 01-06-06.

Ministerio de Salud de la Nación / OPS / OMS, *Indicadores Básicos 2011*, Buenos Aires (folleto).

Proyecto de Declaración de la Cámara de Diputados del Neuquén para la Intervención del Gobernador Sobisch en la Salud, 29-03-07.

Saint-Lary, Beatriz, *La configuración espacial de la provincia del Neuquén*, documento elaborado como material de consulta para el II Curso Anual de Administración de Servicios de Salud, 03-1989.

Revista "MR" (Medicina Rural), Órgano oficial de la Sociedad de Medicina Rural de la Provincial del Neuquén.

Boletines de la Sociedad de Medicina Rural de la Provincia del Neuquén.

Dirección Nacional de Programación e Investigación - Ministerio de Hacienda y Finanzas, *Inversión del Sector Público Argentino por Regiones, Años 1968-1971*, Buenos Aires, 1972.

Documentos de la Secretaría de Salud del Neuquén (Anuarios, etc.).



ALFREDO PUCCIARELLI Y ANA CASTELLANI (COORD.)

Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal

Siglo XXI Editores - Buenos Aires, 2014

El libro representa la cuarta etapa de una prolífica y sostenida producción del grupo de investigación coordinado por Alfredo Pucciarelli y Ana Castellani, que busca dar cuenta del proceso económico-político de la etapa histórica abierta a partir de la última dictadura cívico-militar (1976-1983). Los sucesivos libros colectivos abordan las fases delimitadas por etapas de recambio político-institucional, pero que están, tal como la producción referida explica, guiadas por modificaciones en las correlaciones de fuerzas sociales. Así, tenemos hasta hoy: **Empresarios, tecnócratas y militares** (2004), **Los años de Alfonsín** (2006), **Los años de Menem** (2011), y finalmente, el más reciente **Los años de la Alianza** (2014). Esta última obra se aboca a estudiar diferentes facetas del período histórico que va de 1999 a fines de 2001, dando cuenta del proceso político que resultó en la formación de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, erigida luego en gobierno, y la crisis socio-política en la que acabó.

Lo primero que vale la pena resaltar del libro es su carácter cohesionado, el evidente resultado de un trabajo colectivo de no menos de una década, que influye fuertemente en las referencias cruzadas, el estilo de análisis y de presentación de las dimensiones bajo análisis. Autores y autoras de los capítulos muestran una evidente solvencia en el desarrollo de sus respectivos temas, apoyándose en los hallazgos e interpretaciones de sus colegas en la misma obra o anteriores. Frente a una academia que se especializa en valorar la producción de conocimiento como resultados individuales, esta estrategia alternativa muestra apreciables logros.

Otro punto fuerte es la perspectiva teórica que fundamenta la lectura del período. Aunque hace ya mucho tiempo que la lectura liberal de la sociedad dividida en esferas de la cultura entró en problemas para dar cuenta de los procesos sociales (Wallerstein, 1998), una gran parte de las ciencias sociales no parece haberse dado cuenta. Gran parte de la producción académica, pero más aún de la formación disciplinaria, abreva en distinciones cuestionables no sólo desde lo teórico, sino de la potencia de explicación empírica: consideramos difícil lograr una buena explicación de “los años de la Alianza” desde una perspectiva que aísle los aportes de la ciencia política, la economía, la sociología. El libro, justamente, busca combinar herramientas conceptuales diversas para lograr una buena explicación, y si bien cada capítulo se aboca a dimensiones específicas del período, no se abandona nunca la perspectiva de totalidad del proceso. Esta intención es explícitamente reconocida desde la introducción (p. 13).

