

realidad económica

Revista de ciencias sociales
editada por el Instituto
Argentino para el
Desarrollo Económico
(IADE)

ISSN 0325-1926

303

1° de octubre al 15 de noviembre de 2016

REALIDAD ECONOMICA



Deolinda Carrizo MOCASE. MNGLy Jorge Nancuqueo ONPIA
Ilustración de Julio César Ibarra Warnes

Problemática Agraria Argentina

LOS CONDENADOS DE LA TIERRA

303

Realidad Económica

Revista de Ciencias Sociales

Nº 303 / 1º de octubre al 15 de noviembre de 2016

<i>Directora</i>	Marisa Duarte
<i>Coordinador del Comité Editorial</i>	Juan Carlos Amigo
<i>Asistente de Edición</i>	Cristina Begnis
<i>Composición</i>	Irene Brousse
<i>Administración</i>	Graciela Ventura
<i>Asistente de Administración y sitio</i>	Juan Raimondi
<i>Distribución</i>	Marta Agüero
<i>Ilustraciones</i>	Julio Ibarra Warnes

EDITOR

Instituto Argentino para el Desarrollo Económico

ISSN 0325-1926

Registro Nacional de la Propiedad Intelectual Nro. 133452

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º piso. (C1086AAT) CABA. Argentina

(54 11) 4381-7380/9337 www.iade.org.ar

realidadeconomica@iade.org.ar

Autoridades del IADE

Presidentes honorarios

Salvador María Lozada
Alejandro Rofman

Comisión Directiva

<i>Presidenta</i>	Marisa Duarte
<i>Vicepresidente</i>	Alfredo T. García
<i>Secretario</i>	Sergio Carpenter
<i>Prosecretario</i>	Mariano Borzel
<i>Tesorero</i>	José María Cardo
<i>Protesorero</i>	Daniel Rascovschi

Vocales titulares

Juan Carlos Amigo
Ramiro Bertoni
Arístides Corti
Nicolás Dvoskin
Roberto Gómez
Nicolás Gutman
Flora Losada
Ariel Slipak

Vocales suplentes

Francisco Abramovich
Roberto Adaro
Teresa Herrera
Enrique Jardel
Mirta Quiles
Horacio Rovelli
Cecilia Vitto
Carlos Zaietz

Revisoras de cuentas

Norma Penas
Gabriela Vítola

Comité Editorial

Coordinador

Juan Carlos Amigo

Miembros

Alfredo Eric Calcagno (*ex Comisión Económica Para América Latina - Argentina*)

Alfredo T. García (*Departamento de Economía Política y Sistema Mundial
del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini - Argentina*)

Carlos León (*Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti - Argentina*)

Carlos Vilas (*Universidad Nacional de Lanús- Argentina*).

Dina Foguelman (*Universidad Nacional de La Matanza - Argentina*)

Eduardo Basualdo (*Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas -
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina*)

Enrique Arceo (*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina*)

Fernando Porta (*Universidad Nacional de Quilmes - Argentina*)

Giancarlo Delgado Ramos (*Universidad Nacional Autónoma de México - México*)

Juan Santarcángelo (*Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas -
Universidad Nacional de Quilmes- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina*)

Karina Forcinito (*Universidad Nacional de General Sarmiento- Argentina*)

Mabel Manzanal (*Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas -
Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Buenos Aires - Argentina*)

Martín Schorr (*Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas -
Instituto de Altos Estudios Sociales - Universidad Nacional de Buenos Aires - Argentina*)

Miguel Teubal (*Instituto de Inverstigaciones Gino Germani -
Universidad Nacional de Buenos Aires - Argentina*)

Oscar Ugarteche (*Universidad Nacional Autónoma de México - México*)

Ramiro Bertoni (*Universidad Nacional de Moreno - Argentina*)

Pablo Imen (*Idelcoop Fundación de Educación Cooperativa -
Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini - Argentina*)

Roberto Gómez (*Coalición por una Comunicación Democrática,
Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos - Argentina*)

Silvia Berger (*Asociación Internacional de Economía Feminista - Argentina*)

Silvia Gorenstein (*Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur -
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Universidad Nacional del Sur - Centro de Estu-
dios Urbanos y Rurales- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Argentina*)

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

The contents are comprehensive and include 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)

Consultar las **Orientaciones** para los autores en el sitio <http://www.iade.org.ar>

La responsabilidad de los artículos firmados recae de manera exclusiva sobre sus autores y su contenido no refleja, necesariamente, el criterio de la dirección.

Los artículos pueden ser libremente reproducidos con sólo acreditar a Realidad Económica como fuente de origen, salvo indicación en contrario.

Índice

BANCOS GLOBALES

- La “banca privada” en la gestión de fortunas
Jorge Gaggero - Magdalena Belén Rua 6-27

PROBLEMÁTICA AGRARIA ARGENTINA

- Perspectivas de la agricultura familiar en la actual coyuntura económica
Mabel Manzanal - Deolinda Carrizo - Miguel Ángel González - Jorge Ñancucho - Benigno López - Alexis Rodríguez 28-68

DEBATES

- Elementos para una reforma tributaria progresiva en la Argentina
Pablo Ignacio Caruso 69-94

PRODUCCIÓN

- “Revolución productiva”, apertura externa y crisis de la pesca: la política pesquera bajo el gobierno de Menem (1989-1997)
Guillermo J. Colombo 95-118

ESTRUCTURA ECONÓMICA

- Elasticidades de comercio exterior de la Argentina (2da. parte): desagregación por socio comercial
Guido Zack - Demián Dalle 119-138

POLÍTICAS DE EMPLEO

- ¿Puede una expansión económica generar empleo para todos? Evidencia de la era kirchnerista
Agustín Mario 139-162

RESEÑA DE LIBROS

- Marcela Román y María del Carmen González (comps.): Transformaciones agrarias argentinas durante las últimas décadas. Una visión desde Santiago del Estero y Buenos Aires
Marisa Duarte 163-165
- Actividades 166-172
- Sumario 173-176

La “banca privada” en la gestión de fortunas

JORGE GAGGERO *
MAGDALENA BELÉN RUA**

Un creciente mercado de servicios *offshore* promueve flujos de capitales desde las distintas economías hacia guardidas fiscales o jurisdicciones que cuentan con secreto financiero, brindando servicios a personas ricas y millonarias que desean mantener sus activos financieros en el exterior. Los bancos globales son actores clave en el desarrollo y la prestación de servicios que crean, mantienen y protegen las cadenas globales de riqueza.

El artículo analiza las principales características de los servicios de “banca privada” que brindan los bancos internacionales y la vinculación de esta actividad con las guardidas fiscales o centros financieros *offshore*, enfocándose en la experiencia argentina a partir de la causa judicial que involucra al banco internacional HSBC en la Argentina.

Este constituye un significativo caso de evasión fiscal internacional, revelado por Hervé Falciani -un exingeniero en informática del banco-, que ha dejado al descubierto una práctica generalizada desarrollada por este grupo financiero.

Mediante el estudio de investigaciones precedentes y estimaciones de The Boston Consulting Group y Global Financial Integrity, entre otras, se analiza la evolución de la riqueza *offshore* global.

La existencia de muchos otros bancos internacionales involucrados en evasión fiscal, fuga de capitales y lavado de dinero, y la multiplicación de denunciantes internos que advierten patrones comunes de acción, parecen indicar un comportamiento sistemático y generalizado de gran parte de estas entidades financieras.

Palabras Clave: Banca privada - Bancos internacionales - *Offshore* - Cadenas globales de riqueza - Centros financieros

realidad económica 303 (2016) pp. 6-27
ISSN 0325-1926

* Licenciado en Economía, Coordinador del Programa acerca de la “Fuga de Capitales” del CEFID-AR e investigador del Proyecto Steal (NUPI), jgaggero@cefid-ar.org.ar

** Contadora Pública, Investigadora de CEFID-AR, magdalenarua@hotmail.com

The role of "private banking" in the making of wealth

A growing market of off-shore services promotes the flow of capitals from different economies towards tax hideouts or jurisdictions that offer financial secret, thus providing services to rich, millionaire people who desire to keep their financial assets abroad. Global banks are key agents in the development and supply of services that create, maintain and protect the global chains of wealth.

The paper goes on to analyze the main features of the "private banking" services that international banks offer and the link of this activity to tax hideouts or off-shore financial centers, focusing on the Argentine experience and starting from the court case that involves international bank HSBC in Argentina.

This one constitutes a significant case of international tax evasion, as revealed by Hervé Falciani, -a former systems engineer who worked for the bank-, which has left uncovered a generalized practice developed by this financial group.

Through the study of previous investigations and estimations by the Boston Consulting Group and by Global Financial Integrity, among others, the evolution of global off-shore wealth is analyzed.

The existence of many other international banks involved in tax evasion, flight of capital and money laundering, and the multiplication of inside denouncers who warn about common patterns of action, seem to indicate a systematic, generalized behaviour in a large number of these financial entities.

Keywords: Private banking - International banks - Off-shore - Global wealth chains - Financial centers

Fecha de recepción: mayo de 2016

Fecha de aceptación agosto de 2016

1. El rol de los bancos globales en las cadenas globales de riqueza¹

La “desregulación” sustancial y la consiguiente falta de control de la actividad financiera mundial tiene impactos grandes y profundos sobre:

- i) la mayor inestabilidad y la menor tasa de crecimiento de la economía global;
- ii) el deterioro continuo de las variables fiscales durante el peor período de la reciente crisis financiera, incluida la inversión pública masiva en rescates bancarios que se tradujo en un fuerte aumento de la deuda pública;
- iii) el empeoramiento de la distribución de la riqueza y el ingreso.

Además de estas fuerzas de disuasión, los bancos globales no sólo no cooperan con las autoridades fiscales con el fin de asegurar una administración efectiva del impuesto a las ganancias (incluso en los países de la Unión Europea), sino que también han desarrollado -a través del sector de “banca privada”- una plataforma global con el objetivo de facilitar la evasión fiscal, la fuga de capitales y el lavado de dinero en todo el mundo.

Las entidades financieras cumplen un papel fundamental en el mercado de servicios *offshore*. Transfieren, por una parte, hacia guaridas fiscales los activos financieros no declarados ante las autoridades fiscales de personas ricas y grandes empresas y, por el otro, mantienen en completa confidencialidad de su origen, los valores implicados, su circulación y titularidad. Un instrumento fundamental es el secreto bancario y, con él, la promoción y utilización de las guaridas fiscales.

La banca global gestiona este negocio a través del sector de “*private banking*” (*private*, en el sentido de secreto o privacidad), que brinda el servicio

¹ Una versión preliminar en inglés de este documento fue presentada en “Global Wealth Chains Workshop”, en Copenhague, Dinamarca, en junio de 2015: “Financial asset management by ‘private banking’. HSBC as supplier of the global wealth chains”, por Jorge Gaggero y Magdalena Rúa. Global Wealth Chains Workshop. Draft. Una versión sintética, también en inglés, de este texto se ha presentado como contribución para Think-20, en Turquía: “The role of global banks. Financial asset management by ‘private banking’. Contribution for the Think 20”, por Jorge Gaggero y Magdalena Rúa (Ankara, Turquía, 4 y 5 de septiembre de 2015). Esta investigación forma parte de un programa de trabajo de largo alcance del CEFID-AR (iniciado en 2006 y con una duración programada hasta el año 2016), coordinado por Jorge Gaggero, al cual el Centro ha dedicado parte de sus esfuerzos de investigación y extensión. Se ha realizado en colaboración con “Systems of Tax Evasion And Laundering” (STEAL), proyecto (#212210), financiado por “Research Council of Norway” (NUPI). Ver RUA, M., B. (2014) Fuga de capitales V. Argentina, 2014. Los “facilitadores” y sus modos de acción. Con la supervisión de Jorge Gaggero. CEFID-AR. Documento de Trabajo N° 60. Buenos Aires, agosto de 2014.

denominado "*wealth management*". Este consiste en asesoría y gestión para las inversiones de personas con altos patrimonios -por lo general, con activos involucrados superiores a los 250 mil dólares- y de las entidades con ellas vinculadas. Los servicios ofrecidos incluyen la apertura de cuentas bancarias *offshore* de personas físicas y jurídicas, interposición de sociedades "ad hoc", fundaciones o *trusts* -que son constituidos en guaridas fiscales con la finalidad de mantener el total anonimato de los beneficiarios reales-, asesoramiento en fusiones y adquisiciones, y en transacciones en el mercado de capitales, planificación de sucesiones y asesoramiento de inversión en fondos mutuos, *hedge funds* y *private equity*.

Este sector de la banca privada funciona a través de las oficinas ubicadas en casi todos los países del mundo (o mediante agentes independientes), en conexión con las filiales localizadas en las guaridas fiscales y en los centros financieros globales más importantes. En muchos casos, los bancos globales no disponen de un sector de *private banking* operativo en el país-fuente -debido a la existencia de ciertas regulaciones locales o controles relativamente efectivos, por ejemplo-, pero ello no constituye un obstáculo insalvable para el desarrollo del negocio. En estos casos suelen contar con "intermediarios financieros" que brindan el mismo servicio al cliente sin necesidad de una prestación directa desde la entidad. Vale decir, el cliente no tiene vínculo directo habitual con el banco (ya sea su filial local o su casa matriz) sino uno gestionado por un intermediario, para la administración de los activos que son manejados por la entidad extranjera dedicada al "*private banking*". También ocurre que los bancos globales envían especialistas desde el exterior a los sitios donde desean capturar nuevos clientes, tal como lo han confirmado Stephanie Gibaud -exempleada del banco UBS- y entre otros denunciadores internos.²

Los bancos internacionales suelen fraccionar a los clientes en distintos segmentos según el valor total de los activos líquidos a invertir por parte de cada uno de ellos. De acuerdo con el segmento asignado, el cliente obtendrá servicios más o menos complejos y personalizados. Los clientes con grandes fortunas, *UHNW* (*Ultra High Net Worth*), superiores a los 25 millones de dólares líquidos, y *HNW* (*High Net Worth*), con tenencias entre los 10 y 25 millones líquidos, requieren, por lo general, de un servicio altamente calificado que involucra variadas jurisdicciones con estructuras fiscales y legales complejas (tales como son las redes de fundaciones, *trusts*, fideicomisos, *holdings* empresariales, fondos de inversión internacionales y "*hedge funds*", entre otras). Para el diseño de estas arquitecturas, la banca privada dispone

² Ver Buenos Aires Herald. Tuesday, April 21, 2015. 'Banks moved their evasion experts to LatAm' Disponible en: <http://www.buenosairesherald.com/article/187291/%E2%80%98banks-moved-their-evasion-experts-to-latam%E2%80%99>

de abogados especializados y aceitados contactos con las grandes firmas de consultoría y tributación (en especial, las denominadas *Big Four*) que trabajan en conjunto con los banqueros para diseñar los mecanismos a ser utilizados (Seabrooke and Wigan, 2014). Las familias *UHNW* suelen contar, además, con múltiples asesores en *private banking*, así como asistencia contable, impositiva y legal *ad hoc*. Este segmento de clientes también suele ser atendido por los denominados *family offices*, usualmente exbanqueros de *private banking* con amplia experiencia profesional que trabajan de modo independiente brindando un servicio integral personalizado con un amplio abanico de opciones de cartera.

Existe una estrecha vinculación entre el éxito de este negocio y el de las guaridas fiscales, ya que en estas jurisdicciones se concentra “formalmente” la mayor actividad del área de *private banking*. Según un análisis de la Asociación de Banqueros Suizos (*Swiss Bankers Association*, 2013), Suiza abarca el 26% de la participación del negocio de *private banking* global, y es el país “número 1” del “Índice de Secretismo Financiero” (*FSI*, según su sigla en inglés) elaborado por *Tax Justice Network (TJN)* para el año 2013. Suiza es seguida por Hong Kong y Singapur con un 14%, Islas del Canal (Jersey y Guernesey) y Dublín (Irlanda) con un 13%, Caribe y Panamá con un 13%, Reino Unido con un 11%, Estados Unidos con un 8% y Luxemburgo un 7%. Todas ellas jurisdicciones calificadas en los más altos rangos del índice mencionado. Asimismo, Hong Kong, Singapur e Irlanda tienen fuertes lazos con la City de Londres y las Islas del Canal son territorios dependientes de la Corona Británica, por lo que el Reino Unido -en conjunto con la red de jurisdicciones bajo su influencia- suma, en rigor, el 38% del total del mercado global (Rua, 2014). *Oxfam* ha estimado, además, que el 67% de la riqueza *offshore* se vincula con las guaridas fiscales asociadas con la Unión Europea y el 33% utiliza las guaridas vinculadas con el Reino Unido.³

Las jurisdicciones con altos niveles de secreto y/o bajas tasas impositivas registran un número de entidades bancarias totalmente desproporcionado, en comparación con la población que las habita. Esta presencia sólo se justifica por el tráfico de enormes flujos financieros externos (Harari *et. al.*, 2012). Este vínculo entre bancos y guaridas se puede ver con mayor claridad en aquellas conocidas como “tradicionales”; vale decir, de bajo ritmo de desarrollo (Rua, 2014). Un ejemplo claro es el de las Islas Caimán, que cuentan con una población de alrededor de 53 mil habitantes y 234 bancos; esto es, una entidad bancaria cada 226 habitantes.

Los bancos de capitales suizos UBS y *Crédit Suisse* manejan el 50% del *Private Banking* en Suiza (*Swiss Bankers Association*, 2013). Cabe recordar que el secreto bancario fue establecido en este país como consecuencia de la

³ Ver <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2013-05-22/tax-private-billions-now-stashed-away-havens-enough-end-extreme>

Cuadro Nº 1.

Nº Ranking FSI (2013)	Participación de mercado en <i>private banking</i> transfronterizo en 2012	
1	Suiza	25,90%
3	Hong Kong	14,10%
5	& Singapur	
	Caribe	12,90%
11	& Panamá	
9	Jersey	12,90%
15	Guernesey	
47	& Dublin (Irlanda)	
21	Reino Unido	10,60%
6	Estados Unidos	8,20%
2	Luxemburgo	7,10%
	Otros	8,20%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de *Swiss Bankers Association* (2013) y TJN, *Financial Secrecy Index* (2013).

sanción de una ley del año 1934. Esta condición de confidencialidad no podía ser violada por ninguna razón hasta hace muy poco tiempo, con algunas muy pocas excepciones: por ejemplo, de comprobarse lavado de dinero (en caso de existir evasión impositiva, los bancos en general no están obligados a brindar información a un Estado extranjero).

2. Estimaciones acerca de la riqueza *offshore* global y en América latina

The Boston Consulting Group (2014) estima que la riqueza privada *offshore*⁴ alcanzó los 8,9 billones en el año 2013 (**cuadro 2**). El monto total de riqueza *offshore* global parece estar fuertemente subestimado por el BCG, ya que otros cálculos, como el realizado por el *Fondo Monetario Internacional* estima el dinero informal global en 18 billones de dólares⁵ y excluye a Suiza

⁴ Aquí el término *offshore* se refiere a los activos alojados en un país donde su inversor no tiene domicilio fiscal o residencia legal.

⁵ Esta estimación se realiza tomando centros financieros internacionales, que incluyen Andorra, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Bahrein, Barbados, Belice, Bermuda, Islas Caimán, Gibraltar, Granada, Guernesey, Jersey, Isla de Man, Líbano, Liechtenstein, Macao, China, Mauricio, Mónaco, Montserrat, Nauru, Holanda, Antillas, Palau, Panamá, Samoa, Isla de San Cristóbal, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, Islas Turcas y Caicos, Vanuatu, Islas Vírgenes Británicas, y excluyendo a Suiza, entre otros centros importantes.

Cuadro 2. Evolución de la riqueza privada financiera *offshore* global y en América latina. 2008-2013. En billones de dólares corrientes

Período	Riqueza <i>Offshore</i> Global (Billones)	Variación de la Riqueza <i>Offshore</i> Global %	Riqueza <i>offshore</i> de América latina (Billones)	Variación de la Riqueza <i>Offshore</i> de América latina %	Participación de Riqueza <i>Offshore</i> de América latina sobre Global %
2008	6,8		0,8		11,8
2009	7,4	8,82	0,8	0,0	10,8
2010	7,8	5,41	0,9	12,5	11,5
2011	7,8	0,00	0,9	0,0	11,5
2012	8,5	8,97	1	11,1	11,8
2013	8,9	4,71	1,1	10,0	12,4

Fuente: Elaboración propia sobre información de The Boston Consulting Group.

Nota: En este cuadro América latina está integrada solamente por México, Brasil, Venezuela, Colombia, Argentina, Chile, Perú y Uruguay.

de la estimación (lo que indica que la cifra debería ser aún mayor). Otras estimaciones acerca de la riqueza financiera privada global no registrada alcanzan a rangos entre 21 billones y 32 billones de dólares para el año 2010 (Henry, 2012).

The *Boston Consulting Group* (**cuadro 2**) estima un crecimiento de 5,6% promedio para todo el globo entre 2009 y 2013, mientras que el incremento promedio para América latina resultaría mayor, de 6,7%, en el mismo período. Asimismo, la participación de la riqueza *offshore* de América latina sobre la global era del 10,8% en el año 2009 y habría crecido hasta el 12,4% en 2013.

Según *Global Financial Integrity (GFI)*⁶ los flujos ilícitos de los países en desarrollo y emergentes han experimentado un crecimiento global del 9,4% anual entre 2003 y 2012. Por su parte, Hernán Arbizu -exejecutivo para América latina del JP Morgan Chase- estima un crecimiento aproximado de entre el 8% y 10% anual para los activos financieros *offshore* de residentes argentinos para el período 2008-2012. Podría tomarse entonces como hipótesis válida un crecimiento del 9,4% anual de los activos *offshore* para países en desarrollo como la Argentina entre los años 2008 y 2011 (**cuadro 3**).

(Ver <http://bharatkalyan97.blogspot.com.ar/2015/04/black-money-and-tax-havens-1-r.html>)

⁶ Ver <http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/12/Illicit-Financial-Flows->

Cuadro 3. Riqueza financiera privada *offshore* y *Private Banking* de Suiza de Argentina, América latina y el mundo. Año 2008. En millones de dólares corrientes

	Global	América latina	América latina / Global %	Argentina	Argentina / Global %	Argentina / América latina %
Riqueza <i>Offshore</i>	6.800.000	800.000	11,8	85.000	1,3	10,6
<i>Private Banking</i> Suiza	1.800.000	198.000	11,0	29.750	1,7	15,0
HSBC Ginebra	102.000	31.185	30,6	3.500	3,4	11,2

Fuente: Estimación propia información de The Boston Consulting Group (2009), ICIJ y estimaciones de Hernán Arbizu.

Nota: En este cuadro América latina está integrada solamente por México, Brasil, Venezuela, Colombia, Argentina, Chile, Perú y Uruguay.

En el año 2008 la participación de América latina representaba un 11,8% de la riqueza *offshore* global, manteniéndose prácticamente constante a 2011. Durante el mismo lapso habría aumentado fuertemente la participación de América latina en el *private banking* controlado por Suiza, desde un 11% hasta el 25%. A su vez, la participación de la Argentina en los activos financieros *offshore* de América latina representaba un 10,6% en el año 2008 y parece haberse elevado hasta alrededor de un 12,4% en 2011 (casi 20% de incremento en su participación en la región).

Puede observarse en los **cuadros 3 y 4** que los activos financieros de origen argentino administrados por los bancos globales se habrían elevado desde unos 85.000 millones de dólares -estimados para el año 2008 por Hernán Arbizu (Rua, 2014)- hasta alrededor de 111.300 millones de dólares en 2011 (y unos 121.800 millones de dólares en 2012), con un crecimiento total de aproximadamente 31% (tomando como hipótesis un 9,4% de tasa de crecimiento anual). Un trabajo reciente ha estimado el total del valor de los activos *offshore* mantenidos por los residentes argentinos en alrededor de 374.000 millones de dólares (Gaggero *et. al*, 2012) -equivalente al 60% del PIB del país para el mismo año medido de acuerdo al PPP, *Purchasing Power Parity*- y puede considerarse entonces que casi un tercio de esa suma correspondería al total gestionado por el *private banking* de los bancos globales (vale decir, una suma del orden del 20% del PIB del país).

El *private banking* de Suiza se estima que maneja alrededor del 35% de la porción de su negocio originada en la Argentina, participación que se habría

Cuadro 4. Riqueza financiera privada *offshore* y *Private Banking* de Suiza de Argentina, América latina y el mundo. Año 2011. En millones de dólares corrientes

	Global	América latina	América latina/ Global %	Argentina	Argentina / Global %	Argentina / América latina
Riqueza <i>Offshore</i>	7.800.000	900.000	11,5	111.294	1,4	12,4
Private Banking Suiza	2.100.000	525.000	25,0	38.953	1,9	7,4

Fuente: Estimación propia sobre información de The Boston Consulting Group (2012) y estimaciones de Hernán Arbizu y GFI.

Nota: En este cuadro América latina está integrada solamente por México, Brasil, Venezuela, Colombia, Argentina, Chile, Perú y Uruguay.

mantenido constante entre 2008 y 2011 (información brindada por Hernán Arbizu).

Es importante destacar, como ya se ha anticipado, que las estimaciones de riqueza privada *offshore* que se presentan en los cuadros precedentes probablemente sean muy conservadoras, ya que otras fuentes relevantes estiman montos muy superiores de riqueza *offshore* global.

3. Casos de bancos internacionales que han involucrado en fuertes fugas de capitales

En el año 2007 un denunciante interno (*whistle-blower*) del banco UBS, Bradley Birkenfeld -que había sido detenido por las autoridades aduaneras de los EUA transportando diamantes para un cliente del banco dentro de un pomo de pasta dental- brindó amplia información acerca de las técnicas que utilizaba su empleador para facilitar la evasión impositiva de los clientes estadounidenses. En julio del año siguiente, el Senado de EUA⁷ demostró que UBS se dedicó a la apertura de cuentas no declaradas en Suiza, asegurando a sus clientes que la autoridad fiscal no iba a tener conocimiento de ello, los asistió además en la inversión en activos que evitaban requerimientos de información y abrió cuentas a nombre de sociedades *offshore*, fideicomisos, fundaciones y otras entidades, ocultando la verdadera titularidad de tales cuentas (Rua, 2014). En 2009 Estados Unidos multó finalmente al banco por

from-Developing-Countries-2003-2012.pdf.....

⁷ United States Senate, Permanent Subcommittee on Investigations, Tax Haven Banks and

780 millones de dólares⁸ y las autoridades suizas entregaron 4700 fichas de clientes residentes en esa nación, acordaron proveer asistencia en casos de evasión fiscal y ratificaron el *Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)*; Emmenegger, 2014). Esta norma de los Estados Unidos que establece mayores controles -con obligación de brindar amplia información por parte de los bancos de los países signatarios- sobre las cuentas de sus ciudadanos en el exterior.

Ese mismo banco, UBS, fue imputado por la justicia de Francia -en una investigación iniciada en el año 2013, que contó también con el testimonio de Bradley Birkenfeld- por haberse dedicado al “reclutamiento” de ciudadanos franceses ricos a espaldas del fisco galo. El banco podría enfrentar por ello una multa de hasta 6.300 millones de dólares de comprobarse su culpabilidad y, por lo pronto, se le ha ordenado depositar una garantía de 1.400 millones de dólares, para cubrir parte del monto de la potencial multa.

En 2014 el Senado de Estados Unidos⁹ comprobó que el banco Credit Suisse se dedicó a la apertura en Suiza de cuentas no declaradas de ciudadanos estadounidenses, además de la apertura de cuentas a nombre de entidades *offshore* para enmascarar la identidad de los mismos, el envío de banqueros suizos a los Estados Unidos para “reclutar” nuevos clientes y la administración de las cuentas en Suiza sin dejar registros documentados (Rua, 2014). En noviembre del mismo año el banco fue multado por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos por un total de 2.600 millones de dólares.¹⁰

Después de sucesivos hechos en los cuales se vieron involucrados los bancos suizos -a partir de la colaboración con los fiscos de denunciantes que revelaron información confidencial acerca de la “facilitación” de la evasión impositiva de sus clientes- el gobierno helvético aceptó el “estándar global de intercambio de información” y su Parlamento aprobó una ley, la *‘Tax Administrative Assistance Act’*, que establece que responderá a las demandas agrupadas de cuentas no identificadas¹¹. De todas formas, Suiza ha anuncia-

U. S. Tax Compliance. Julio de 2008.

⁸ United States Department of Justice. Statement of John Diccio. Acting Assistant Attorney General Tax Division. Marzo de 2009. Disponible en: http://www.justice.gov/sites/default/files/tax/legacy/2009/03/04/DOJ_Testimony_JDiccio.pdf

⁹ United States Senate, Permanent Subcommittee on Investigations, Offshore Tax Evasion: The effort to collect unpaid taxes on billions in hidden offshore accounts. Febrero de 2014.

¹⁰ <http://www.justice.gov/opa/pr/credit-suisse-sentenced-conspiracy-help-us-taxpayers-hide-offshore-accounts-internal-revenue>

¹¹ Ver Suiza levanta el secreto bancario y dará datos masivos de cuentas a partir de hoy. 1 de febrero de 2013. Economistas. Disponible en: http://www.economistas.org/Contenido/Consejo/ResumenPrensa/1_2013/11_FEBRE-

do que no responderá demandas apoyadas en datos “robados”; vale decir, provenientes de denunciantes internos que han violado su secreto bancario¹². En consecuencia, esta sucesión de hechos demuestra que -a pesar del gran impacto producido por las revelaciones de los últimos años- el secreto bancario continúa vigente; incluso, recientes reformas legales han acentuado las penalidades que fijan las normas que lo regulan.

Por otra parte, el *Subcomité Permanente de Investigaciones* del Senado de los Estados Unidos ha dejado en evidencia que gran cantidad de entidades financieras -tales como Lehman Brothers, Morgan Stanley, Deutsche Bank, UBS, Merrill Lynch y Citigroup- desarrollaron, comercializaron y se beneficiaron de transacciones abusivas que tenían como principal propósito la evasión de impuestos e involucraban, en gran medida, el uso de las guardidas fiscales Islas Caimán y Hong Kong, entre otras.¹³

Otro caso detectado por el Senado de los Estados Unidos fue el referido al banco HSBC, en 2012¹⁴, por el cual finalmente el banco pagó una multa superior a los 1.900 millones de dólares debido su complicidad en operaciones de lavado de activos. El banco había permitido ingresar a Estados Unidos miles de millones de dólares provenientes del narcotráfico (de origen estadounidense-mexicano) y el “terrorismo internacional” (incluyéndose en esta expresión a operaciones financieras iraníes ligadas con el desarrollo de su industria nuclear). El Departamento de Justicia de Estados Unidos acordó la referida multa a cambio de cerrar las investigaciones contra la entidad financiera y eludir el procesamiento penal de sus directivos (Rua, 2014).

4. Alcance global del caso HSBC

Constituye el caso más importante de evasión fiscal revelado en la historia de la banca global, hasta el momento. Se trata de un caso inédito no sólo por su magnitud sino porque revela la existencia de una extensa -en el tiempo y en el territorio- práctica sistemática del banco desarrollada tanto en países centrales cuanto en naciones más atrasadas y emergentes. La información develada comprende más de 130 mil cuentas bancarias *offshore* que se presumen en su gran mayoría no declaradas entre los años 2005 y 2006, con fondos totales que superaban los 102 mil millones de dólares e involucran a

RO/01-02-13/1_suiiza.pdf

¹² India - Swiss Tax Deal. Disponible en: <http://www.taxjustice.net/2014/08/04/offshore-wrapper-week-tax-justice-27/>

¹³ United States Senate, Permanent Subcommittee on Investigations (2008) Dividend tax abuse: How offshore entities dodge taxes on U.S. stock dividends. Septiembre de 2008.

¹⁴ United States Senate, Permanent Subcommittee on Investigations (2012) U.S. vulnerabilities to money laundering, drugs, and terrorist financing: HSBC Case history. Hearing before the

106 mil personas residentes en 203 países. Estas personas lograron, gracias al servicio del banco, burlarse de las autoridades fiscales en prácticamente todo el mundo. La información fue obtenida por Hervé Falciani, ex informático del HSBC *Private Bank* de Ginebra (Suiza), del propio sistema informático de la empresa. Con ella logró viajar a Francia para entregarla y validarla ante la Justicia de ese país¹⁵. Los primeros 10 países afectados, en orden de importancia del daño sufrido según las cantidades de ciudadanos involucrados con cuentas "secretas" en el HSBC Ginebra, son: Suiza, Francia, Reino Unido, Brasil, Italia, Israel, Argentina, Estados Unidos, Turquía y Bélgica.¹⁶ De acuerdo con el orden de magnitud de los fondos involucrados por país de origen, los 10 primeros lugares los ocupan: Suiza, Reino Unido, Venezuela, Estados Unidos, Francia, Israel, Italia, Bahamas, Brasil y Bélgica.

El gobierno de Francia ha protegido al informante Falciani, hoy en día funcionario del sector público galo, y ha intercambiado la información tributaria obtenida del informático con las administraciones fiscales de otros países: el Reino Unido, Italia, Argentina, Estados Unidos, España, Alemania, Grecia, Irlanda, India, Bélgica y Portugal. En cada uno de ellos, se ha avanzado -con dispar velocidad, energía y efectividad- en la apertura de investigaciones administrativas y/o judiciales acerca de la operatoria del banco HSBC que los ha afectado.

El diario inglés "*The Guardian*" ha identificado seis técnicas principales utilizadas por este banco global para facilitar la evasión impositiva de sus clientes europeos. Entre ellas un mecanismo que suele ser utilizado por personas muy adineradas, por el cual los clientes cambiaban su residencia fiscal a Suiza por unos meses, pagando muy bajos impuestos; además, utilizaban *trusts offshore* para encubrir al beneficiario efectivo de la cuenta; transformaban cuentas personales en cuentas corporativas (lo que les permitía evadir impuestos mediante la utilización de un convenio impositivo firmado entre Suiza y la Unión Europea en 2005); en otros casos, el banco directamente ocultaba a las autoridades las cuentas no declaradas de sus clientes; y, también, se apelaba al contrabando de dinero físico entre Suiza y Reino Unido.¹⁷

Permanent Subcommittee on Investigations. Julio de 2012.

¹⁵ La Corte de Casación, Sala en lo Criminal, ha validado la información declarando que se obtuvo en una pesquisa realizada regularmente. Consultado en:
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJudi&idTexte=JURITEXT000028255498&fastReqId=785879806&fastPos=7>

¹⁶ <http://www.icij.org/project/swiss-leaks/explore-swiss-leaks-data>

¹⁷ <http://www.theguardian.com/business/video/2015/feb/08/hsbc-files-secret-swiss-account-data-misconduct-video>

5. El caso HSBC en la Argentina; antecedentes

La fuga de capitales representa una problemática crucial para la Argentina, ya que reduce los recursos fiscales necesarios para brindar los servicios indispensables del Estado, acentúa el problema estructural de la escasez de divisas (que dificulta, en conjunto con otros factores, el crecimiento económico) y limita severamente las posibilidades de redistribución del ingreso, además de contribuir centralmente a la inestabilidad de la economía.¹⁸

En particular, el “caso HSBC” de la Argentina -conocido en el país a partir de la prensa primero y luego como consecuencia de la denuncia judicial realizada por la *Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP*, contra el banco- representa un hecho muy significativo, dado que parece constituir sólo una pequeña muestra del comportamiento del conjunto de la banca privada internacional que opera en la Argentina, facilitando la evasión de impuestos, la salida de divisas y el lavado de dinero.

Existe un antecedente reciente: la causa judicial abierta en el año 2008, que involucra el servicio de *private banking* del banco JP Morgan Chase para residentes argentinos, iniciada como consecuencia de la denuncia del ex directivo Hernán Arbizu. Este caso es de muy similares características al de HSBC.

En septiembre de 2014, la AFIP recibió de parte del gobierno francés, en el marco del convenio para evitar la doble imposición entre los dos países, información sobre cuentas bancarias no declaradas de propiedad de contribuyentes argentinos en el banco HSBC, en Suiza.¹⁹ Sobre la base de la información financiera brindada originariamente a Francia por Falciani²⁰, a fines del mes de noviembre de 2014 la AFIP comunicó que obtuvo datos acerca de

¹⁸ En la Argentina, la estimación del *stock* de activos externos arroja alrededor de 373.912 millones de dólares corrientes para el año 2012 (ver Gaggero J.; Rua, M.; Gaggero, A.; 2013).

¹⁹ El banco HSBC también ha sido denunciado ante la Justicia argentina por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) como parte fundamental de una asociación ilícita, con motivo de acreditaciones en cuentas bancarias “fantasmas” por más de 392 millones de pesos y evasión por más de 224 millones de pesos. Las denuncias se originaron en una investigación iniciada en el año 2009, en la causa COMPUMAR, cuando el organismo detectó un circuito de pago de facturas apócrifas. De esa causa surgieron dos empresas “MAS Distribuidora” y “Recaudaciones y Servicios”, titulares de cuentas en HSBC que estaban asociadas con CUIT (clave única de identificación tributaria) genéricos, y habían registrado movimientos por 392 millones de pesos, que nunca fueron declarados ante el organismo. Ver Rua (2014) y Diálogo Fiscal. El Diario de la AFIP (1 de agosto de 2013) Después de seis meses de la denuncia de la AFIP al HSBC: “Habemus juez”. Disponible en: <http://www.dialogofiscal.gob.ar/judiciales/denunciaHSBC.aspx>

²⁰ Ver Diálogo Fiscal. El Diario de la AFIP (25 de septiembre de 2014) La Argentina identifica a grandes evasores internacionales. Disponible en: <http://www.dialogofiscal.gob.ar/internacionales/grandesEvasores.aspx>

4.040 clientes del HSBC Suiza, beneficiarios directos que son residentes argentinos y que sólo 39 personas tenían a esa fecha depósitos en dicha entidad declarados ante la AFIP. Los datos que se obtuvieron corresponden al año 2006 y a una parte de 2005. Se estima en alrededor de 2.500 millones de dólares los fondos de origen argentino ubicados en este banco en Suiza.²¹ A su vez, se ha recibido información acerca de la creación de sociedades *offshore* y *trusts* que funcionaban como “pantalla”. Las principales guaridas fiscales y/o “jurisdicciones del secreto” utilizadas fueron Estados Unidos, Panamá, Bahamas, Islas Caimán, Islas Vírgenes Británicas, Jersey, Guernesey, España, Suiza y Uruguay.²² El titular de la AFIP anunció además que el organismo presentó una denuncia contra el banco HSBC por evasión fiscal y asociación fiscal ilícita, dada la existencia de “una plataforma ilegal de evasión fiscal montada por tres entidades bancarias que operan en la Argentina, HSBC Bank Argentina S.A., HSBC Private Bank Suisse y HSBC Bank USA National Association”. También se denunció que dicha plataforma estaba siendo operada por “facilitadores”, representantes, intermediarios, abogados, contadores, licenciados en economía y otros apoderados, que generaron las estructuras complejas de acceso a la información a través de una red de sociedades *offshore* con el único objetivo de obstaculizar el control de la administración fiscal. Se ha descubierto, también, que en algunos casos el HSBC de la Argentina ha actuado como apoderado, manejando las cuentas de los argentinos en el exterior y recurriendo para ello a oficinas del HSBC ubicadas en otros países o jurisdicciones, tales como Guernesey, Jersey y Bermudas (Rua, 2014).