Adentrándonos en los contenidos, la propuesta es el análisis de la crisis del régimen social de acumulación instaurado en la última dictadura, régimen que atravesó diferentes etapas antes de ingresar en una larga decadencia. La introducción del libro, a cargo de Pucciarelli y Castellani, explica con claridad esta perspectiva de trabajo, y nos propone una interesante periodización del proceso. Este aporte a la historicidad de los eventos nos señala 4 fases: 1) el paso de la crisis económica a la crisis fiscal (diciembre de 1999 a diciembre de 2000); 2) su conversión en crisis financiera (enero a julio de 2001); 3) que avanza en una crisis de hegemonía (10 de julio a 30 de noviembre de 2001); y 4) termina en una crisis orgánica (30 de noviembre de 2001 a 2 de enero de 2002). Estas fases combinan aportes de periodizaciones correspondientes a diferentes dimensiones trabajadas, en particular, en los capítulos a cargo de Dikenstein y Gené, de Raus, de Pucciarelli y de Beltrán.

De esta forma, en la organización de la lectura del momento crítico de diciembre de 2001, cuando la protesta se transforma en rebelión y provoca la disolución del poder político institucional, nada puede estar más lejos que la imagen tan difundida de “estallido”. La periodización nos muestra la combinación específica de diversas dimensiones guiadas por intereses, demandas, capacidades y vínculos de actores diversos, que llevan a una situación donde la presión social era un hecho, incluso antes que escape de la olla. Esta perspectiva es abonada por los estudios de protesta social (Federico Schuster, Sebastián Pereyra y Maristella Svampa, por ejemplo, son recuperados por Canelo, Heredia y Pucciarelli en sus capítulos), y enfrenta de modo velado la interpretación difundida de explosión social.



Los capítulos, como dijimos, estudian aspectos parciales de este proceso. El primero, de Violeta Dikenstein y Mariana Gené se aboca al análisis de la formación de la Alianza como partido capaz de disputar el gobierno, las tensiones internas y los sucesivos cambios que operan en su interior una vez que alcanzan el mando del Poder Ejecutivo. El siguiente, de Diego Raus, da cuenta, si se quiere como contrapartida, de los cambios en el Partido Justicialista mientras no es gobierno, la reconstrucción de liderazgos internos y su rol en la crisis. Ambos capítulos, junto al de Alfredo Pucciarelli, explican los desafíos y modificaciones de la política institucional ante un clima de crisis política. Justamente este último trabajo analiza en detalle el giro producido alrededor de la Ley de Déficit Cero, como eje sobre el cual se expresaron las tensiones sociales y los proyectos políticos en pugna. Se muestra cómo el problema excedía, por lejos, las decisiones tomadas en el

gobierno, para articular una trama más vasta de programas de interpretación de la crisis y su superación.

En relación con estas tramas, el capítulo de Gastón Beltrán se dedica a definir las disputas entre las fracciones de las clases dominantes. La ruptura de la “comunidad de negocios” (Basualdo, 2006) que había fundado la Convertibilidad y sus reformas implicó un nuevo escenario de alianzas, no sólo al interior de estos sectores sino para el propio gobierno, que eventualmente debió tomar partido. Asimismo, los capítulos de Paula Canelo y Pablo Nemiña analizan las intervenciones de dos organizaciones de muy fuerte impacto en la dinámica de la sociedad argentina. El trabajo de la primera explica los cambios al interior de las Fuerzas Armadas luego de la salida de la dictadura, que las pusieron en el difícil trance de redefinir su rol frente a la sociedad democrática, expresado en tiempos de crisis social. Nemiña, por su parte, nos muestra el cambiante y determinante papel del Fondo Monetario Internacional en la definición de políticas públicas durante el período. Finalmente, el capítulo de Mariana Heredia nos introduce un cuadro de posiciones respecto del rol de los economistas en la interpretación de la crisis y sus alternativas. Este análisis resulta de interés particular por el lugar en que se puso a la profesión durante la década, como la buena administración contra la corrupta política, expresión cultural y estatal del dominio de ciertas fracciones de la gran burguesía (Bonnet y Piva, 2013).

Sin realizar una discusión exhaustiva de los capítulos, cada uno de los cuales merecería un tratamiento particular por la densidad específica de sus aportes, nos interesa remarcar algunos déficits de la obra conjunta, a modo de aporte tanto para quienes leen como para el equipo autor. Una de estas carencias relativas es el estudio de la actuación de las clases populares en el período, que -salvo por las referencias señaladas antes- no tienen un tratamiento específico y pormenorizado. Aunque no se cuestiona nunca la centralidad de la protesta social y la movilización de las organizaciones populares -en un sentido amplio, considerando ocupados y desocupados-, sino por lo contrario, se la considera una parte clave del proceso, hay un desarrollo muy escaso del problema, y no hay ningún capítulo específico abocado a su análisis. Esta ausencia relativa resulta llamativa en una obra que se caracteriza justamente por ser capaz de captar las tramas sociales de la disputa política.

Sin su presencia, el libro parece dejar descansar el peso de la explicación de la forma de la crisis en las disputas al interior de las clases dominantes y su interacción con el Estado y ciertos organismos particularmente poderosos. Las clases populares y sus intervenciones habrían funcionado como trasfondo o como detonante, pero no habrían

sido capaces de dar forma a la crisis: esto es, a explicar su duración e intensidad, o explicar las variaciones en su interpretación y por ende la formulación de programas de salida. Si ésta fuera la hipótesis de interpretación, merecería una discusión más detallada. La única pista que tenemos se desliza en la introducción (p. 26), cuando se señala que como el movimiento popular “todavía no había generado un proyecto político alternativo, sólo pudo utilizar la fuerza acumulada para ejercer poder de veto e impedir la consolidación de todos los proyectos restantes”.

Sin embargo, esta interpretación ha sido discutida recientemente por diversos estudios sobre la interacción entre movimientos sociales y Estado en la etapa kirchnerista, que señalan -contrario a lo que se dice aquí- la influencia que ganaron los primeros gracias a haber protagonizado con sus demandas la crisis analizada en este libro (ver por ejemplo, Massetti, Villanueva y Gómez, 2010, o Retamozo, Schuttenberg y Viguera, 2013). Sin adelantarnos en la producción futura del grupo, es un desafío explicar la relación gobierno-sectores populares de la posconvertibilidad sin un sustento que explique su rol en la caída del régimen previo. Aunque preservamos nuestras dudas respecto de la validez de las conclusiones defendidas por los estudios referidos en este párrafo (que merecería otro trabajo diferente), sólo señalamos como déficit la discusión de interpretaciones alternativas.

Otras interpretaciones han señalado el carácter eminentemente político de la crisis: la imposibilidad de acordar una salida es lo que profundizó lo que en el inicio fue una recesión sin más. ¿Por qué no se dolarizó o se devaluó en 1999? El problema era lograr un acuerdo que impulsara cualquier salida, y ahí estuvo el límite que dio forma a la crisis. Esto cuestionaría la dinámica progresiva propuesta en este libro, que, según la periodización de la crisis ya referida, señala un pasaje desde la economía a la política. En este sentido, nos quedan dudas respecto de los alcances de la distancia entre la interpretación del *orden* neoliberal -como se lo nomina aquí, creemos que acertadamente- y de la *hegemonía* neoliberal, que se refiere en otros estudios.

El estudio de las clases populares, sus interpretaciones de la vida colectiva y sus intervenciones políticas, vuelve a ser central, creemos, para dirimir entre ambas posibilidades, puesto que resulta el componente clave para analizar la correlación de fuerzas para cualquier enfoque nacido de las propuestas de Antonio Gramsci. Su análisis *debe* encontrarse en relación con las disputas al interior de la clase dominante (ésta es la gran falencia de los estudios posfundacionales, que omiten por completo la segunda parte), porque permite identificar el

modo de construir la crisis misma. A su vez, el Estado opera con una selectividad particular sobre estos conflictos, sesgando las probabilidades de éxito de ciertas interpretaciones y programas. Creemos que la disputa entre las fracciones de la clase dominante, con determinantes propios, tuvo una interacción relevante con ciertas formas de intervención de las clases populares, que dio forma a la crisis y su salida: por ponerlo muy esquemáticamente, mientras los defensores de la Convertibilidad se aislaron junto con el gobierno, el Grupo Productivo fue capaz de interpelar a una parte del movimiento obrero organizado, para dar forma a su programa (Cantamutto y Wainer, 2013). El discurso de superar el neoliberalismo con un proyecto nacional, industrializador, que fomente el empleo a través del mercado interno y la producción, del que tanto Duhalde como Kirchner y Fernández abrevarán, surge en estos años de crisis por la interacción entre clases dominantes, Estado, y sectores populares.