En diciembre de 2014, el Congreso Nacional de la Argentina sancionó una ley que estableció una “*Comisión Bicameral Investigadora de Instrumentos Bancarios y Financieros*”, que tiene como finalidad la investigación del accionar del banco HSBC y analizar además si existe un comportamiento sistémico y generalizado similar en los bancos internacionales que operan en la Argentina. Hasta el momento (principios de octubre de 2015) han concurrido a declarar ante la Comisión las autoridades del banco HSBC Argentina, autoridades de empresas titulares de cuentas en Ginebra, autoridades de otros bancos internacionales que operan en la Argentina (Citibank, Santander Río, BBVA Francés), el titular de la AFIP, las autoridades del Banco Central de la República Argentina (BCRA), de la Superintendencia de Entidades Financieras (dependiente del BCRA) y de la Unidad de Información Financiera (UIF), auditores internos y externos del HSBC de la Argentina,

²¹ Cálculo propio realizado sobre la base de la información de residentes argentinos con cuentas en HSBC Ginebra, brindada por el gobierno francés.

²² Conferencia de Prensa N° 120. 27 de noviembre de 2014. Ver Diálogo Fiscal El Diario de la AFIPAFIP informó sobre la denuncia por las cuentas bancarias de argentinos en Suiza sin declarar. Disponible en:
<http://www.dialogofiscal.gov.ar/panoramaFiscal/denunciasBancariasSuiza.aspx>

Hernán Arbizu (denunciante del caso JP Morgan Chase) y especialistas en prevención de evasión fiscal y lavado de activos.

Modus operandi del banco HSBC en la Argentina

Las principales herramientas utilizadas por el banco para ocultar información al fisco han sido²³ las siguientes:

- En primer lugar, el banco se dedicó a la apertura de cuentas bancarias para la recepción de los activos no exteriorizados ante el fisco sin solicitar la declaración jurada impositiva al cliente, de acuerdo con los controles habituales requeridos a los bancos para el cumplimiento de la normativa respectiva. Las cuentas bancarias se “crearon” en Suiza, una jurisdicción que -como ya se señaló- ofrece un “muy riguroso” secreto bancario y no considera la evasión impositiva como un delito. Los fondos que se ocultaban revestían la forma de activos líquidos, acciones, depósitos fiduciarios y otros instrumentos financieros.
- En segundo término, se observó la creación y utilización de sociedades *offshore*, fondos de inversión o *trusts*, que figuran como titulares de las cuentas bancarias, y están vinculados con los beneficiarios efectivos de las cuentas. Esto se hizo con el objetivo de encubrir a los verdaderos titulares de los activos y ocultar la disposición y el flujo de los fondos a través de estas estructuras opacas. Alrededor del 40% de los casos analizados por la AFIP han supuesto la creación de sociedades en el exterior en jurisdicciones que son universalmente consideradas “guaridas fiscales” (en su mayor parte, aunque no por parte de la Argentina; ver Grondona, 2014). A su vez, se pudo comprobar la existencia de “sociedades cáscara” -constituidas al modo de las *mamushkas* rusas; vale decir, una sociedad “arriba de otra”- en Estados Unidos, Jersey, Guernsey, España, Bahamas, Islas Vírgenes, Islas Caimán, Panamá y Uruguay.²⁴
- En otros casos, se utilizaron códigos alfanuméricos, como recurso adicional para encubrir al verdadero titular de la cuenta bancaria. Estas cuentas bancarias no contaban con los datos personales de los clientes, sino que éstos estaban ubicados en otro lado (ocultos) y la cuenta estaba vinculada con un código que no permitía identificar al titular / beneficiario.
- Otra técnica empleada ha sido la asignación de apoderados encargados de gestionar las cuentas en el exterior. Vale decir, en la mayor parte de los casos el cliente no se ocupaba de gestionar sus fondos, sino que contaba

²³ Según surge de la documentación en poder de las autoridades argentinas (fichas detalladas con los datos acerca de cada cliente, “encriptadas” en los archivos informáticos entregados por el Gobierno de Francia) y las primeras actuaciones realizadas.

²⁴ Ver Versión Taquigráfica del día 1 de abril de 2015, Comisión Bicameral Investigadora de Instrumentos Bancarios y Financieros.

con un apoderado encargado de todas las cuestiones vinculadas con papejería y trámites y, también, de administrar el crecimiento de los activos *off-shore*.

- En algunos casos, al cliente se le daba la opción de que no se le enviara la correspondencia informativa a su domicilio, permaneciendo a su disposición en alguna oficina del banco. El cliente podía también, si lo deseaba, optar por viajar al exterior evitando totalmente los registros y circulación de documentos en su país de residencia.

Como consecuencia de la denuncia judicial de la AFIP contra el HSBC, el fiscal de la causa ha solicitado, en primer término, un pedido de indagatoria a 204 titulares de cuentas de residentes argentinos no declaradas ante el fisco (sobre un gran total de 4040). En su escrito, el fiscal también ha destacado la vinculación del HSBC Argentina con las "casas de representación" en el país: *HSBC Bank USA* y *HSBC Private Bank Suisse*.²⁵ En la filial Ginebra de esta última entidad es donde estaban radicadas la totalidad de cuentas no declaradas de argentinos.

El máximo ejecutivo local del HSBC, Gabriel Martino, ha rechazado ser el titular de una cuenta personal no declarada en Ginebra, además de negar que el banco "haya montado una plataforma ilegal para facilitar la evasión y fuga de capitales" en la Argentina. Los auditores locales de la entidad -pertenecientes a la *Big Four* KPMG- también negaron esto último en su descargo ante la Comisión Investigadora del Congreso nacional. Entretanto los representantes de las grandes empresas multinacionales y locales que controlan la importante entidad corporativa local IDEA (Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina) decidieron "premiar" a Martino, luego de que fuera acusado por la AFIP en sede judicial, con su designación como alto directivo de la misma (vicepresidente 2º).²⁶

De acuerdo con la evaluación preliminar realizada por el fiscal de la causa, a partir de la información aportada por la AFIP y de su propio análisis de los reportes suministrados por la Unidad de Información Financiera (UIF, organismo antilavado de la Argentina) y el Banco Central, Martino y los restantes ejecutivos del HSBC implicados deberían desarrollar una estrategia judicial más efectiva que la intentada hasta el momento "porque en la Argentina no tendrían la misma suerte que el banco ha tenido en los EUA y Europa; vale decir, pagar multas millonarias con el mero reconocimiento del delito a cambio de la interrupción de las acciones judiciales" (y de la indemnidad de sus ejecutivos).

²⁵ El fiscal ha destacado que las tres entidades comparten un mismo domicilio en la Ciudad de Buenos Aires.

²⁶ Los primeros días del mes de septiembre, el BCRA revocó la licencia de Gabriel Martino como presidente de la filial local del banco por incumplimiento en sus deberes de prevención del lavado de activos.

Por otra parte, las irregularidades de la operatoria local del HSBC han resultado en la aplicación de multas al banco y sus directivos (en enero de 2015) por parte del Banco Central por un total de pesos argentinos 85,7 millones (alrededor de 10 millones de dólares), una suma insignificante si se la compara con los daños fiscales estimados inicialmente por la AFIP, que tanto el HSBC como sus directivos se resisten a pagar.

6. ¿El viejo adagio, "*Dura lex, sed lex*", trocado en "*Too big to jail*"?

En esta última sección se enumerarán de modo muy breve y parcial las primeras reacciones que han tenido, en los planos administrativo, parlamentario y judicial, los gobiernos afectados por las descriptas operaciones de la "*private banking*" global (en especial por las del Banco HSBC).

Se trata de reacciones preliminares, si se recuerda que los sucesos involucrados tienen una antigüedad máxima inferior a una década.

En primer lugar, debe destacarse que los países anglosajones que resultan sede de los mayores centros financieros globales (Londres y Nueva York) y también centro de los más importantes *hubs* globales de guaridas fiscales, parecen resultar los que registran los impactos económico-financieros más importantes de las maniobras en análisis y, a la vez, los que muestran la más "permissiva" reacción de sus sistemas administrativos y legales ante las mismas.

En el caso de los Estados Unidos las acciones de su administración y su Parlamento al respecto suelen ser rápidas y efectivas, al menos -en el caso del Poder Legislativo- en sus labores de investigación (suficientemente destacadas en este texto) si no en su actividad propiamente parlamentaria. En el plano judicial debe destacarse que las sanciones se han limitado a multas que aparecen como contundentes sólo si no se las compara con los beneficios que los bancos sancionados han obtenido como consecuencia de la violación de las leyes. Cuando se lo hace, estas multas se revelan como "gangas", sobre todo si se recuerda que forman parte de acuerdos por los cuales los directivos directamente implicados y pasibles de la aplicación de prisión efectiva no resultaron encausados en ninguno de los casos abordados. Un nuevo principio legal, "*Too big to jail*", parece sumarse ahora al más conocido y antiguo principio de política económico-financiera, "*Too big to fail*", en beneficio de los grandes bancos globales y sus propietarios y directivos.²⁷

²⁷ El último episodio de colusión bancaria para operar (más) ventajosamente en el tráfico de divisas en los Estados Unidos ha implicado a varios de los usuales comprometidos en graves transgresiones a la ley: UBS, Barclays, Royal Bank of Scotland, JP Morgan Chase y Citigroup. Se trata de un mercado donde se transan 5 billones de dólares por día. Una vez que los acusados se declararon culpables, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos le fijó una

En el caso del Reino Unido, la anomia que muestra al respecto, hasta el momento, la autoridad tributaria parece resultar consistente con la casi total parálisis de su sistema judicial en relación con los desafíos planteados. Como excepción significativa, sólo cabe destacar los interrogatorios a los que fueron sometidos varios máximos directivos de la casa matriz global del HSBC (con sede en Londres) por parte de la extitular de una Comisión de Presupuesto Público de la Cámara de los Comunes (miembro de un partido de oposición).²⁸

Casi todas las multas significativas aplicadas a los grandes bancos globales fueron entonces pagadas por ellos en los Estados Unidos. En la City de Londres, "cuyo centro financiero internacional es de similar tamaño que el de los Estados Unidos -además de significativamente más corrupto y peligroso incluso que su contraparte americana- la *captura* (de las autoridades políticas y regulatorias) es más completa"²⁹. Destacan también la revista británica "The Economist" y el experto americano James S. Henry que "admitiendo que el comportamiento criminal fue (en el pasado) garantía de quiebra (entre las empresas), el Departamento de Justicia (de los Estados Unidos) y otros reguladores parecen haber hecho desaparecer esta consecuencia". No debe olvidarse además, se concluye, que se trata de un proceso que está en progreso. La *captura* no está siendo combatida; parece -por lo contrario- haber comenzado a penetrar aún más profundamente, ahora que lo peor de la crisis financiera ha quedado, al parecer, atrás.

La administración y la justicia parecen estar actuando con mayor celeridad y contundencia en los casos de Francia, España y otros países del continente europeo. Todavía no es posible realizar un análisis completo de esta cuestión, por lo ya señalado acerca del escaso tiempo transcurrido desde la revelación de los hechos en análisis, pero los dos países mencionados ya han obtenido en sede administrativa importantes rectificaciones (y pagos) por parte de sus contribuyentes como consecuencia de los análisis realizados por las autoridades tributarias de la información recibida de Falciani.

multa por 5 mil millones, un valor ínfimo comparado con las ganancias ilegales que realizaron. Los bancos implicados han quedado habilitados, además, a hacer negocios "as usual", como si nada hubiera pasado. (Banks fined over foreign exchange rigging; Greek default fears grow - as it happened. The Guardian, 20 de mayo de 2015. Disponible en: <http://www.theguardian.com/business/live/2015/may/20/greece-june-repayment-ecb-support-live-updates>).

²⁸ El Comité de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes abrió una investigación sobre las prácticas del banco HSBC, llamando a declarar al CEO de HSBC Holding, Stuart Gulliver, entre otros directivos citados.

²⁹ Justice, interrupted. More wrongdoing at banks, more swingeing fines, no prosecutions. The Economist. 23 de mayo de 2015. Disponible en: <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21651811-more-wrongdoing-banks-more-swinging-fines-no-prosecutions-justice>

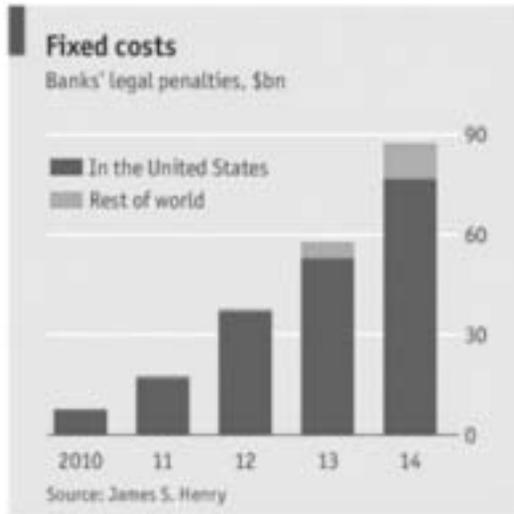
También están avanzando las causas judiciales respectivas que involucran al HSBC, aún en sus fases preliminares y sin que pueda arriesgarse todavía ningún pronóstico debidamente fundado acerca de sus resultados finales.

En cuanto a la Argentina, los antecedentes no permiten ser -en principio- muy optimistas acerca del efectivo resultado que puedan acarrear las acciones administrativas, parlamentarias y judiciales frente a los desafíos que supone el “caso HSBC”. La evaluación oportuna de estas cuestiones resultará muy significativa para el conjunto de países en desarrollo o emergentes dada la extensa vigencia y los impactos financieros y económicos que los fenómenos de la fuga de capitales y la evasión tributaria, principalmente, tienen en el país y en todo el Sur del mundo. (Gaggero, Rua y Gaggero, 2014). Debe recordarse que la “libertad de cambios” tuvo vigencia en la Argentina durante gran parte del período de 35 años transcurrido entre 1976 y 2001, que este mismo ha sido un período de enorme acumulación de una deuda externa insostenible (que llevó al *default* soberano más grande de los últimos tiempos a fines de 2001, con el derrumbe del “sistema de convertibilidad”), que durante el mismo período la fuga de capitales domésticos escaló hasta niveles tales que el monto de los activos *offshore* en manos de residentes argentinos fue -en promedio- aproximadamente igual al monto de la deuda soberana, y que también durante el mismo período rigió una ley de bancos de corte neoliberal sancionada en 1977 (aún vigente) que ha dado amplia libertad a la efectiva operación local de los bancos transnacionales y -en particular- a la acción del “*private banking*”.

Si bien desde 2002 fue restablecido el control de cambios, ninguna actividad sustancial se ha orientado -hasta hace muy poco tiempo- a la prevención y castigo efectivo de tales operaciones y, más en general, a atacar con efectividad la dupla evasión tributaria-fuga de capitales. Esto último, a pesar: a) de las circunstancias de la gravísima crisis 2001-2002, dominada por el drama de la fuga de divisas; b) de las lúcidas conclusiones de una Comisión Parlamentaria que investigó entonces (principios de 2002) la fuga de capitales, cuyas conclusiones finales fueron entregadas al gobierno nacional hacia fines de 2003; c) de las advertencias de estudios académicos que anticiparon la posible reemergencia futura de severas crisis de divisas como consecuencia de la continuidad estructural del proceso de la fuga de capitales (como “problema de fondo”, subsistente más allá de la superación de las crisis macroeconómicas puntuales y los ciclos locales; entre ellos, Gaggero, Casparrino y Libman, 2007); y d) de las denuncias de Hernán Arbizu acerca de la evasión y fuga de capitales promovidas en el país por JP Morgan, que datan del año 2008.

La reaparición vigorosa (octubre de 2011) de la “restricción de divisas” en la Argentina y el conocimiento público detallado de las circunstancias y envergadura del “caso HSBC” (septiembre de 2014) han resultado muy

Gráfico 1



Fuente: Economist.com (op.cit.)

recientemente (fines de 2014) en las acciones administrativas y judiciales emprendidas por la AFIP; en una coordinación -previamente inexistente- de los organismos del Ejecutivo nacional con pertinencia acerca de las cuestiones involucradas (Banco Central, Comisión Nacional de Valores, AFIP, UIF, PROCELAC -Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos- y otros); y en la creación de una nueva Comisión Bicameral Investigadora en el seno del Congreso Nacional (tema ya abordado en este texto) que aspira a retomar los temas analizados por la precedente Comisión del año 2001 (hasta el momento, muy tardía e insuficientemente atendidos).

El alcance global y las características de la operación del "private banking" -entre las cuales descuella hoy la del HSBC, sólo porque el "whistle blower" Hervé Falciani trabajaba en su área informática y se decidió a actuar a favor de los intereses públicos- han sido abordados en este texto con algún detalle, así como el impacto de sus actividades en América latina y el Caribe y -en particular- en la Argentina. También se han analizado, de modo muy preliminar, las restricciones políticas e institucionales que se reflejan crudamente en las limitadas (o nulas, en algunos casos relevantes) reacciones que los países del Norte y el Sur muestran de cara al desafío que sufren sus economías (en particular, aunque no exclusivamente, sus fiscos). Resulta claro, por último, que estas operaciones de la banca global y su extensivo uso de las facilidades que les proveen las "guaridas fiscales" (y, en algunos casos, de las grandes firmas asesoras tributarias y legales externas) deberían obligar a los

estudiosos y a los hacedores de política a poner el foco en los “determinantes estructurales” del fenómeno, en el denominado mundo *offshore*, buscando modos efectivos de abordar la cuestión de “las contradicciones entre el mercado mundial y el sistema de Estados-nación” (Seabrooke y Wigan, 2014; Palan, 2003). Así como “el análisis de las cadenas globales de valor resulta esencial para comprender no sólo cómo las finanzas (globales) están cambiando sino también las relaciones entre los cambios nodales de las finanzas y la producción en el capitalismo moderno” (Seabrooke y Wigan, 2014).

Bibliografía

- Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputados sobre Fuga de Divisas de la Argentina durante el año 2001 (2005) Fuga de Divisas en la Argentina. Informe Final. Con prólogo de Eduardo Di Cola. 1ª Edición. Siglo XXI Editores Argentina, Buenos Aires.
- Emmenegger, P. (2014) “A nut too hard to crack”: Swiss banking secrecy and the international campaign for the automatic exchange of information in tax matters. Department of Political Science. Draft. mayo.
- Gaggero, J.; Casparrino, C. y Libman, E. (2007) La Fuga de Capitales. Historia, Presente y Perspectivas. CEFID-AR. Documento de Trabajo N° 14. Buenos Aires, mayo.
- Gaggero, J. y Grasso, F. (2005) La cuestión tributaria en Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma. CEFID-AR. Documento de Trabajo N° 5. Buenos Aires, diciembre.
- Gaggero, J. (2008), La progresividad tributaria. Su origen, apogeo y extravío. CEFID-AR. Documento Técnico N° 23, Buenos Aires, diciembre.
- Gaggero, J.; Kupelian, R. y Zelada, M., A. (2010) La Fuga de Capitales II. Argentina en el escenario global (2002-2009). CEFID-AR. Documento de Trabajo N° 29. Buenos Aires, julio.
- Gaggero, J.; Rua, M. y Gaggero, A. (2013) Fuga de Capitales III. Argentina (2002-2012). Magnitudes, evolución, políticas públicas y cuestiones fiscales relevantes. CEFID-AR. Documento de Trabajo N° 52. Buenos Aires, diciembre.
- Gaggero, J.; Rua, M. y Gaggero, A. (2013) Argentina. Fuga de capitales (2002-2012), *AABA/CITY UNIVERSITY/TJN Research Workshop on BEPS and the Future of Corporate Taxation* (co-organised by the Association for Accountancy & Business Affairs and Tax Justice Network), Londres, julio.
- Gaggero, J.; Rua, M. y Gaggero, A. (2014) The offshore assets of Argentines. Evolution of capital flight and relevant tax matters. FLACSO-ISA Conference, Buenos Aires, 24-25 July.
- Grondona, V. (2014) Fuga de capitales IV. Argentina, 2014. La manipulación de los “precios de transferencia”. Con la supervisión de Jorge Gaggero. CEFID-AR. Documento de Trabajo N° 58. Buenos Aires, junio.
- Harari, M.; Meinzer, M. y Murphy, R. (2012) Mapping Financial Secrecy. Key Data

- Report. Financial Secrecy, Banks and the Big 4 Firms of Accountants. Tax Justice Network. octubre.
- Henry, J. S. (2012) *The price of offshore revisited*. Tax Justice Network. julio.
- Palan, R. (2003) *The Offshore World: Virtual Spaces and the Commercialization of Sovereignty*. Ithaca, Cornell University Press.
- Palan, R. ; Murphy, R.. y Chavagneux, C. (2010) *Tax Havens*. Ithaca: Cornell University Press.
- Picciotto, S. (1992) *International Business Taxation: A Study in the Internationalization of Business Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Picciotto, S. (1999) Offshore: the state as legal fiction. In Abbot, J, y M Hampton (eds.) *Offshore finance centres and tax havens: the rise of global capital*, Macmillan: Basingstoke, New York.
- Rua, M. (2014) Fuga de capitales V. Argentina, 2014. Los "facilitadores" y sus modos de acción. Con la supervisión de Jorge Gaggero. CEFID-AR. Documento de Trabajo N° 60. Buenos Aires, agosto.
- Rua, M. (2015) The "enablers" of capital flight and their ways of working. Argentina, 2014. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI). Buenos Aires, enero.
- Seabrooke, L. y Wigan, D. (2014) The Governance of Global Wealth Chains. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Working Paper 839.
- Swiss Bankers Association (2013) The Financial Centre: Engine of the Swiss Economy. Swissbanking. Julio. Disponible en:
http://www.swissbanking.org/en/20130715-fp_motor_der_schweizer_wirtschaft.pdf
- The Boston Consulting Group (2009) Global Wealth 2009. Delivering on the Client Promise. septiembre.
- The Boston Consulting Group (2010) Global Wealth 2010. Regaining Lost Ground. Resurgent markets and new opportunities. junio.
- The Boston Consulting Group(2011) Global wealth 2011. Shaping a new tomorrow. How to capitalize on the momentum of change. mayo.
- The Boston Consulting Group(2012) Global wealth 2012. The battle to Regain Strength. mayo.
- The Boston Consulting Group(2013) Global wealth 2013. Maintaining Momentum in a Complex World. mayo.
- The Boston Consulting Group(2014) Global Wealth 2014. Riding a wave of growth, junio.

Problemática agraria argentina

Sexta Jornada Debate Cátedra Libre de Estudios Agrarios

“Ing. Agr. Horacio Giberti”*

Perspectivas de la agricultura familiar en la actual coyuntura económica

Los cambios introducidos en la política económica a partir del 10 de diciembre de 2015, entre otros factores, impactan en los diversos sectores de la economía en su calidad de productores o consumidores. Entre esos cambios figuran la eliminación de los derechos de exportación a la mayor parte de los productos exportables y la devaluación del peso, pero hay otros como la eliminación de subsidios y cierta apertura de las importaciones. La propuesta de la Sexta Jornada de la Cátedra Giberti fue analizar si el sector más numeroso de los productores agropecuarios, los agricultores familiares, se ve alcanzado por los beneficios para ciertos sectores del agro, qué factores estarían impidiéndolo y cuáles son las diferencias entre las cadenas productivas de las regiones extrapampeanas (que se presentan en este número) y las de la región pampeana (que se publicarán en la próxima edición).

Palabras clave: Agricultura familiar - Economías regionales - Economías campesinas - Campesinos indígenas - Tierra y campesinos

realidad económica 303 (2016) pp. 28-68

ISSN 0325-1926

* La Jornada se llevó a cabo el 10 de agosto de 2016, 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 Floreal Gorini y el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.

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

Perspectives on family agriculture within the current economic situation

Changes introduced into economic policy since 10th December 2015, amongst other factors, impact the diverse sectors of economy in their position of producers or consumers. Among these changes we can mention the elimination of exportation rights for most exportable products and the devaluation of the peso, but there are also others such as the elimination of subsidies and certain opening to imports. The proposal of the Sixth Conference of the Giberti Professorship was to analyze whether the most numerous sector within agrarian producers, family agriculture workers, is reached by the benefits for certain agrarian sectors, which factors would be preventing it and which are the differences between the productive chains of the Pampa region and those outside of it.

Keywords: Family agriculture - Regional economies - Farming economies - Indigenous farmers - Land and farmers

Fecha de recepción: junio de 2016

Fecha de aceptación: junio de 2016

Presentación

PABLO IMEN

*Director de Idelcoop Fundación de Educación Cooperativa
del Centro Cultural de la Cooperación.*

Buenas tardes a todas y todos. Al leer el programa, con paneles tan potentes y con personas y organizaciones tan valiosas, me preguntaba cómo hacer algo cortito y formal, que exprese la voluntad del movimiento cooperativo de crédito y del Centro Cultural de la Cooperación para acompañar estas apuestas colectivas, pensando que hace unos quince años se creó este Centro en un contexto muy oscuro de nuestro país, donde, como diría la Vicepresidenta de la Nación, la luz estaba al fondo del camino. Cuando se comenzó a edificar este edificio en el año 2001, era el único en construcción en toda la avenida Corrientes. Su sentido fue promover la producción de teoría crítica, el encuentro de organizaciones de profesionales y de intelectuales que se dispusieran a una mirada distinta sobre el mundo que hay y sobre el mundo que queremos. A varios días del encuentro de la Sociedad Rural en el que estuvo nuestro Presidente, la de hoy sería una especie de contracumbre o contracara, especialmente por las reflexiones del propio mandatario, que dijo algo así como “La Patria es el campo”.

Me parece que esta Jornada es sumamente pertinente y relevante para discutir el concepto de campo y el concepto de Patria. Desde este lugar queremos expresar nuestra alegría por ser un espacio continente y de recepción de compañeros y compañeras que la vienen peleando en sus organizaciones y esperamos que el sexto encuentro continúe consolidando un saber y la organización de las entidades de nuestro campo en articulación con la ciudad. Les deseamos mucho éxito en la actividad. Muchas gracias.

ADRIANA VILLA

*Directora del Departamento de Geografía de la
Facultad de Filosofía y Letras de la UBA*

Buenas tardes. Estoy aquí en representación de la Facultad de Filosofía y Letras, el Instituto de Geografía y el Departamento de Geografía. Hemos trabajado con la Cátedra Giberti desde sus orígenes. El Consejo Directivo avala esta Jornada y desea las mejores posibilidades de trabajo. Mi intención es estar presente institucionalmente, escuchar a los compañeros que vienen del terreno y que son especialistas en las temáticas que acá se abordan, desde mi perspectiva de no ser especialista en esta área de conocimiento.

Esta Jornada permitirá tener una opinión más informada, que en este momento todos estamos necesitando.

Espero entonces que sea productiva para todos y felicito a la Cátedra Giberti por esta iniciativa, que es la sexta en siete años de trabajo conjunto.

MARISA DUARTE
Presidenta del IADE

Buenas tardes. Es un gusto tener aquí a todos ustedes. Por mi parte, hablo en nombre del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico y de la revista *Realidad Económica*. Los dos ámbitos han albergado esta iniciativa desde la creación de la Cátedra Giberti y es un orgullo enorme para nosotros acompañar una trayectoria singular en cuanto a que quienes integran la Cátedra han sido los maestros, los docentes, los que nos enseñaron a conocer ese otro mundo agrario, sin dejar de contarnos también lo que es el poder económico en el campo. Han sido la puerta de entrada para muchos de nosotros, para muchas generaciones que conocieron la sociología vinculada con la producción agropecuaria desde otro lugar. Por eso tengo una enorme alegría de que estén acá todos ustedes, porque su presencia es importante para nosotros, más allá de la forma en que cada uno participe, porque hay personas que no han podido estar pero nos han mandado mensajes desde distintos lugares del país durante toda la semana, saludando calorosamente que se pueda realizar esta sexta Jornada.

Como dije, hablo en nombre del IADE y en nombre de Juan Carlos Amigo. Juan Carlos ha sido quien, desde el IADE, brindó apoyo constante y la revista *Realidad Económica* es uno de los canales por donde se difunde la producción de la Cátedra Giberti, entre tantos otros, y por eso es una enorme alegría ver cada tanto artículos y referencias que nos ayudan a entender y a conocer la voz de los que nos escuchan. Tenerlos hoy aquí y compartir esta tarde es un gran orgullo. Esperamos mantener la vinculación y felicitamos enormemente a todo el equipo de la Cátedra Giberti, porque es admirable el trabajo que hacen. No es un gran grupo numérico de personas, pero hacen un trabajo enorme. Por eso todo mi reconocimiento y agradecimiento a ese trabajo y los dejo en manos de los mejores.

Miembro de la Comisión Directiva de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Agr. Horacio Giberti"

Como decía Adriana Villa, la Cátedra Giberti fue creada hace algo más de seis años, en el ámbito de la Secretaría de Extensión de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Los objetivos de la Cátedra están orientados a desarrollar un conjunto de actividades, tanto académicas como de difusión, relacionado con los problemas agrarios, con el sector agropecuario argentino. Fundamentalmente entendiendo que el desarrollo agrario debe lograr, como resultado, el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de la población, tanto rural como urbana. Dado que los problemas estructurales del agro argentino son el interés fundamental de la Cátedra, a lo largo de estos seis años hemos realizado una cantidad importante de actividades que ustedes pueden ver en la página del IADE, donde hay un vínculo al sitio de la Cátedra Giberti. Hemos realizado un conjunto de actividades cuyo tema es justamente la problemática agraria, la distribución de la tierra, el uso del suelo, los problemas de la agricultura familiar, que desde el comienzo nos han interesado prioritariamente. Hemos trabajado el tema del empleo rural, el del deterioro del suelo, las políticas públicas en materia de semillas.

La Cátedra Giberti ha dictado en el segundo cuatrimestre de 2014 un seminario en la Facultad de Filosofía y Letras que se tituló "Problemas actuales del agro argentino", cuyo objetivo fue desarrollar en profundidad todos los temas que vine enumerando. Esto lo hizo un equipo de la Cátedra, invitando a un grupo de especialistas externos a ella para que se incorporen al dictado del curso. En total han participado en este seminario cerca de veinte profesionales. Hemos elaborado un libro con todas las clases, que está en edición. De acá a dos o tres meses ustedes van a poder apreciarlo.

Otra actividad que este año realizaremos por tercera vez con una cantidad importante de profesores de Geografía de nivel secundario, se titula "Estrategias de abordaje de la comprensión del problema agrario en la currícula de Geografía de la escuela secundaria". En las oportunidades anteriores han participado una gran cantidad de docentes. La actividad tiene como objetivo dar una proyección a nuestra concepción de lo que es el desarrollo agrario y los problemas fundamentales del sector agropecuario.

Esta sexta Jornada lleva como título "Perspectivas de la agricultura familiar", tema que, repito, lo venimos trabajando en los últimos años. En esta oportunidad queremos enmarcar la problemática de la agricultura familiar en la actual coyuntura política y económica, considerando el importante cambio en el contexto global de nuestro país. Todos ustedes conocen los efectos de la devaluación, de la eliminación o disminución de las retenciones, o de la liberalización y desregulación de la economía. Todo esto tiene impacto en los sectores más vulnerables de la población y de la economía, entre ellos la agri-

cultura familiar.

El objetivo, entonces, de esta Jornada es analizar su realidad en este contexto. La diferencia entre esta Jornada y un seminario anterior, que hicimos sobre este mismo tema hacia fines de marzo, es que decidimos que en las dos mesas redondas de hoy, la primera de regiones no pampeanas y la segunda de regiones pampeanas, todos los expositores sean representantes de los productores familiares, de forma tal que ustedes van a ver la participación de compañeros de las distintas provincias y de distintas instituciones relacionados con la agricultura familiar, que transmitirán la situación en la cual se encuentran a partir de su experiencia de todos los días. Yo diría que ese es el objetivo específico de esta Jornada, que la diferencia de actividades anteriores.

Damos término a esta presentación y pasamos entonces a la primera mesa redonda. Gracias a todos ustedes por estar aquí. Muchos nos siguen permanentemente en las actividades de la Cátedra, pero también hay muchas caras nuevas. También agradezco especialmente a los expositores que vienen de provincias y que simplemente lo hacen por el día de hoy, como es el caso de la compañera Deolinda, del Movimiento Campesino de Santiago del Estero, o de otros compañeros de Misiones y de localidades de la región pampeana, y al resto de los expositores que nos están dando su colaboración, así como a los coordinadores de las dos mesas redondas, Mabel y Raúl. Empezamos con el seminario. Muchas gracias.

Primera Mesa



C. León - A. Villa - M. Duarte - P. Imen

Perspectivas de la Agricultura familiar ante la actual coyuntura económica en las regiones extrapampeanas

Coordinadora MABEL MANZANAL

Investigadora de CONICET-UBA, Directora del Programa de Estudios Regionales y Territoriales del Instituto de Investigaciones de Geografía PERT-IIGeo, FFyL,UBA.

Vamos a comenzar esta mesa con expositores que toda esta platea está muy interesada en escuchar. En primer lugar, Deolinda Carrizo, del MOCA-SE de Santiago del Estero; luego Miguel Ángel González, de la Cooperativa Río Paraná y el Movimiento Agrario Misionero; Jorge Ñancucho, de la Organización de Naciones y Pueblos Indígenas de la Argentina y del Consejo de la Agricultura Familiar, y Benigno López, miembro de la coordinación del Frente Nacional Campesino de Formosa. Muchas gracias por estar aquí, y en lo que a mí respecta, agradezco al IADE, a la Cátedra Giberti y al Centro Cultural de la Cooperación por la oportunidad de coordinar esta mesa.

Me pidieron que haga una presentación del contexto sobre la temática que nos ocupa. Voy a tratar de ser lo más breve posible, para dar lugar a la palabra de los compañeros de las organizaciones, que nos van a traer datos mucho más interesantes que los que podemos aportar desde aquí.

Esta exposición trata de reflexionar acerca de la situación de la agricultura familiar y las economías regionales bajo el actual gobierno del PRO y las medidas de corte neoliberal que está llevando a cabo.

Los objetivos y los instrumentos de una política neoliberal de ajuste se explican a partir de un diagnóstico que afirma que el Estado está sobredimensionado; que es ineficiente e inoperante; que hay un incremento del gasto público; que la estructura industrial es muy diversificada y sobredimensionada; que no tiene ventajas comparativas en el mercado internacional porque es costosa e ineficiente.

Este argumento justifica el ajuste en pos de detener el proceso inflacionario y alcanzar la estabilidad de precios. Para ello se promueve la apertura de la economía como requisito, a su vez, para "insertarnos" en el mundo. En este marco, se ubica la liberalización de los mercados de capitales a partir de ciertos instrumentos como la eliminación de las retenciones a las exportaciones; la reducción de los aranceles a la importación; la disminución del déficit fiscal mediante la reducción del gasto; la liberalización del mercado cambiario y financiero; la reducción del empleo público; y la supresión de los préstamos de fomento.

Se trata de un conjunto de medidas relacionadas e instrumentos que seguramente son recordados por buena parte de esta audiencia. Porque muy similar a todo lo aquí expresado fue el discurso pronunciado hace cuarenta años, el 4 de abril de 1976, por el entonces ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz (1976-1981) de la dictadura cívico militar.

Efectivamente corresponde mencionarlo y recordarlo por varias razones. Por un lado, porque frecuentemente se sostiene que este gobierno no tiene plan. Una parte de las fallas de la política macrista se explican con esta argumentación. Y no es verdad: tiene un plan pero lo oculta, cuando hace 40 años Martínez de Hoz lo expuso orgullosamente en cadena nacional.

El plan del gobierno actual parecería inconexo, desperdigado pero si lo sistematizamos, lo ordenamos y lo organizamos, es casi idéntico al plan de Martínez de Hoz de 1976. Se trata de un proyecto de gobierno al que muchas veces se recurrió en la historia argentina. Vale recordar que hace casi 60 años, con Álvaro Alsogaray (1959-1961) como ministro de Economía del gobierno de Arturo Frondizi, el ajuste se ocultaba bajo el célebre “hay que pasar el invierno”, expuesto también en cadena nacional. O la propuesta liberal de Krieger Vasena como ministro de Economía (1967-1969) de otra dictadura, la autoproclamada “Revolución Argentina”, encabezada por el presidente de facto Juan Carlos Onganía. Krieger Vasena suspendió los convenios colectivos de trabajo y los aumentos de salarios por dos años. Y una réplica más reciente la vivimos con el gobierno de Menem, con Domingo Cavallo como ministro de Economía entre 1991 y 1996.

Una buena parte de la sociedad recuerda y sabe a dónde conduce todo esto. Porque ya vivimos el incremento sostenido y exponencial de la deuda externa hasta tornarse inmanejable. Sabemos de la trampa a la que nos condujo la ley de Convertibilidad de Cavallo (\$ 1 = US\$1) que desembocó en la peor crisis que debimos pasar los argentinos, a partir de 2001, luego de la de 1930. Todos estos son los antecedentes y referentes de la actual política que se ocultan cuidadosamente.

Acá tengo algunos datos de la política económica que voy a mencionar de forma muy abreviada. Todos fueron promovidos por el presente gobierno en un desenfreno de hiperactividad que entiendo debería asociarse con la urgencia de aplicarlos mientras se mantiene el consenso social ganado con la reciente elección.

Comenzamos con la devaluación del 40%, la liberalización del mercado de cambios, que significó fuga de divisas y transferencia de ingresos a favor de los capitales transnacionales especulativos. Seguimos con la eliminación de las retenciones a las exportadoras de granos, con la consiguiente transferencia de ingresos en beneficio del sector agropecuario exportador. Luego continuamos con la eliminación de las retenciones a la minería, medida no espe-

rada, que sorprendió a muchos, que se consideró excesiva e innecesaria. Especialmente porque se traduce en transferencia de ingresos a un sector transnacional generador de riesgos ambientales y problemas de gobernabilidad en las provincias donde se encaran estas actividades extractivas. Sin contar con que conlleva conflictos promovidos por los sectores sociales que se oponen a estas modalidades extractivas y defienden el medio ambiente. También, se traduce en disputas entre los gobiernos provinciales por atraer este tipo de inversiones, sobredimensionando paralelamente las formas rentísticas como modelo de generación de ingresos de parte de los gobiernos provinciales. Otra medida de estas características fue la duplicación del precio pagado por el gas en boca de pozo, que significó una transferencia a las petroleras de 3.000 millones de dólares.

Todo lo anterior se ha traducido en aumento del endeudamiento público nacional y provincial. Conjuntamente, se ha puesto en riesgo el sistema jubilatorio público. Hay una manipulación política del sistema de coparticipación federal, porque no se está promoviendo una discusión y actualización de la ley de coparticipación federal que implique una mejor distribución de los recursos entre las provincias.