Por supuesto, las anteriores líneas sólo buscan fomentar el intercambio productivo, sin cuestionar los valiosos hallazgos del libro. Esta obra colectiva representa un aporte insoslayable para la investigación sobre el período y para la perspectiva en ciencias sociales que aboga por el peso de la historicidad de los procesos.

Mtro. **Francisco J. Cantamutto**
FLACSO México - CONACYT

Bibliografía

- Basualdo, Eduardo (2006), *Estudios de Historia Económica Argentina. Desde Medios del Siglo XX a la Actualidad*, Buenos Aires: FLACSO/Siglo XXI.
- Bonnet, Alberto y Adrián Piva (2013), "Un análisis de los cambios en la forma de estado en la posconvertibilidad", en Juan Grigera (comp.), *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*, Buenos Aires: Imago Mundi, pp. 3-32.
- Cantamutto, Francisco y Andrés Wainer (2013), *Economía política de la Convertibilidad. Disputa de intereses y cambio de régimen*, Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Massetti, Astor, Ernesto Villanueva y Marcelo Gómez (2010), *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del bicentenario*, Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Retamozo, Martín, Mauricio Schuttenberg y Anibal Viguera (2013), *Peronismos, izquierdas y organizaciones populares. Movimientos e identidades políticas en la Argentina contemporánea*, La Plata: UNLP.
- Wallerstein, Immanuel (1998), *Impensar las ciencias sociales*, México: Siglo XXI.

ALEJANDRO GAGGERO, MARTÍN SCHORR Y ANDRÉS WAINER

Restricción eterna: el poder económico durante el kirchnerismo

Futuro Anterior ediciones / Revista Crisis - Buenos Aires, 2014

“Restricción eterna: el poder económico durante el kirchnerismo” es un libro que acaba de poner a nuestro alcance la editora Futuro Anterior, producto de la investigación llevada a cabo por los compañeros Alejandro Gaggero, Martín Schorr y Andrés Wainer.

El texto se ordena a partir de un primer capítulo que está destinado a establecer los rasgos distintivos del proceso de concentración del capital ocurrido entre 1991 y 2012, fuertemente asociado con el proceso de extranjerización de la economía en general, si bien con matices. En particular, se entiende que la primera etapa estuvo caracterizada por la centralización y extranjerización extensiva, basada sobre la transferencia de la propiedad de firmas locales (públicas y privadas) al capital extranjero. En tanto que la segunda década se caracterizó por la profundidad del proceso, por un aumento en la intensidad de la concentración del capital foráneo respecto de las fracciones locales.