Además, hay numerosos impuestos absolutamente regresivos que deberían ser tratados en una nueva ley de coparticipación federal, pero eso no se discute. Se han eliminado los subsidios y ha habido aumentos excesivos de todas las tarifas, como estamos experimentando últimamente.

Todo esto significa aumento del costo de vida y de la inflación, que ya pasó la barrera del 40% y significa para todos nosotros deterioro salarial y recesión económica, subconsumo y achicamiento del mercado interno.

En décadas anteriores lo expuesto implicó la desaparición de 90.000 pequeños productores y por lo tanto desocupación y pérdida de empleo.

Se está impulsando un enorme desempleo, con despidos masivos de trabajadores de los sectores público y privado. Y es sabido que por cada empleo formal que se pierde desaparecen tres empleos informales. Conjuntamente, hay una retracción en la actividad de la construcción, sobre todo de la obra pública; cierre de comercios y de pequeñas empresas.

Mientras las PyMEs están siendo marginadas se sostiene una economía que restringe el empleo y el mercado interno con todo lo cual se promueve, en definitiva, un aumento de la pobreza y de la indigencia a pesar del engañoso lema "pobreza cero". De aquí el aumento y necesidad de ampliación de los comedores para alimentar a los niños más carentes.

Éstas son sólo algunas de las cuestiones que están sucediendo. Todas inciden en nuestras actividades y desde luego, en la agricultura familiar.

En este marco, es importante que tengamos presente que no es que el

gobierno esté perdido o esté haciendo las cosas mal. Nada de esto. El gobierno está realizando una fenomenal transferencia de ingresos, que se oculta, en beneficio de sectores transnacionales y especulativos y de las exportadoras extranjeras.

Es en este contexto que estamos jugando nuestra propia vida y actividades, siendo la agricultura familiar uno más de los sectores marginados por la política pública; con las consiguientes consecuencias que mellan su continuidad, estabilidad y afirmación.

Los agricultores familiares tienen dificultades históricas para acceder al crédito y el aumento de las tasas de interés lo restringe aún más. Del mismo modo, ven afectada la comercialización de sus productos pues a las limitaciones estructurales se suma la actual modalidad de apertura al mercado externo, que permite el ingreso de una enorme diversidad de productos importados compitiendo con los propios. A ello se agrega un mercado de trabajo con problemas de empleo en aumento, impidiendo o limitando la complementación de ingresos vía el ejercicio de otras actividades -urbanas o rurales-. Estas prácticas de multiocupación se constituyen en una búsqueda de salida cada vez más alejada de la realidad circundante.

Tampoco tenemos que olvidarnos de algo que se ha heredado (palabra que usa mucho el gobierno actual del PRO): me refiero a la dominación territorial de los *commodities*. En el Cono Sur hemos vivido una década de un modelo extractivista y de reprimarización de la economía, que ha significado despojo de recursos, avasallamiento, persecución de la población y judicialización de la protesta social. Tenemos que reconocer que eso sí puede considerarse realmente como una herencia que viene del gobierno anterior. El problema es que, en este caso no se trata de una herencia que se reconozca, que se ponga en cuestión. Todo lo contrario, esto que se heredó se va a profundizar. Ya se observa desde el inicio de este gobierno, entre sus primeras medidas estuvo la disminución de las retenciones a los principales productos del agro. Pero además, todo indica que se promoverá el aumento de la producción del sector y especialmente la sojera. Claramente lo señala el ministro de Agricultura, Buryaile, cuando afirma que se está buscando el incremento del área sembrada, sin ninguna política compensatoria complementaria.

El modelo extractivista genera en las comunidades originarias para los campesinos y la agricultura familiar, hambre, migración forzada, enfermedades, contaminación del agua por las fumigaciones con agrotóxicos, destrucción de puestos de trabajo, deforestación, depredación de suelos, pérdida de biodiversidad.

Todo esto se da, además, en el marco de la vulnerabilidad estructural de la agricultura familiar, temas que ya fueron tratados en la Cátedra Giberti en diferentes oportunidades. La precariedad en el acceso y la tenencia de la tie-

rra, el retraso tecnológico, las restricciones en infraestructura y equipamiento, los problemas de comercialización son limitaciones históricas de la agricultura familiar. Ello se traduce en continuadas, paulatinas y consecutivas, pérdidas de productores, como está sucediendo en la fruticultura del Alto Valle de Río Negro y la vitivinicultura de Cuyo.

De todos modos, no podemos dejar de mencionar que durante la última década se han generado, asimismo, acciones políticas que se tradujeron en fortalezas para algunos sectores sociales históricamente marginados y desprotegidos. Estas son también “herencias” del gobierno anterior, pero que potenciaron y empoderaron a la agricultura familiar que nos ocupa y preocupa en este encuentro.

Muchas de estas acciones consistieron o se centraron sobre el fortalecimiento de la institucionalidad vinculada con la agricultura familiar. Nos referimos a la creación de la Secretaría de Agricultura Familiar, el monotributo social, el Registro Nacional de los Trabajadores Rurales, la ley de agricultura familiar, la movilización y organización de los productores contra la ley de semillas y las imposiciones de Monsanto, la ley de regulación de la adquisición de tierras por parte de extranjeros (recientemente condicionada por el gobierno macrista, que eliminó ciertos controles) y todo lo que tiene que ver con los procesos de comercialización, como el impulso a las ferias francas, a las cadenas cortas de comercialización y a la economía social y solidaria.

Entiendo que todas estas reflexiones se dirigen a repensar el presente de la agricultura familiar. Ya que estamos ante un nuevo bloque de poder, controlado por un sector hegemónico de agentes financieros y empresas transnacionales ligadas con el sector agroalimentario exportador, a la inversión en recursos primarios, a la profundización de la financiarización de la economía nacional. Ese núcleo hegemónico es el que recibe la mayor transferencia de recursos del presente.

Ese nuevo bloque de poder promueve alianzas con grupos económicos de la burguesía local y con grandes terratenientes pampeanos, participando asimismo subordinadamente sectores sociales medios y de la clase obrera. Para consolidarse en esta postura, el gobierno está buscando y sosteniendo una nueva inserción internacional, representada por tratados de libre comercio, como el de Mercosur y Unión Europea y el Tratado de Asociación Transpacífico.

Este contexto nos indica que estamos transitando una realidad muy dura, ante la cual importa estar atentos y ser conscientes de lo que está sucediendo. Y en esa realidad, que es una confluencia de lo que somos, de lo que tenemos, de lo que logramos y de lo que se nos impone, deberemos buscar y discutir formas, acciones sociales y políticas, que nos permitan avanzar hacia a un lugar diferente del que se nos está proponiendo. Muchas gracias y paso a

darle la palabra a la compañera de Santiago del Estero.



Mabel Manzanal



M. Manzanal - D. Carrizo - M.A.González - B. López - J. Ñancuqueo

DEOLINDA CARRIZO

dirigente del Movimiento Campesino de Santiago del Estero- MNCI

Buenas tardes a todas y a todos. Soy de Santiago del Estero y estoy en el Movimiento Nacional Campesino Indígena, que es una organización que ha empezado a tomar protagonismo desde hace más de diez años. Algunas de las organizaciones tenemos veintiséis años. En estos días hemos estado realizando una movilización en Santiago del Estero con los compañeros de las comunidades campesinas y cerrando una pasantía con estudiantes de diversas universidades del país, que hace veintidós años venimos compartiendo como una forma de romper la invisibilidad que existe hacia el mundo campesino indígena en nuestro país. Quienes estamos haciendo la resistencia y la lucha construimos también en estos años alternativas, no solamente hacia el interior de nuestras comunidades sino en alianzas con otros sectores sociales de nuestro país. En ese sentido hemos empezado a organizarnos en el Movimiento Nacional Campesino Indígena, que no sólo componen comunidades rurales sino también comunidades de los barrios periféricos de las grandes ciudades como Buenos Aires, con los cuales venimos construyendo de una manera dinámica, con asambleas y plenarios que hacemos cada tres meses, en los que trabajamos en distintas áreas, desde la producción a la comercialización, para ver cómo nos articulamos en las distintas fábricas de productos regionales que tenemos en nuestro país, como las de tomate, escabeche, mermeladas, hamburguesas, salame de llama y harinas de mandioca, para fortalecerlas y estar presentes en los espacios de comercio justo en las distintas ciudades a las que se pueden llevar.

Otro ámbito en el cual hemos estado trabajando para consolidar el aspecto de la comunicación a lo largo de estos años son las radios FM, de las cuales tenemos once dentro del Movimiento. Las últimas corresponden a esta etapa que hemos vivido en nuestro país, con la vigencia de la ley de Medios de Comunicación y Servicios Audiovisuales, en cuyas instancias regionales de debate hemos estado para que se vea reflejada la necesidad de tener nuestras herramientas, que el Movimiento concibe como parte de nuestra estrategia de lucha y organización.

En el ámbito rural siempre hemos tenido las problemáticas del acceso a la educación. Las escuelas rurales se han ido cerrando, tanto por la expansión de la frontera agropecuaria como por la modificación de la ley de Educación, que no contemplaba la realidad de nuestras comunidades. También hemos ido generando soluciones, y en ese sentido en muchas de nuestras provincias fuimos complementándonos y armando equipos de educación para ayudar a la terminación de la escuela primaria y la alfabetización, y para organizar un ciclo de especialización para la juventud con el acceso a la secundaria, para lo cual hemos armado escuelas de agroecología en Santiago del

Estero, Córdoba y Mendoza, también estamos avanzando en la construcción de nuestra universidad campesina, que está en Villa Ojo de Agua y que, si Dios quiere y los dioses de la selva y la llanura nos acompañan, a fines de este año empezaremos a trabajar para poder brindarle a la juventud un sistema de alternancia que nos permita estudiar sin irnos de nuestros territorios y de nuestras comunidades y así complementar lo que venimos haciendo con la producción de caprinos, de bovinos, de porcinos y con nuestras agroindustrias.

En el ámbito de lo territorial, además de las luchas que se han ido dando en diversas comunidades en el nivel nacional (hay más de 200 que tienen procesos judicializados), junto con otras organizaciones hemos ido construyendo propuestas para generar ese freno a la expansión de la criminalización de la que hemos sido y seguimos siendo objeto. Después del asesinato de Christian Ferreyra en 2012 hemos intentado que se sancionara una ley para prohibir los desalojos y para regularizar los títulos de tenencia de la tierra en nuestras comunidades. Este proyecto nunca llegó a tener estado parlamentario, por lo cual se ha dado de baja, y parte de esa experiencia ha servido para impulsar y generar la ley de Agricultura Familiar Campesino-Indígena en 2014, año que se dedicó internacionalmente a ella.

A su vez, las comunidades de pueblos originarios en las distintas provincias que forman parte del MNCI hemos podido avanzar en el relevamiento territorial en el marco de la ley 26.160, que hoy está en "stand by", así como todo lo que veníamos ejecutando con nuestro protagonismo y nuestra participación ha tenido avances y algunas caídas o tropezones en ámbitos que están fuera de nuestro territorio, sin olvidar las acciones que hemos encarado para frenar a las topadoras, a los cortes del alambre o a la matanza de nuestros animales. Hay un equipo de *cumpas* y de *cumas* delegados para eso, y esto ha sido un avance para desarrollar el poder popular.

Hemos conseguido con nuestra movilización que se sancionara la ley de Agricultura Familiar y ahora estamos peleando junto con las demás organizaciones en el país para que se reglamente y que algo de lo que se ha podido construir siga estando, porque como decía la compañera, todo se ha desmantelado y ese desmantelamiento hace que se agudice la conflictividad que se tiene en los territorios. En Santiago del Estero iban a hacer una visita desde uno de los juzgados ante el conflicto que tenemos con la empresa de las gaseosas Manaos, cuyo dueño es Orlando Canido, que desde 2013 viene queriendo expulsar a las familias que se resisten a la negociación de sus posesiones y su derecho a la tierra. En los últimos seis meses se ha agudizado el conflicto, ya que llevó un grupo de 70 personas armadas para hostigar a los *cumpas*. Han incendiado cuatro ranchos y matado a las cabras, rompiendo los corrales y destruyendo los pozos de agua. La cuestión es que siguen con un método de intimidación, ya no con sicarios contratados, pero sin respe-

tar la medida de no innovar que dispuso la justicia, ordenando la restitución de las tierras usurpadas. Siguen estando y siguen operando, pero esto se da también con otros empresarios del agronegocio. Ya no van solamente tras el desmonte de tierras. Se publicó un libro donde se señala que en el período 2001-2010 se desmontaron 6 millones de hectáreas en Santiago del Estero. Esa práctica que se da en Santiago, en Salta o en Jujuy se viene haciendo visible y los conflictos con la frontera crecen, lo cual es para nosotros indicio de cómo estos empresarios no son solamente los de los agronegocios de exportación o los de la industria minera, sino que ya estamos hablando de agromarcoempresarios. Hay muchas pistas clandestinas y ya hace como seis años se publicó en un diario de Córdoba la ubicación de estas pistas en Chaco, Salta y Santiago del Estero, que son alrededor de setenta, en zonas donde no hay radares para detectar las operaciones.

Este empresario ya estuvo vinculado con otras causas por allanamiento de campos, donde se secuestraron camionetas que se utilizaban para el transporte de la droga. La situación se va poniendo más tensa, porque ya no se trata de empresarios que se quieren quedar con las tierras de los campesinos para hacer *pooles* de siembra. Ya no sacan las armas del baúl de un auto sino que llevan camionetas cargadas con armamento, con la complicidad de jueces y de funcionarios administrativos en los municipios o ciudades cercanas que han permitido estas acciones hasta tal punto que están intentando frenarlas, pero ahora se trata de narcos. En el medio están las comunidades que han resistido. Hay una zona en Santiago, que es el Camino del Mercosur, que está dañada por esto. Hablando del Mercosur, vemos que no somos los únicos que estamos afectados por esta realidad, como un síntoma de la resurrección de una derecha vengativa que nunca ha querido perder su lugar pero que lo ve en peligro, y en cuanto a esto, en todos estos años que hemos venido trabajando hemos apuntado al crecimiento de la militancia juvenil en nuestras organizaciones, porque a pesar de todo falta que se organicen muchas familias y comunidades, y esa organización no tiene que ser solo por un pedazo de tierra o por dos o tres kilos de semillas, sino para hacer frente, como actores políticos, económicos y sociales, a este proceso. Para eso necesitamos una formación política y por eso estamos buscando estas redes y espacios de formación para la juventud. En estos años hemos tenido más de 150 jóvenes que han egresado y hoy se animan a estar en nuevos territorios para proponer la organización y articular y fortalecer nuestro trabajo. Nos brindamos como movimiento todo este acompañamiento, y por lo tanto esta noción de los valores de compañerismo, de solidaridad y de compartir, porque tenemos una tarea hacia adelante, siempre está y tiene que seguir estando.

Seguramente después tendrán algunas preguntas, y si llego a salir disparando de aquí es porque se me va el micro. Les agradezco mucho y les pido

disculpas en ese caso.



Deolinda Carrizo

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ

Presidente de la Cooperativa Río Paraná, integrante del MAM

Buenas tardes a todos. La Cooperativa Río Paraná es una herramienta para el Movimiento Agrario Misionero. Hoy me acompaña nuestro Secretario General Salvador Torres.

La realidad de Misiones es que pese a ser una provincia chica tiene una gran cantidad de agricultores familiares, alrededor de 30.000; no alcanza a cerrar el estudio de cuántas familias somos. La problemática que tenemos, comenzando por un gobierno provincial que cree que la provincia tiene que ser turística o energética, y dentro de esa política los agricultores no encajamos, nos deja a merced de que nos exploten. Nos explotan las tabacaleras; por eso terminamos siendo empleados de Philip Morris. Nos explotan los exportadores de té, porque el consumo interno de té es muy bajo. En cambio, con la yerba mate pasa otra cosa, porque la manejamos a través de la cooperativa, que como dije antes es una herramienta del movimiento agrario para influir en la comercialización. En su gran mayoría el consumo de yerba se realiza en el mercado interno. El desafío es obtener un producto de calidad con buena retribución para el productor y precio accesible para el consumidor, lo que es una tarea difícil por el hecho de que las grandes empresas les pagan poco a los productores, y cuando se le quiere pagar al productor un precio justo, el precio resulta ser más alto que para las otras marcas. También es difícil porque en el seno de cada familia -tenemos que ser realistas- pasan cosas al igual que en el resto de la sociedad cuando vamos a comprar: depende del poder adquisitivo el poder comprar un producto que vio toda la semana en la televisión, con un envase sofisticado, y cuando uno va al supermercado termina eligiendo el producto en función del precio. La yerba mate se presta para muchos manejos en cuanto a la cantidad de polvo, el palo que se le puede agregar, la cámara de estacionamiento y demás, y dentro de la provincia de Misiones hemos tenido en el movimiento agrario muchísimas luchas sobre la tierra. Hoy las protestas y los requerimientos están bastante frenados, se han puesto parches, pero ha sido una provincia donde se ha luchado, con mayor o menor intervención del Estado, que ha tratado de unir a las partes para resolver la problemática que afecta a una gran cantidad de agricultores familiares.

Como les decía al principio, estamos explotados por todos los "grandes": nos dicen cuánto nos cobran los insumos y cuánto nos van a pagar el producto. Es un problema grave y en ese contexto yo digo que estamos en una relación de dependencia, sobre todo en el tema tabacalero, donde nos dicen qué semillas tenemos que plantar y cómo, cuándo hay que despuntar, qué

agroquímicos hay que colocar -porque ellos los suministran-, cuándo hay que cosecharlo, cómo hay que clasificarlo, y no se lo podemos vender a nadie que no sea Philip Morris. En ese contexto, tenemos relación de dependencia, pero es difícil demostrarlo y que alguien se haga cargo.

Con la Cooperativa apuntamos hacia la comercialización, porque allí tenemos un cuello de botella: el problema es que nos fijan los precios y la comercialización se canaliza por los grandes hipermercados, que son los que venden a los consumidores y también operan como mayoristas. Son muy pocos en todo el país y comienza la disputa entre las grandes empresas para ver quién ocupa mejor el mercado; como rebote viene todo para abajo, y esto termina afectando a los productores. Es un momento muy difícil, sobre todo en este cambio de política, por la sencilla razón de que el arreglo está pensado para otro lado. A los pequeños, políticamente, nos prometen, y con los grandes se comprometen. Lo difícil es salir de eso.

En cuanto a políticas de Estado, hay que diferenciar el Estado nacional del provincial. Gracias a un trabajo que hizo Salvador cuando salió la ley nacional de Agricultura Familiar, se sancionó la ley provincial de Agricultura Familiar, que nos va a permitir hacer otro tipo de trabajo, movilizarnos mejor, poder opinar y trabajar. Se ha conformado un Consejo. En esta problemática que se ha venido viviendo desde el Movimiento Agrario en los últimos años, ante grandes crisis, se apuntó a desarrollar las ferias francas, que nacen justamente desde el Movimiento Agrario. Creo que hoy las ferias francas cumplen en Misiones un papel interesante: hay un compromiso de la sociedad, que se acerca. Hay una relación muy directa, muy íntima, con los productores y los consumidores. Es un trabajo muy interesante que se ha hecho en cada municipio: no hay municipio en el que no esté instalada una feria franca, y es interesante porque marca el rumbo de los precios, a pesar de que no se produce todo lo que se consume. Por eso hemos apuntado a generar relaciones con otras provincias para poder lograr el intercambio regional entre las organizaciones y avanzar sobre esa materia.

En Misiones hubo un trabajo importante realizado por muchos dirigentes políticos en la división que tenemos los agricultores. Hoy protestan los yerbateros por los bajos precios y el largo plazo de pago, y a veces se perjudica al vecino que produce tabaco o té: los tabacaleros no se juntan con los yerbateros y estos con los tealeros y viceversa. Sabemos que es un trabajo que tenemos que hacer y por eso hemos conformado una mesa de trabajo donde participamos varias organizaciones, mucho más allá de lo que fue antiguamente el Foro, porque antes había organizaciones que no participaban. Hoy nos estamos juntando y analizando, viendo en ese entorno cómo reunir a los dirigentes de diversas producciones, porque, reitero, para nosotros es un problema cuando salimos. La única acción de protesta que da resultado son

los cortes de ruta, y uno se da cuenta de que su corte de ruta perjudica al vecino. Es un tema que hemos vivido muchas veces. Yo creo que tenemos que pensar otro tipo de estrategia que esté dirigida a los que nos joden la vida. Hoy está pasando eso en Misiones. Todos los productos están muy por debajo de los costos verdaderos. El sector de la agricultura familiar es el único al que no se le permite elaborar costos. Hasta el que fabrica los botones para la camisa lo puede hacer, porque sabe cuánto le cuesta la materia prima y a qué precio tiene que vender el producto.

Hay una mesa y existe el INYM (Instituto Nacional de la Yerba Mate), en el cual participo, porque nosotros hemos conformado un consorcio de cooperativas. Veníamos con graves problemas y nos preguntábamos si a las otras cooperativas les estaba pasando lo mismo. Salimos a caminar y a recorrer, invitando a otras cooperativas de pequeños agricultores a reunirnos para analizar la problemática, y terminamos dándonos cuenta de que los problemas eran comunes, que todos los días nos achicábamos más. La yerba mate tiene la particularidad de que hay que esperar para comercializarla. Si uno quiere llegar a los consumidores con un producto de calidad necesita un tiempo de estacionamiento de un año y medio como mínimo, y después se la procesa, se la muele y se la envasa. Hasta que uno la comercializa y cobra el producto se van por lo menos dos años. Si nucleamos a los pequeños productores, ¿cómo hacemos para que esperen dos años para cobrar su producto? Se torna muy difícil. En la actualidad estamos juntándonos y hemos conformado el consorcio.

Tratamos de salir adelante, pero para eso es necesario que la gente comience a preguntarse de dónde procede un producto, qué hay detrás de una determinada marca, porque es la manera de resolver estos problemas que tenemos en muchas producciones los agricultores familiares, que terminamos siendo mano de obra barata. Muchas veces discutimos entre nosotros la “picardía” de hacer que los chicos falten al colegio para ayudar a carpir, a cosechar, y en la vida no se vuelve a tener seis, diez o doce años, porque ese es el período de estudio. A partir de ahí, si no te desarrollaste como debías, es mentira que lo vas a poder hacer cuando seas grande, pero esto se origina en la necesidad de los productores, sobre todo en el sector tabacalero, que requiere mucha mano de obra, y los precios que están pagando son tan bajos (\$ 30 el kilo de tabaco seco, cosechado, clasificado, listo para ser procesado y embutido para ser consumido como cigarrillos).

El Estado da un retorno al productor que se agrega a esa suma, a través de la estampilla fiscal que se coloca al paquete. Tengamos en cuenta que con 1 kg de tabaco se fabrican más de 60 paquetes de cigarrillos. Seguramente sería mejor que la gente no fumara. Pero esto es lo que acontece en Misiones y ante esta realidad actuamos como cooperativa y como Movimiento

Agrario. Por supuesto, tenemos una marca de yerba, cuyo nombre en guaraní significa “Tierra, Trabajo y Justicia”. Quedo abierto a que después hagan las preguntas que crean necesarias.



Miguel Ángel González

JORGE ÑANCUCHEO

Organización de Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina

Buenas tardes a todos y a todas. Agradezco a la Cátedra por la invitación. También a quienes nos reciben en este Centro Cultural, cuyo nombre evoca a Floreal Gorini. Recuerdo que cuando él fue diputado se puso al frente de la lucha del pueblo mapuche para la recuperación de tierras en Neuquén. Por eso el reconocimiento a él y a tantos otros que apoyan nuestra lucha. A Floreal lo conocimos entonces, como diputado.

Para contar cómo se organiza nuestro movimiento indígena tenemos que recordar cómo fue nuestra historia como país, que se hizo con muchos inmigrantes, pero aquí había pueblos, y a partir del 12 de octubre de 1492 empezaron a desembarcar los que traían bajo el brazo un capitalismo de apropiación y exterminio de otros seres humanos que éramos los indígenas. Ese exterminio sigue, no como en aquellas épocas, pero sí de manera solapada.

En el siglo XIX, la famosa y mal llamada "Campaña del Desierto" fue respaldada por una norma del Congreso. ¿Para qué se arma un ejército, con muchas armas y muchos hombres, si en ese lugar no hay nadie? En realidad había un territorio riquísimo, como los que mantenemos los pueblos indígenas hoy en la Argentina y en el resto del continente, también en el nivel mundial. Ese territorio había que anexarlo de cualquier modo. Hoy las grandes corporaciones lo hacen de otra manera: con el avance sojero o con las patentes que les quieren poner a nuestras semillas.

En aquel momento había que anexar un territorio, y en ese territorio llamado "Desierto" había pueblos: el pueblo mapuche y el pueblo tehuelche. Lo anexaron a sangre y fuego y con la bendición de la cruz de la Iglesia. Hacía poco tiempo que se había declarado la independencia del Virreinato del Río de la Plata. La Patagonia no entró en eso; cuando se declaró la independencia se lo hizo también en quechua y en guaraní, pero no en lengua mapuche.

El pueblo mapuche ya había firmado tratados de paz con Rosas y con otros jefes de Estado, y esos tratados se mantenían vigentes, pero fueron violados en perjuicio de nuestros pueblos por aquellos que pretendían nuestros territorios y los siguen pretendiendo. Hoy, desde el Estado nacional no se puede implementar lo que decía la compañera Deolinda: la ley de regularización territorial de los pueblos indígenas, una ley que fue votada durante el gobierno anterior y promulgada, pero después se pidió una excepción por "emergencia". Los pueblos indígenas, para el Estado nacional y para muchos en la sociedad, vivimos en "emergencia", pero hoy somos unos 39 pueblos en la Argentina, y podemos ser pobres en materia económica, pero no somos

pobres en el sentido cultural, porque tenemos una sabiduría milenaria, con valores como la paz y el amor, la vida en comunidad, el brindarse al otro. Por eso recibimos en nuestra casa a los que luego nos querían echar de ella.

También fuimos avanzando en algunos desafíos, como la declaración de los pueblos indígenas por las Naciones Unidas, que no fue algo que se dio de un día para el otro sino que tardó 21 años hasta ser una realidad. Hace poco tiempo la OEA sacó una declaración similar. Podemos agregar el Convenio 169. Eso no fue un regalo sino el resultado de la insistencia y la lucha, de la perseverancia de nuestros dirigentes, que fueron subiendo escalón por escalón para llegar a donde debían llegar para discutir los derechos de los pueblos indígenas, que para algunos estudiosos somos una "minoría". Somos pocos habitantes pero no somos una minoría, porque vivimos en esos territorios desde hace miles de años. Hay muchas conjeturas sobre que vinimos de algún otro lado, pero la realidad es que los pueblos indígenas estamos aquí desde hace más de 10.000 años.

Estamos bajo un gobierno inhumano, y otro calificativo no cabe, por el desprecio que tiene hacia las personas y el empleo de la difamación y la mentira, sin rectificarse cuando se le muestra el error de haber sacado un determinado decreto. Con otros campesinos criollos estamos unidos en la defensa de nuestro territorio frente a los avances de las multinacionales y los sojeros. Hoy vemos que la única reforma agraria que se hizo en el país fue la que hicieron los sojeros, que han avanzado compulsivamente contra los territorios de los pueblos indígenas y marcaron su propia frontera, porque tenían y siguen teniendo más validez sus deseos que el respeto por las leyes. Si vamos un poco hacia atrás, *Clarín* nunca respetó la ley de Servicios de Comunicación Audiovisuales. Apenas subió este gobierno, dictó un DNU y dejó de aplicar la ley, con la cual los pueblos indígenas podíamos tener participación y gestionar nuestras radios comunitarias, que tan necesarias son para nosotros. El adueñarse de ese sistema hace que los pueblos indígenas y los campesinos criollos estemos desprotegidos y desinformados de lo que ocurre alrededor del mundo y en la provincia. Nuestras radios comunitarias son de una gran ayuda en temas solidarios y de salud.

Este gobierno es completamente ajeno a esa visión de lo social o de la necesidad de una reparación histórica. Hoy tenemos una ley de Agricultura familiar de reparación histórica para los pueblos indígenas y campesinos, pero falta un trecho, porque hay que reglamentarla y hay que asignarle presupuesto. El Ministerio de Agroindustria no nos permite acceder a los agricultores familiares a proyectos de salvación de nuestra cosecha y de desarrollo de nuestra actividad. Hace unos meses hubo inundaciones en Chaco, Formosa y Corrientes, mientras en otros lugares había sequía. El Ministerio no nos brindó el apoyo que requería la situación de emergencia, pero apenas asumieron las actuales autoridades se decretó la emergencia para las

grandes corporaciones y los grandes capitales. También se abrieron las tranqueras para que los territorios de los pueblos indígenas, campesinos y criollos sean adquiridos de diversos modos, según lo manejen los gobiernos provinciales o el nacional, como pasa con Lago Escondido y con Benetton, con la excusa del desarrollo que harían de los territorios, pero en realidad se llevan todo lo que pueden a sus países de origen. Esto es lo que sucede con la minería de norte a sur y de sur a norte: así se llevan nuestras riquezas, como el petróleo.

Yo no conozco mucho la ingeniería que manejan las corporaciones, pero en Vaca Muerta tenemos petróleo y gas y no sé por qué es tan caro el combustible. Recuerdo la huelga de cuando se hizo el Chocón: no entendíamos cómo estábamos exportando energía desde Neuquén a las grandes ciudades si alrededor del Chocón no teníamos luz. Era como si fuéramos parte del paisaje y no seres humanos. Esta realidad que hoy tenemos los pueblos indígenas es que nos ven como parte del paisaje y no como personas capaces de un desarrollo regional, con los conocimientos que hemos adquirido desde hace milenios en nuestra medicina, nuestra gastronomía, el cuidado que hacemos de nuestras semillas y de nuestros bosques nativos. Como este es un conocimiento comunitario y social, por eso nunca hemos pensado en patentarlo, pero la avaricia capitalista, que lleva más de 500 años entre nosotros, patenta ese conocimiento, porque así somos los indígenas: compartimos todo, hasta la pobreza, y somos felices así.

Pero tratan de expulsarnos de nuestras tierras, como pasó la semana última en la ruta 81, donde Franco Macri, cerca de Dragones, intenta expulsar a catorce familias wichis para comprar 20.000 hectáreas, y se han hecho cortes de rutas en la zona: en la ruta 53, cerca de Embarcación, y en la ruta 86, la que va al Paraguay por Tartagal. Se están adueñando de nuestros bosques y de nuestros territorios, y al echarnos de ahí nos mandan a las villas miseria, como pasa con muchísimos hermanos del pueblo Qom, o toba, que originariamente son del Chaco o de Formosa, pero hoy en el Gran Rosario hay 26.000 tobas que viven en el mayor hacinamiento, sin tener agua potable ni luz, es decir lo más indispensable para el desarrollo humano. Eso es una violación a los derechos humanos, a la integridad física de cada uno de nosotros, más cuando los territorios se ven amenazados por las grandes fumigaciones que nos envenenan con agroquímicos que están prohibidos en otros lugares del mundo, o como sucede en Tartagal, en Neuquén o en Comodoro Rivadavia, con los restos de la extracción del petróleo. Las corporaciones hacen en nuestro país lo que no pueden hacer en el suyo: no hay nadie que los condene, total somos indígenas y campesinos. No sienten la menor culpa. Lo único que les preocupa es cómo embolsar más dinero.

Nuestros niños están naciendo con problemas de formación. Que tengamos un Ministerio de Salud en la Nación o en las provincias no sirve si no actúa para prevenir estos males. Así continúa esta matanza que se inició hace más

de quinientos años. Hoy no se usa la espada, ni la cruz de la Iglesia la bendice. Se usan otros métodos, más eficaces para ellos, con menos costos. Nosotros, los pueblos indígenas, no podemos desarrollar la agricultura familiar. Está Monsanto, pero también hay otras empresas más chicas, que quieren apropiarse de nuestros conocimientos de semillas y buscan patentarlos. Nos preguntamos para qué quieren patentar las semillas si se están quedando con nuestro territorio. Si nos quitan la propiedad intelectual, que nos dejen nuestros territorios. El conocimiento que tenemos los pueblos indígenas en el nivel de las semillas es la posibilidad de nuestra soberanía alimentaria futura y del futuro de la humanidad, al socializar ese conocimiento para el resto. Muchas gracias.



Jorge Ñancuqueo

BENIGNO LÓPEZ

Coordinador del Frente Nacional Campesino

Buenas tardes. Soy de la localidad de General Belgrano, departamento Patiño, provincia de Formosa, a 30 km del margen del río Pilcomayo, límite con la república hermana del Paraguay. Voy a hablar en representación del Frente Nacional Campesino. Soy miembro de la coordinación del Frente, con el compañero Héctor Agüero, y soy parte del Movimiento Campesino de Formosa.

No es fácil hablar con ustedes, porque son gente bastante formada, que viene de las universidades. La realidad del sector de la agricultura familiar campesino-indígena es una realidad preocupante, un poco triste, que no escapa a todo el contexto político, económico, social y cultural que atraviesa hoy nuestro país, pero no dejemos que el árbol tape el bosque.

El sector de la agricultura familiar campesino-indígena, como ustedes saben, es un sector relegado, postergado, en toda la historia de lo que hoy es la República Argentina. Incluso en momentos más felices de nuestra historia, con paradigmas más progresistas, este sector no jugó un papel importante. En números no somos muchos, unas 300.000 familias en todo el país. Por lo tanto, para los políticos que toman decisiones, los pragmáticos, es un sector que tiene pocos votos. Para nosotros es una sociedad con historia, con identidad cultural muy fuerte, con historia social, con aporte económico muy importante, por el papel que tiene en la alimentación de todos los argentinos y argentinas. También tenemos un rol estratégico desde lo geopolítico, porque allá en la montaña o en la Puna, donde nadie quiere estar, está la familia indígena, la familia campesina. Allá en el Gran Chaco, en el Norte, hace doscientos años solo estaban los tigres y los animales silvestres acompañando al despreciado criollo y al despreciado indígena. En la Patagonia, como comentaba el compañero de Neuquén, el campesino cría en las regiones cordilleranas cabras, ovejas y vacas, junto a otras familias, y juega un rol estratégico, no solo para la alimentación, sino que contribuye a la ocupación efectiva del territorio.

Yo valoro esta mesa y agradezco a los coordinadores por darme la oportunidad. También me enorgullece compartir con los compañeros y las compañeras, porque tienen una historia de compromiso, de trabajo y de lucha muy respetable. A nosotros nos cansan los que "chamuyan" mucho, pero a la hora de la verdad no ponen el cuero. Acá estamos, tratando con gente comprometida, y me pregunto si servirá de algo hablar: ojalá que sí, porque si estudiamos mucho y analizamos mucho, pero a la hora de comprometernos para transformar la realidad de injusticia que padecemos ese compromiso

no aparece, las charlas y los debates no importan mucho.

Entonces, nos queda claro que la agricultura familiar, campesino-indígena, artesanal, está atravesando un momento crítico. ¿Existe voluntad política de que este sector desaparezca, o, como decía el compañero Ñancucho, el sector de la agricultura familiar quedará como algo para sacarle fotos, algo exótico: acá tenemos a los indios, acá a los campesinos? No vemos un plan estratégico para que la agricultura familiar cumpla un rol más importante, pero no todo es malo. En los últimos años el sector, con sus distintas y diferentes organizaciones, ha podido avanzar algunos pasos, como la creación de la Secretaría de la Agricultura Familiar o la ley de Reparación Histórica para la Agricultura Familiar, que es un buen título que todavía no se implementa, o el Registro de la Agricultura Familiar, que son pequeños pasos hacia adelante. Pero todos estos pasos hacia adelante están amenazados. En todos los gobiernos, y en el último también, no hubo voluntad política para que la agricultura familiar juegue un rol estratégico, porque existen diferentes visiones y porque pese a que muchos hablan de justicia social, creen que el campesino y el indígena tienen un rol de ser asistidos socialmente, sujetos de asistencia social, con lo cual nosotros no coincidimos, por más que lo digan con cara buena y hablen de justicia social. Nosotros creemos que la agricultura familiar campesina e indígena, de pesca y artesanal, es y debe ser sujeto de desarrollo.

Nuestros fracasos, incluso en las recientes gestiones, se deben a estas visiones que para nosotros son perversas, que lo único que hacen es seguir sumando para el modelo capitalista neoliberal, que no sufrió daños en los últimos años. Ninguna de las corporaciones multinacionales perdió plata. ¿Me pueden nombrar alguna que haya perdido? ¿Cuánto ganó la agricultura familiar? Gracias a su lucha, un poco. Sí hay muchos ejemplos de conquistas gracias a la pelea en el territorio contra el desalojo, con emprendimientos productivos, donde los compañeros y las compañeras ponen el cuero, pero desde la gestión y desde la política se apuntó más a matar a la agricultura familiar que a fortalecerla. El árbol se conoce por sus frutos, y vale más por los hechos que por lo que uno dice. Hay que saber diferenciar esas cosas.

Para el modelo capitalista neoliberal que encabeza Mauricio Macri, en Buenos Aires la agricultura familiar puede tener un rol meramente exótico. No cabe dentro de ese modelo, y como decía la compañera, es lógico, porque este gobierno tiene un claro plan. El que no entiende eso está mal de la cabeza, y en ese plan la agricultura familiar, campesina e indígena no entra, a menos que sea para hacer unos videos. La Secretaría de Agricultura Familiar no tiene fondos para funcionar. Las delegaciones de la Secretaría en todo el país no tienen fondos tampoco ni está previsto que los tengan. El desafío para las organizaciones de la agricultura familiar campesino-indígena es luchar para que se ponga en práctica plenamente la Ley de Reparación

Histórica. Las organizaciones, en un espacio que se llama Consejo Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, pusimos todo nuestro esfuerzo y nuestro aporte para que la reglamentación esté lo antes posible. Esperamos que para septiembre se firme el decreto reglamentario de la Ley de Reparación Histórica. El año pasado no se hizo porque no había voluntad. Entre nosotros no tenemos que mentirnos. El gran desafío, repito, es que las organizaciones campesinas e indígenas, más allá de las diferencias, podamos ponernos de acuerdo en algunas cuestiones, entre ellas el presupuesto para esta ley, porque ya se va a debatir el presupuesto general, y si aflojamos, vamos a quedarnos nuevamente afuera.

Hay conflictos en todas las provincias: en el Nordeste, en el Noroeste, en el Centro, en Cuyo, en la Región Pampeana, en toda la Patagonia, porque van por todo, y esto es literal. La tierra que hoy queda en manos de los pueblos indígenas o de los pequeños y medianos productores agropecuarios, de los campesinos, es apetecida, y están decididos a conquistarla. Hoy nosotros tenemos un conflicto en Las Lomitas, donde una empresa de la oligarquía formoseña de la UCR, en connivencia con el PJ, gobierna la provincia desde hace treinta años y decide desalojar a los campesinos criollos. Casos como esos tenemos centenares, en Salta y en todas las provincias, porque están decididos a ir por todo. No sé si nos van a ganar. Tenemos un poco de esperanza. El hecho de que entre todas las organizaciones de la agricultura familiar estemos trabajando hace que el sector se fortalezca en alguna medida a pesar de otras tantas debilidades.