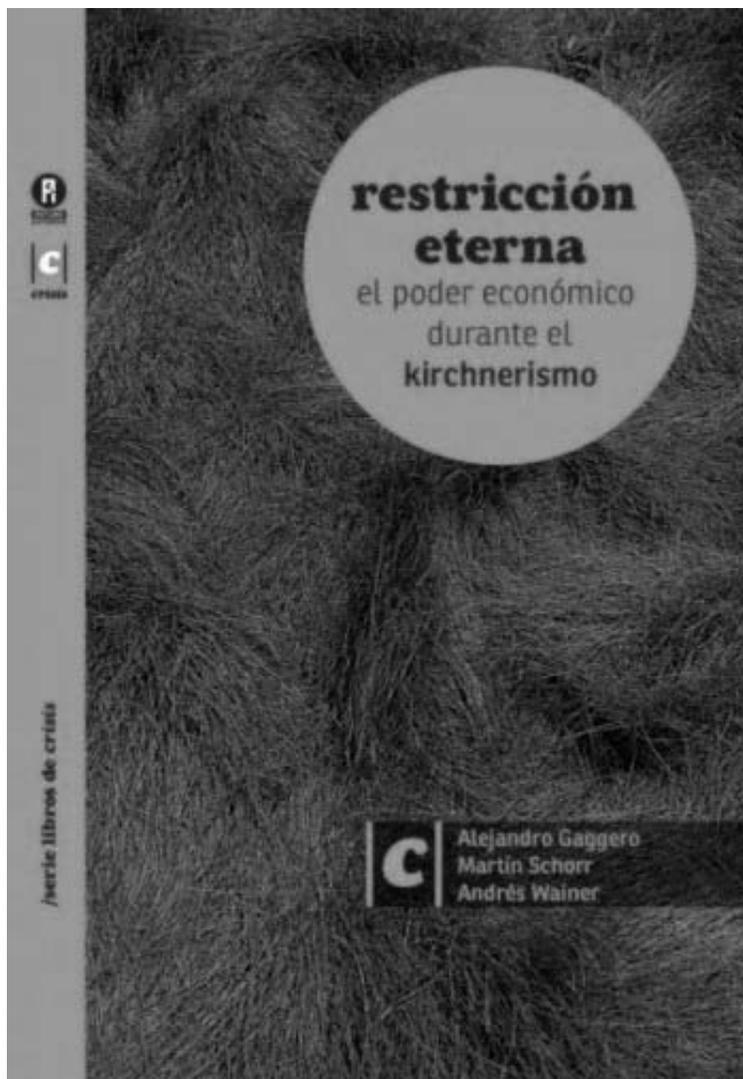
A partir del planteo de las nociones conceptuales que enmarcan el proceso dentro de la dinámica del capitalismo mundial; se establece una periodización del proceso de internacionalización de capital que se inicia a mediados del siglo XIX y se extiende hasta la primera guerra mundial. Este período se caracteriza por la exportación de capitales europeos unido a la necesidad de aprovisionamiento de bienes de origen agropecuario y luego industrial desde los países latinoamericanos. Tras la crisis de los años treinta y la segunda guerra se trastocaría la división internacional del trabajo que definió un área central y otras periféricas del capitalismo, dando lugar a procesos de sustitución de importaciones en varios países dependientes. Este proceso se extendió hasta mediados de los años setenta donde comienza una etapa de liberalización económica que afecta a toda la región. La expansión del capital extranjero en esta etapa se dio de la mano de la deuda externa antes que de la inversión extranjera directa (IED), que despegó recién en la década de los noventa y acompañó el incremento de los niveles de endeudamiento. En efecto, la IED se concretó en tres grandes formas: a) aquella que tiene por objetivo la apropiación de recursos naturales; b) la que apunta a conquistar una parte importante del mercado interno; y c) aquella que procura la eficiencia productiva en términos absolutos.

Al analizar el ingreso del capital extranjero al país se plantea que a diferencia de otros países de la región en donde se dieron economías de enclave, en el caso argentino el capital extranjero casi no ingresó directamente en la producción de bienes primarios dado que la actividad agropecuaria, que contaba con altos niveles de productividad, estaba en manos de una consolidada oligarquía terrateniente local. De esta manera, los capitales extranjeros, que provenían en su mayoría del Reino Unido, se concentraban, además de en el sector financiero, en actividades comerciales de importación (bienes industriales) y exportación (alimentos y materias primas agrícolas), en transporte (puertos y ferrocarriles) y en los frigoríficos.

La primera guerra mundial restringió la movilidad internacional de capitales, lo cual impactó directamente en los flujos de inversión extranjera que recibía la Argentina. Luego de este período de retroceso, el ingreso de capitales extranjeros inició una nueva fase ascendente que alcanzó su nivel más alto en 1931 y luego disminuyó hasta alcanzar su valor mínimo en 1949 a instancias de la gran depresión.

La crisis del modelo agroexportador y las prácticas proteccionistas instauradas a partir del decenio de 1930 dieron un nuevo impulso a la industria manufacturera local, la cual para 1945 desplaza al sector agropecuario como núcleo dinámico de la acumulación de capital en el país. La pérdida de incidencia del capital extranjero en los servicios públicos e infraestructura y su reorientación hacia la industria se vio potenciada a partir de las nacionalizaciones llevadas a cabo por el peronismo a mediados de la década de 1940. En general, la IED se dirigió en dicha etapa hacia la industria sustitutiva liviana, fundamentalmente a la producción de alimentos, textiles y materiales para la construcción; situación que se sostuvo hasta fines de los años cincuenta. Durante los años sesenta el llamado “desarrollismo” buscó dinamizar la acumulación de capital en la Argentina profundizando el proceso de sustitución de importaciones y modernizando la estructura industrial a partir del ingreso masivo de capital extranjero. En 1973 se producirían restricciones en el esquema regulatorio de la IED, lo que las retraería hasta que en 1976 la Ley de Inversiones Extranjeras –aún vigente– eliminaría toda distinción entre capital nacional y extranjero.

Al analizar la concentración en la etapa de la convertibilidad y la posconvertibilidad se plantea un abanico de factores (económicos, técnicos, regulatorios, financieros y políticos) que darían lugar al sostenimiento del proceso. La continuidad de la extranjerización en la posconvertibilidad se sostiene a pesar de los discursos proclives al desarrollo de un “capitalismo nacional” y del impulso otorgado a empresas de capital local orientadas a fortalecer el mercado interno.



El texto plantea algunos efectos estructurales del predominio extranjero en el sector externo de la economía, donde se destaca el “rol decisivo que juega el capital extranjero en la balanza comercial a partir de concentrar buena parte de las exportaciones (y las importaciones) del conjunto de la economía, [al que] debe agregársele el efecto que causa sobre las transferencias al exterior a través de la remisión de utilidades y dividendos”.

Finaliza exponiendo las diferencias estructurales y de comportamiento que caracterizan a las distintas fracciones del poder económico local. En efecto, el bajo nivel de reinversión, el alto coeficiente de importaciones, la mayor tasa de explotación de la mano de obra, el margen mayor de apropiación del excedente y una capacidad financiera superior de las firmas foráneas las diferencian de las firmas locales nacionales que, si bien comparten muchos rasgos lo hacen en un nivel menor. Tampoco en estos veinte años las firmas extranjeras han difundido procesos de innovación tecnológica. Todo ello derivó en la profundización de la dependencia económica de nuestro país respecto de los países centrales.

El segundo capítulo refiere a la trayectoria de los grupos económicos locales, partiendo de caracterizar la relación de estos actores con el Estado a través del tiempo y en relación con la experiencia de otras naciones. Luego identifica y caracteriza a las familias patricias que más tarde se fundieron con los empresarios de la etapa desarrollista dando lugar a los grupos económicos de la segunda sustitución de importaciones que se consolidarían como principal polo de poder local a instancias de la dictadura de 1976.

Las transformaciones de la década de los noventa dieron lugar a trayectorias heterogéneas de los grupos económicos locales en cuanto al grado de especialización, participación en las privatizaciones, adquisición de deudas en el exterior, expansión de las actividades fuera del país, retirada preventiva ante la posibilidad de la crisis, etc.

En los años 2000, el texto diferencia a los grupos locales en dos conjuntos: los ganadores y los perdedores. Entre los primeros se encuentran aquellos que viraron sus actividades hacia la explotación de recursos naturales y aquellos que irrumpen en la escena vinculados con el Estado a través de la construcción, los servicios públicos y la energía. Entre los perdedores se mencionan todos los que continuaron el proceso de extranjerización o que iniciaron una reconversión sin éxito.

El texto finaliza marcando los límites que esta estructura de poder impone a la distribución del ingreso y al impulso a la reindustrialización; contribuyendo, por lo contrario, a afianzar los rasgos de inserción subordinada al capitalismo mundial.

Sin dudas, es de celebrar que estemos frente a un texto que -a fuerza de mucho trabajo- retoma viejas discusiones y plantea nuevos interrogantes acerca del poder económico en la Argentina.

Marisa Duarte

Doctora en Ciencias Sociales,
Mg. en Sociología Económica, Secretaria del IADE