El ministro Buryaile es de mi pueblo, es formoseño. Va a presentar el proyecto de modificación de la ley de semillas, que le va a dar todo el poderío a Monsanto y otras multinacionales. Hoy todavía rige una ley que es de 1973, sancionada por la dictadura militar antes de que asumiera Cámpora. Es lamentable que tengamos esta ley todavía: no aprovechamos doce años de la “década ganada” para modificar eso. Cuando teníamos mayoría en el Congreso nos olvidamos de esas cosas. Resulta que ahora estamos en pésimas condiciones y es muy probable que Monsanto imponga su voluntad. Las organizaciones estuvimos ayer en un espacio del Congreso de la Nación haciendo nuestros aportes y debatiendo. Vamos a intentar hacer lo mejor para el sector; pero lo único que se hace con esta ley es fortalecer los intereses de la oligarquía agropecuaria argentina, de las corporaciones multinacionales y de los parásitos mafiosos que están en la exportación de los productos agropecuarios. La agricultura familiar está en una condición de absoluta debilidad frente a eso. Daremos batalla; no nos vamos a rendir. Tenemos nuestras expectativas y nuestras esperanzas.

En el Frente Nacional Campesino trabajamos con gente del campo, del otro campo, y el gran desafío es que la gente de la ciudad, los urbanos y las urbanas, tome conciencia del rol que tiene la agricultura familiar, campesina e

indígena. La agricultura familiar, campesina e indígena no tiene buen futuro a menos que la sociedad urbana tome conciencia de su importancia estratégica. Ese día en que exista la alianza estratégica entre lo urbano y lo rural -porque no es lo mismo ser clase media o baja urbana que serlo en el campo y tener que vender algo para vivir- esta batalla estará saldada o ganada, pero ese es el gran desafío.

Yo conozco a varios de los que están acá y les pido que sigan analizando, pero veamos qué podemos hacer en concreto para que esta realidad de injusticia que vive nuestro país pueda cambiar. Si usted es académico, no es productor de cabras, y si yo soy productor algodonero no soy académico. Es imprescindible coincidir en algún espacio y son imprescindibles los acuerdos estratégicos para luchar juntos por una Argentina diferente.

La agricultura familiar puede cumplir un rol diferente, pero de acuerdo a qué país busquemos. La pregunta es entonces qué país queremos. Yo no quiero este país ni para mí ni para mi familia ni para mi organización ni para mi sector. Yo no quiero este modelo. Quiero un modelo de justicia y de equidad. Ese es el desafío, y eso es posible solo si nos ponemos de acuerdo los trabajadores, los intelectuales, los artistas, los campesinos, los pueblos originarios, los pequeños y medianos empresarios. Los proyectos de ley de las corporaciones nunca nos van a conducir por el buen camino, pero esto tampoco se va a resolver cuando dicen algunos que quieren volver. Entonces les pregunto: ¿para qué querés volver? En muchas cosas acertaste pero en otras le erraste, y la autocrítica es algo fundamental para cualquier sujeto pensante. Si no somos capaces de hacer autocrítica estamos perdidos.

La agricultura familiar no es algo aislado ni apartado, ni es un problema del campo. Es un problema y una posibilidad para todos los argentinos. Yo no quiero tratar el tema de la agricultura familiar como algo suelto. Quiero tratarlo en un contexto nacional e incluso latinoamericano. Así como la agricultura familiar no va a salir sola tampoco la Argentina va a salir sola con este modelo que hoy ataca los intereses de todos los pueblos latinoamericanos.

En resumen, yo quisiera decirles, aunque les pueda caer mal, que atravesamos una etapa de derrota cultural. Ustedes, que son estudiosos y estudiosas, ayúdennos a pensar cómo salimos de este brete, y hagamos cosas concretas para salir de esto. La agricultura familiar no puede ser sujeto de manipulación ni mera colaboradora de las corporaciones nacionales y extranjeras, que lo que siembran es la injusticia.

El espacio es corto, así que si quieren hablar en profundidad estos temas los invito a hacerlo después. Muchas gracias.



Benigno López

ALEXIS RODRÍGUEZ

*Presidente de la Cooperativa Apícola Sol Sampedrino,
integrante de la Federación de Cooperativas Apícolas FECOAPI.*

Buenas tardes. Vamos a tratar de ser breves, ya que me antecedió una excelente exposición, con el mayor respeto por la lucha de todos. Es para mí un orgullo muy grande integrar este espacio. Quiero agradecer a la organización, que me ha dado la posibilidad de estar acá.

Básicamente, yo soy productor apícola de la localidad de San Pedro, en la provincia de Buenos Aires. Entré en la apicultura con una escuela agropecuaria de la que egresé, y en su momento integré un Centro Juvenil de la Federación Agraria, que me dio mucha formación en mi quehacer cooperativo. Desde la cooperativa que integro, en San Pedro, junto con otras cooperativas, con el mismo espíritu que el consorcio yerbatero, decidimos unirnos en una entidad de segundo grado, como es la Federación. Acá veo sentados a compañeros de lucha en su momento, tratando de recuperar un espacio que hemos tenido en el cooperativismo apícola para vencer la intermediación parasitaria que caracteriza a la mayoría de nuestras actividades. Tenemos una atomización en la producción y una gran concentración en quienes comercializan.

Tanto la cooperativa como la Federación tratan de pensar y hacer, y un ejemplo de ello es que venimos pregonando desde hace mucho tiempo algo que quiero remarcar ahora que estamos en la Semana de la Miel. Distintas organizaciones venimos reclamándole al Estado que cree un Instituto de la Miel, así como existe el de la carne o el de la yerba mate, un espacio de los productores para poder realizar una actividad de desarrollo, con un presupuesto asignado. No tenemos el suficiente poder de *lobby* como para convencer a los legisladores de la necesidad de crear un instituto autárquico que se ocupe de la promoción de la actividad apícola. Hoy por hoy se está haciendo esta Semana de la Miel a los ponchazos, pero con el apoyo de las organizaciones, porque creemos que es una muy buena idea.

Me acompañan la presidenta y la vicepresidenta de la cooperativa de Zárate. Hemos traído abejas y miel. El que encuentre a la reina se lleva un frasquito de miel.

Somos una entidad de segundo grado, que nos hemos integrado en 2011. La mayoría no superamos las 400 colmenas, que es la unidad económica rentable. Nos centramos sobre un principio, más que nada, en un intercambio entre cooperativas para la capacitación, y básicamente el rol pasa por la comercialización. Todas las acciones que venimos haciendo en cuanto a valor agregado es para contrarrestar esa bajada de línea que nos quiere limitar a ser productores: "Nosotros comercializamos, y lo hacemos bien; uste-

des produzcan". Como somos bastante porfiados, queremos incursionar en esto, y varias actividades que venimos realizando apuntan a que nosotros, los productores, seamos quienes, a través de la acción cooperativa, comercialicemos. La cooperativa produce una serie de ordenamientos.

Como dije, trabajamos en el agregado de valor y en la diferenciación. La intermediación parasitaria lo hace sin que el productor lo sepa. Cuando el tambor llega a NEXCO, que es una sociedad anónima que es el primer exportador de miel, el primer análisis que le hacen al producto es el análisis polínico: de qué flor es la miel, para poder tipificarla. Si es de eucalipto se la separa y se vende como miel diferenciada. Luego le hacen el control de residuo y otras cuestiones para arancelarias. Nosotros hacemos estas tres diferenciaciones. Tenemos miel de monte frutal, pero no le podemos poner que es de citrus, porque hay una resolución que dice que el polen de néctar de naranja no se comercializa. Entonces hay que poner que es de monte frutal. Una miel de San Pedro ganó este año el primer premio en un concurso nacional que se hizo en San Vicente entre 95 muestras. Esto marca la diferencia y nos ayudó muchísimo como institución a mostrar que podemos producir miel de calidad y diferenciada.

También está la multiflora de pradera, que la mayoría de ustedes conoce, porque es de la zona centro. Es la que cristaliza, la que se pone dura, que es suave al paladar. Otra miel es la de isla, que es la que producen las cooperativas de Ramallo y San Nicolás. Es una miel distinta, más oscura, más líquida, y tiene particularidades que la intermediación parasitaria rechaza. Por eso vale menos para el mercado. La nuestra es oscura y se produce en la isla Lechiguana. Para nosotros vale más, porque sale más caro producirla en esas condiciones ambientales.

Producir miel monoflora significa tener las colmenas sin nada de miel, en plena floración o cinco días antes de la floración de la naranja, que cada vez queda menos por la sojización. En nuestra zona hay 1.100 hectáreas de monte frutal de naranja y cada vez que pasamos vemos montes enteros arrancados para plantar soja. No escapamos a la problemática de los compañeros: es más, gran parte de la apicultura ha emigrado a zonas donde era impensado llevarla. Esto genera un trabajo especial que solamente los productores podemos hacer; que es llevar las colmenas vacías, esperar que florezcan los naranjos, y una vez que termina la floración cosechamos lo poquito que recolectamos. La naranja florece en octubre y finaliza en noviembre, y nosotros llevamos las colmenas hasta diciembre-enero. Hasta ahí cosechamos veinte o treinta kilos de miel. Termina la floración del naranjo y así sean diez kilos o menos, agarramos y cosechamos. Al cosechar eso no se mezcla con otras flores, y eso hace también que la tengamos diferenciada. Gracias a esa diferenciación hemos podido conquistar mercados: "¿Ustedes venden miel?". "Sí, pero es del movimiento cooperativo". No alcanza que sea del

movimiento cooperativo. “Es miel del movimiento cooperativo, pero es de naranja de San Pedro”. “Ah, bueno, porque si es de la otra miel ya tengo”. Así empezamos con esta experiencia a ganar mercados.

La asistencia técnica, la capacitación, son actividades que desde las cooperativas venimos realizando. No es una actividad científica, pero debemos tener un pequeño conocimiento del manejo y de las organizaciones a través de la Federación; otra actividad es la búsqueda de un mercado permanente. Es como que tenemos que jugar en primera. Un viejo anhelo era poder vender miel en la Capital Federal. No podíamos introducirnos en ese mercado porque la gran mayoría de las cooperativas no tenía habilitación, ni siquiera municipal, porque es una actividad muy opacada: se consume casi todo en el menudeo y no hay registros. La habilitación era algo muy lejano, que pudimos obtener. No tuvimos la suerte de otras cooperativas, que obtuvieron apoyo del Estado para construir salas de extracción y de fraccionado. Nosotros le buscamos la vuelta, sin hacer esa inversión, trabajando *à façon* con un tercero: tenemos nuestra marca, pero la llevamos a fraccionar a un establecimiento inscripto en el registro nacional. No tenemos fraccionadora, pero tenemos nuestra marca, porque creemos que lo que más importa es tener el mercado. Cuando tengamos el mercado y fraccionemos 60 tambores por mes, ahí sí va a dar para montar una planta fraccionadora, porque vemos que hay un montón de plantas fraccionadoras que se han financiado con muy buena intención (no digo lo contrario), pero hoy están paradas, y estamos hablando de cifras millonarias.

Algo sobre la actividad gremial: no quiero dejarlo pasar, sobre todo porque está el presidente de la Federación Agraria. La cooperativa empieza a tener un rol gremial y tratamos de participar en los espacios en que podemos hacerlo, porque cuando hoy hablamos de gremialismo en apicultura tenemos una entidad que es una asociación civil, que defiende los intereses de sus socios, pero más que nada, como defiende a toda la cadena y no tanto al productor, tenemos también nuestras diferencias y queremos marcarlas. Pensamos diferente en lo gremial que la Sociedad Argentina de Apicultores, por ejemplo. Comulgamos en muchas cosas pero tenemos nuestras diferencias, porque somos productores asociados a una cooperativa, con todo lo que esto conlleva. Queremos ser productores apícolas, no apicultores, y la diferencia entre un apicultor y un productor apícola es que el apicultor tiene cinco colmenas. Vive de otra cosa y no de ser apicultor. El productor apícola, por lo general, quiere vivir de la actividad apícola y que sea rentable, y no solamente sacar miel, sino propóleo y otros derivados. Ese es el perfil del socio que tienen las cooperativas. Es una diferencia que quiero mencionar: tenemos una visión gremial distinta.

Un gran esfuerzo lo estamos haciendo en el Mercado Central de Buenos

Aires. Seguimos sosteniendo que la comercialización, como lo contaron los compañeros de la yerba, implica un trabajo. La marca "Tierra, Trabajo y Justicia" tiene una presencia en el mercado. La mayoría de los que estamos acá ya sabemos lo que significa, y realmente han hecho un gran trabajo. Nosotros tenemos que abordar los temas de la comercialización, porque la comercialización tracciona a la producción. Si no activamos las cuestiones comerciales, no vamos a poder activar ninguna cuestión productiva, porque si no la renta se la empiezan a llevar otros. Vamos a ser meramente despachantes de mercadería y no comercializadores. Por eso nos embarcamos en la comercialización en el Mercado Central de Buenos Aires. En un principio lo hicimos con FECOFE, luego se desistió y estamos resistiendo. El Mercado Central nos queda muy grande para vender solamente miel, y por eso vimos la necesidad de asociarnos con alguien. Para asociarnos con alguien tenemos que hacerlo dentro del movimiento cooperativo con la agricultura familiar organizada. Ahí es donde empezamos a sumar organizaciones. Estamos resistiendo de manera sostenida: estamos perdiendo plata, no sé hasta dónde vamos a poder seguir aguantando, porque estas nuevas medidas nos han perjudicado enormemente. Probablemente dejemos de estar en el Mercado Central, donde permanecemos desde hace más de cinco años. Hoy estamos en la nave 2, puesto 4; antes contábamos con dos puestos más. Teníamos un puesto en el sector minorista a través de Desarrollo Social; hoy ya no pero la marca de nuestra miel, que es FECOAPI, ya está instalada. Son espacios de comercialización muy caros, y por eso creemos que sin integración no vamos a poder llegar a ningún lado.

A nosotros nos interesa estar en la Capital Federal, porque creemos que hay que darle mucha bolilla al mercado interno, que hay que desarrollarlo, que hay que agregarle miel a la vida y que hay que tratar de acercar al productor al consumidor. Por eso trajimos la colmena de vidrio y por eso vamos a degustar miel en el intervalo.

Nuestro producto se puede encontrar en la Cooperativa de la Ciudad, que está en la zona de Caballito y en Floresta. Es una dietética que nos ayuda. Hay un movimiento cooperativo de consumo, "La Yumba", que desde el primer día viene aumentando las ventas: al principio le dejábamos una cajita, después dos y más adelante cuatro. Ahora superan la decena. Es importante porque así llegamos al consumidor organizado en el cooperativismo de consumo. Si se conectan con La Yumba pueden encontrar nuestra miel. También en otros espacios de comercialización del movimiento cooperativo.

Disculpen si me pasé con el tiempo. Muchas gracias.



Alexis Rodríguez

Preguntas de los asistentes

Coordinadora: estamos ajustados con el tiempo. Abrimos el debate con las preguntas que quieran hacerles a los panelistas.

P.: Soy Alejandro, de la Secretaría de Agricultura Familiar. La pregunta que quiero hacer es en qué medida el cambio de política económica los afectó en sus territorios concretos: cuestiones comerciales, el tema de la tierra, etc.

P.: Soy Miryam Gorbán, de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la Facultad de Medicina y Nutrición de la UBA. Yo creo que acá se ha planteado una cuestión estratégica, que queda reflejada en el título: la problemática que se está dando en el nivel nacional. Acá hay una propuesta estratégica que expresó Benigno: ¿qué hacemos para que el campo verdadero se visibilice en la ciudad? ¿Cómo hacemos para que los habitantes de las zonas urbanas tomen conciencia de toda esta problemática? Están cada vez más raleadas las poblaciones del campo, pero tenemos que saber que una buena parte de lo que

consumimos está producido por la agricultura familiar, y que las vicisitudes de este sector, que está en riesgo de desaparecer, ponen en peligro nuestra vida. Esta alianza estratégica se necesita cada vez más. El problema del monocultivo, el de las fumigaciones, el de los transgénicos, no son problemas del campo. Son problemas de toda la ciudadanía y en todo el país. Tenemos que seguir buscando los caminos necesarios para hacer esta alianza, para fortalecerla y hacerla visible. Este es el verdadero campo, como han dicho ustedes, donde están los que no solamente producen sino los que nos garantizan salud y vida a nosotros y a las futuras generaciones. Es un camino para pensar. Nos sobran los diagnósticos. Necesitamos tener acciones que coordinen todas estas luchas y esta problemática.

P.: Soy Mónica Cortizas, de la Asociación de Productores Bolivarienses. Mi pregunta es para Alexis Rodríguez. Los laboratorios que hacen los análisis para ver si la miel es monoflora o multiflora, ¿son oficiales o son privados?

P.: Soy investigadora del CONICET. Le pregunto a la compañera de Santiago del Estero: vos planteaste una última etapa de usurpación de tierras, ya no ligada a los sojeros, sino que los caracterizaste como narcosojeros, o agronarcos. Paralelamente nombraste una firma, Manaos, diciendo que se estaban intensificando los conflictos por la tierra en la frontera. ¿No asocian eso con lo que uno conoce en términos de la usurpación de tierras en el Amazonas sobre su metodología?

P.: Tengo otra pregunta que quizá refleje la parcialidad desde la que expusieron. Hay un aspecto de la agricultura familiar, que es el de la comercialización y el de la visibilidad. Todos hablaron de la escasa visibilidad de sus productos cuando la comercialización se deja en manos de los concentradores. Hay un concentrador que es el Estado, a través de algunas de sus instituciones, que en algunas etapas se ve como un actor importante en el sentido de favorecer la compra, no a través de la organización de ferias sino como comprador directo de alimentos y otros recursos. En algunos planteos parece que podría ser un elemento dinamizador, que ayudaría a visibilizar cada producto y a una llegada más directa y una consolidación de algunos sectores de la producción. Les pregunto si lo ven como posibilidad y qué perspectivas habría. No sé si en algún punto lo ven como un tema para desarrollar.

P.: Mi nombre es Juan Carlos. Soy distribuidor de la yerba mate de la cooperativa de Misiones. Pertenezco también al MAM. Me pone muy triste lo que dijiste en cuanto a que la lucha de los indígenas y de toda la agricultura familiar ya estaría perdida. Creo que estamos en una coyuntura muy difícil, pero

hay que seguir, como decía Benigno, dando batalla, y buscar algunas alternativas para mejorar la situación. No sé si mi experiencia de la llanura puede servir, pero llevo sangre toba en las venas.

Los medios de comunicación son masivos y tal vez habría que buscar alguna manera de que los jóvenes indígenas pudieran trabajar más en ese aspecto, si bien son minoría, porque son unas 300.000 familias en el país. Lo valioso es que son un tipo de sal en la sociedad, y esa sal no se puede perder, porque le da un poco de sabor a la argentinidad. Sería necesario tomar fuerzas de algún lugar y no decaer, buscar un poco más de alegría y de fuerzas en la lucha, compenetrarse de los objetivos y seguir adelante. En lo que yo pueda tienen mi apoyo, y espero que se puedan revertir de a poco muchas cosas en nuestro país. La lucha continúa y la vida es bella. Tratemos de darles esa alegría a los pueblos que están sufriendo; yo, por lo menos, me siento con la obligación de seguir luchando día a día. ¡Fuerza y a no aflojar!

P.: Un pequeño comentario: soy Daniel Slutzky. Voy a referirme al comentario que hizo el compañero. Es algo que hemos repetido durante los últimos doce años: el Estado tiene un poder de compra importante, a través de las escuelas y los planes asistenciales. Allí se consumen productos que provienen en parte de la agricultura familiar; sin embargo no se ha articulado esa oferta con la demanda de las ciudades en productos como la miel y los subproductos de la leche por parte de las escuelas y los desocupados de las ciudades. En este mismo recinto, hace cuatro años, hice alusión a un programa realmente importante, que fue el "Hambre Cero" en Brasil. Ahí se articuló la producción de los pequeños productores con la demanda urbana de los desocupados de la ciudad y del Estado, que tiene una capacidad de compra muy grande. En aquel momento eso no se hizo. Estaban sentados los dirigentes de la agricultura familiar del gobierno pasado y prácticamente se reían del "Hambre Cero" de Brasil. Yo creo que tenemos que mirar un poco lo que se hace alrededor y aprender, ser un poco humildes en nuestras propuestas. Esta cuestión del poder de compra del Estado nacional para sus planes sociales es muy importante para la pequeña agricultura, o la agricultura familiar.

P.: Mi nombre es Néstor Fuentes. Soy uno de los despedidos en Agricultura Familiar. Trabajé hasta fin de febrero. Estuve allí muchos años, desde que se formó la Secretaría. Nos conocemos con muchos de los que están acá, y me estoy jubilando de la Universidad Nacional de Luján. Soy prácticamente un desocupado. Trabajé unos años en la Federación Agraria, en capacitación de la juventud. Soy fanático de las palabras que utilizamos y le presté mucha atención a lo que dijeron los panelistas, porque a veces el árbol no nos permite ver el monte.

Si uno se queda con el diagnóstico generalizado que escuchamos, puede cun-

dir un poco la depresión y la desorientación. "Hay un exterminio solapado"; "nos explotan"; "nos consideran parte del paisaje". Ahí me acordé de que Macri, cuando fue jefe de gobierno de la Ciudad, pintó muy linda la villa de Retiro del lado de afuera. Pero somos importantes en el territorio, proveemos alimentos. ¿Servirá de algo hablar? Sirve si uno después actúa. Si no, no sirve, y esto, en la academia, es un problema. Muchos de nosotros, académicos, hablamos, nos comprometemos hablando y hablamos cada vez más, profundizamos cada vez más, pero después nos cuesta hacer. Hablo de nosotros, los académicos.

Muchos de los panelistas nos dieron puntas: "Estamos dispuestos a dar batalla"; "no queremos que nos asistan"; "somos sujetos de desarrollo"; "si bien atravesamos una derrota cultural -la compañera del MOCASE lo planteó en esos términos- nos estamos movilizandoy militando" (una bella palabra recuperada en los últimos años); "poder popular"; "organizarse"; "formación política" (tan necesaria siempre, sobre todo con la juventud). Yo creo que la cosa pasa por ahí. Si esta reunión queda solamente en hablar, puede ser muy lindo y las exposiciones pueden ser brillantes. Es necesario hablar y compartir, pero después hay que hacer.

Me acerqué al Movimiento Evita y estoy en el Instituto de Estudios Políticos "Rodolfo Puiggrós". Es significativo lo que ha pasado en estos últimos siete meses. Macri no las tiene todas consigo. La movilización de las varias CGT y la de los estatales lograron frenar los despidos en el Estado. Así fue en Agricultura Familiar. Echaron a mucha gente, sobre todo en las provincias, pero eso se frenó. La movilización del otro día, de la Central de Trabajadores de la Economía Popular, unida con otras organizaciones, lo que era impensado tiempo atrás, todo eso el gobierno lo registra.

Creo que la movilización, el salir, el juntarse, aunque pensemos distinto en muchas cosas, es lo que en este momento más sirve.

Coordinadora: hay preguntas para todos. No sé cómo quieren organizarse para responderlas.

Juan Carlos Amigo. Yo integro la comisión directiva de la Cátedra Giberti y pertenezco al IADE y a su revista *Realidad Económica*. Quiero hacer unas breves referencias. La primera, respecto de los participantes de la mesa y de los organizadores, que han trabajado arduamente para organizar esta actividad. En síntesis, creo que Horacio Giberti hubiera estado orgulloso de participar de esta reunión.

Recojo las palabras de algunos de los participantes, no estamos haciendo estas reuniones desde hace más de seis años para intercambiar opiniones académicas. Vuelvo a referirme a Horacio: si hubo un académico de enorme

prestigio dentro del campo de la agricultura que estamos tratando fue él, y como académico integró un gobierno lamentablemente breve y de final no feliz, en el Ministerio de Economía de Gelbard, donde Giberti participó activamente como Secretario de Agricultura. Por eso quiero hacerme eco de la opinión de los compañeros y compañeras que integran la Cátedra y que han trabajado mucho por esto, repitiendo que Horacio hubiera sido un eficaz ejecutor o participante de la ejecución de todas las inquietudes que aquí se plantearon. Muchas gracias por haber venido a esta reunión.

Deolinda Carrizo: en cuanto a la realidad que hoy nos toca atravesar, en Santiago del Estero hemos tenido en estos años distintos intentos de desalojo, y algunas de estas herramientas nos han servido como paraguas, más en el nivel nacional, porque había dónde recurrir. Antes de la segunda vuelta hubo un intento de desalojo en el Norte. Durante todos estos años han aumentado los conflictos por la tenencia de la tierra. Uno de los oficiales de justicia preguntó: “¿No se enteraron de que ganó Macri?”. El juez dijo también: “Y bueno, muchachos, han perdido”.

La diferencia con la situación anterior es que no tenían la vía tan libre. Los jueces se han formado en un pensamiento donde todo lo que es distinto es malo, y más todavía si “lo distinto” se anima a romper estructuras impuestas y a dar batalla; ellos utilizan las herramientas jurídicas que han aprendido para subordinarte y para poner la pata encima de tu cabeza. Si sos mujer, más aún. Esas cuestiones también pesan. Hace unos días, les contaba, tuvimos un nuevo episodio con la gente de la empresa Manaos, cuyo primer antecedente es de 2005. Por lo general echan a la gente de las tierras que ocupan comprando las posesiones. La gente no tiene luz en el campo, y en la ciudad va a estar mejor. Cuando se han pasado necesidades y los medios de comunicación proyectan la imagen de las ciudades iluminadas, eso influye sobre el ánimo, y ha habido compañeros que han perdido su tierra con la complicidad de los jueces y se han ido muriendo de tristeza, como el compañero Bruno Leguizamón, que vio cómo destruían sus corrales y su rancho. Cuando pasó esto lo ayudamos a reconstruirlos, pero nunca dejó de verse hostigado.

Cuando uno va por Santiago del Estero, cerca del límite con Chaco, Salta o Santa Fe, hay muchas estancias llamadas “La Omara”. Esas estancias tienen pistas clandestinas. Hay muchos policías que han sido relevados por haber sido encontrados “con las manos en la masa” (vinculados con ellos). Las tierras han sido fumigadas y los jóvenes se van amontonando en las ciudades.

No hace mucho que se ha instalado un radar en Santiago del Estero. En todo el Norte no había radares. Este gobierno tiene como una de sus banderas la lucha contra el narcotráfico, pero hay un trasfondo detrás de eso, de sacar del medio a los que puedan molestar para que esto continúe. En esta pelea sali-

mos las mujeres y los empresarios preguntan por los hombres. Nosotras, junto con nuestros compañeros y nuestros hijos, hemos dado la batalla para que no nos saquen de nuestras tierras. Los empresarios buscan a los hombres para provocarlos y que vayan a los puños. Nosotras no tenemos problemas en hacerlo, pero la vida de nuestros hijos está en juego. En este último tiempo las mujeres hemos sido denunciadas por participar en situaciones de resistencia. Hemos hecho cortes de alambrado y fue en una de esas situaciones cuando los sicarios asesinaron a Christian Ferreyra y Miguel Galván en 2012. Los de la Manaos andan encapuchados y en camionetas, a la caza de la madre de los *cumpas*, o van interceptando a los chicos cuando van a la escuela, y eso es lo que ahora está pasando, como si estuvieran más libres en ese aspecto. Por más que exista este Comité de Emergencia y haya destacamentos policiales, la justicia sigue mirando al costado. Hay una clara intención de no reconocer la institucionalidad.

Coordinadora: la verdad es que todo es más que interesante, pero me están diciendo que tenemos que cortar rápidamente, porque hay un cafecito y empieza la otra mesa. Me da no sé qué, pero contesten corto.

Miguel Ángel González: voy a ser breve para contestar. La pregunta que hizo el compañero respecto del cambio en la agricultura familiar: como organización comenzamos la lucha y en el documento que elaboramos entre todas las organizaciones en Mendoza pedíamos un Ministerio de Agricultura Familiar. El problema del cambio en la actualidad son las directivas que tienen los técnicos, porque los técnicos que actuaban en cada región y en cada provincia son casi los mismos. Creo que el problema es que los compañeros que están en las organizaciones se pusieron en el rol de patrones por el hecho de manejar fondos y tener dinero en el bolsillo. Eso nos debilitó un poco, pero hoy pasan a tener una inactividad total. Hoy cobran el sueldo y les exigen no participar en las organizaciones. Esa es la diferencia entre antes y ahora.

Alguien habló de la perspectiva de desaparición de los agricultores familiares. Yo creo que no vamos a desaparecer. Somos los únicos que no estamos agremiados. Los canillitas, los ingenieros, los docentes, los médicos, los mecánicos, los taxistas, tienen un gremio. Todos menos nosotros. No hemos logrado una personería gremial, pese a que existe desde el Ministerio de Trabajo el concepto de autoempleo. Creo que podríamos conseguir la personería gremial. Somos los únicos que no tenemos un gremio formalizado en el país, como tiene el resto.

También se habló del sistema de compras del Estado. El Estado realiza licitaciones. Una cosa es el producto que presentamos desde la agricultura familiar, como la yerba mate. El compañero puede hablar desde la miel. No

sé si alguien consumió un paquete de yerba que haya distribuido Desarrollo Social de la Nación. Es intomable. Usted no sabe lo que hay adentro. Muchas de las mieles que hemos comprado y que yo también he probado en algún mercado no son miel; son glucosa.

Benigno López: respecto de los cambios que hubo con este gobierno, estamos empeorando en cuestiones económicas, productivas, políticas y sociales. Hay un rápido desmejoramiento de la situación de los agricultores familiares; ningún cambio ha sido para bien.

Coincido con los planteos; insisto en que es necesaria una alianza entre el sector rural de la agricultura familiar campesino-indígena y los sectores urbanos, particularmente organizaciones de trabajadores y PyMEs, académicos y organizaciones populares urbanas. Si no, nuestro destino no es muy bueno, porque con la lucha del sector no alcanza.

Quisiera resaltar lo que planteaba la compañera Deolinda Carrizo. En todo el Norte argentino la concentración y extranjerización de la tierra es una realidad que está ligada con el narcotráfico, y esto está cada día más pesado. Es muy peligroso porque hay un entramado político y judicial mafioso. Hay algo así como un Estado narco. A su vez, están tratando de destruir a las comunidades campesinas e indígenas a través de la infiltración del narcotráfico. La situación es terrible en todo el Norte del país. Es así como ella lo plantea.

En cuanto a la comercialización, no hubo ningún intento serio por parte del Estado para que exista la compra pública. Es una herramienta válida, que contemplamos, y está en la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar. Es algo necesario y útil, aunque no vaya a solucionar todos los problemas.

Estamos, en resumen, en un proceso de recolonización de nuestro país y la agricultura familiar sufre esa consecuencia. El futuro tiene que ser de lucha para que podamos cambiar esta situación. No hay otra forma de cambiarla. Repito: la fuerza de la agricultura familiar campesino-indígena no alcanza para ganar estas varias batallas.

Jorge Ñancuqueo: sobre la pregunta acerca de los cambios en la agricultura familiar, como representante de los pueblos indígenas veo que se suprimió una Dirección para los Pueblos Indígenas que habíamos ganado, chueca y torcida.

No sé si lo dije mal o si lo interpretaron mal, pero los pueblos indígenas nunca hemos abandonado la lucha. La hemos mantenido y la seguimos man-

teniendo desde hace años: ustedes recordarán el Gran Malón de la Paz. Aunque nos hayan expulsado, los pueblos indígenas volvemos a nuestros territorios. Nunca hemos abandonado: hemos estado siempre firmes en la discusión política y orgánica, y vamos tejiendo nuestras alianzas, porque, reitero, los pueblos indígenas sabemos que a este poderoso imperio de las transnacionales y de los países que quieren adueñarse de nuestros territorios no se lo vence solo. Por eso tejemos alianzas, porque la lucha es difícil pero no imposible. Vamos a seguir en la lucha aunque sea lo último que hagamos, porque lo último que puede permitir el ser humano es que le saquen la Madre Tierra.

Los pueblos indígenas estamos torcidos, chuecos o desorganizados en algunos lugares, pero firmes en la lucha y en la reivindicación de lo que queremos.

Alexis Rodríguez: lo mío es breve y práctico. Respecto de la pregunta sobre el laboratorio, los que tienen la última tecnología son los privados. Existen laboratorios públicos, pero el proceso es muy lento. Un análisis de polen tarda unas tres horas como mucho. Los laboratorios de las universidades y otros públicos son buenos, pero tardan entre sesenta y noventa días. Este tema podemos conversarlo personalmente después del panel.

Nuestro sector venía con una baja de precios. Este gobierno tomó medidas: se sacaron las retenciones del 10% a la miel. Los productores estaban contentos, porque creían que iba a subir la miel. Lamentablemente no fue así. Hubo una devaluación, pero no benefició a los productores porque los cinco grandes exportadores tienen miel acopiada, pagada a precio vil, por debajo de lo que sale producirla, y esas medidas que el gobierno ha tomado no se han trasladado a los productores. Yo me pregunto cuánto estarían pagando la miel sin la devaluación y sin la quita de las retenciones. Antes de que asumiera este gobierno estaba a \$ 20, lo que era una miseria, y en estos últimos tiempos, sin las retenciones y con la devaluación, se llegó a pagar a los productores \$ 18. Ni hablar de la suba del vidrio: Rigolleau subió su valor más de un 40%, más el costo de la etiqueta. Nosotros creemos en el valor agregado, pero lamentablemente está pensado para los grandes y hemos tenido un aumento muy importante en los insumos.

Coordinadora: muchas gracias a todos, a la mesa y a los organizadores. Estamos invitados a tomar un café.

Debates

Elementos para una reforma tributaria progresiva en la Argentina

PABLO IGNACIO CARUSO*

El sistema tributario argentino es una institución de desigualdad. Su modo de organización produce que los más pobres destinen un porcentaje mayor de sus ingresos al financiamiento del Estado que los más ricos. Los significativos avances en la lucha por la igualdad y la justicia social logrados durante el proceso kirchnerista no han alcanzado, sin embargo, a la cuestión tributaria. Así, una radical reforma tributaria progresiva sigue siendo una asignatura pendiente fundamental en la lucha contra la desigualdad en nuestro país. En este sentido, el presente trabajo aborda aspectos conceptuales e históricos sobre la cuestión tributaria, caracteriza los rasgos fundamentales del sistema tributario argentino y plantea los lineamientos generales de una reforma progresiva, con el propósito de contribuir a la reflexión, al debate y, sobre todo, a la acción política en pos de la reforma.

Palabras clave: Reforma tributaria - Política Fiscal - Impuestos - Desigualdad - Distribución

realidad económica 303 (2016) pp. 69-94
ISSN 0325-1926

* Politólogo UBA. Ex Responsable del Programa Nacional de Presupuesto Participativo, Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Cofundador y ex Secretario General de la Red Argentina de Presupuesto Participativo (2007-2015).

Elements for a progressive tax reform in Argentina

The Argentine tax system is an institution of inequality. Its way of organization leads poorer people to allot a higher percentage of their income for State funding than those who are richer do. Significant advances in the struggle for equality and social justice achieved during the Kirchnerist process have not reached, however, the tax issue. Thus, a radical progressive tax reform remains a pending matter in the fight against inequality in our country. In this sense, this paper addresses conceptual and historical aspects of the tax issue, characterizes the fundamental features of the Argentine tax system and sets out the general guidelines of progressive reform, in order to contribute to the reflection, discussion and, mainly, political action towards reform.

Key words: Tax Reform - Tax Policy - Taxes - Inequality - Distribution

Fecha de recepción: diciembre de 2015

Fecha de aceptación: mayo de 2016

Introducción

El sistema tributario argentino es una institución de desigualdad. Su modo de organización produce que los más pobres destinen al financiamiento del Estado un porcentaje mayor de sus ingresos que el que aportan los más ricos. Esto ha sido así durante gran parte de la historia nacional y lo es actualmente.

Desde mediados de la década de los setenta del siglo XX, nuestro país se vivió un caso único entre las naciones de desarrollo similar o superior en virtud de los cambios experimentados por su sistema tributario. Este pasó de ser uno progresivo, construido fundamentalmente durante el primer peronismo, a otro estructuralmente regresivo.

En la Argentina, los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), asumieron como sus dos grandes objetivos estratégicos -fuertemente relacionados- la reconstrucción de un Estado fuerte y protagónico al servicio de los intereses de la Nación y del pueblo y la lucha contra la desigualdad mediante la ampliación de derechos y la inclusión social. En este marco, las políticas públicas desplegadas mejoraron significativamente los niveles de autonomía del Estado nacional y las condiciones de vida de amplios sectores de la población.

Sin embargo, aun habiéndose producido avances hacia una mayor progresividad del sistema tributario, su estructural regresividad no ha sido alterada. Así, una radical reforma tributaria progresiva sigue siendo una asignatura pendiente fundamental en la lucha contra la desigualdad en nuestro país.

El objetivo central de este trabajo es caracterizar los rasgos fundamentales del sistema tributario argentino y plantear los lineamientos generales de una reforma progresiva, con el propósito de contribuir a la reflexión, al debate y, sobre todo, a la acción política en pos de esta reforma.

Este escrito se ocupa exclusivamente de analizar la capacidad redistributiva del sistema tributario argentino en función de su estructura, esto es, en función del peso relativo de cada impuesto en el total recaudado, y en función también de la progresividad o regresividad de cada tributo en particular. En este sentido, advierto que en este trabajo quedan fuera del análisis los temas de participación federal de ingresos públicos, de estructuras tributarias provinciales y municipales, y de organización, procedimientos y gestión de administración tributaria.

Este trabajo se organiza de la siguiente forma, en la primera parte abordo los conceptos fundamentales que hacen a la comprensión de la política fiscal en general y de la política tributaria en particular. En una segunda sección planteo un conjunto de elementos de la cuestión tributaria en clave

histórica. En la tercera parte me ocupo de trazar las principales características de la estructura tributaria argentina. La cuarta sección la dedico al impacto de dicha estructura en la distribución del ingreso. En la quinta parte presento las conclusiones.

1. Consideraciones conceptuales

En una economía capitalista la *política fiscal* es la vía principal para modificar la concentración del ingreso y la riqueza en el sentido de construir progresivamente más igualdad y justicia social. La política fiscal es el conjunto de acciones y omisiones de un Estado en materia de impuestos y de gasto público.

Vincular los impuestos con la lucha contra la desigualdad supone estudiar dos cuestiones fuertemente relacionadas: la captación fiscal, esto es, la recaudación de impuestos, y el gasto público, es decir, el destino de los fondos con los que cuenta el gobierno. “Sacarles a unos” para “darles a otros” a través de un proceso que centraliza el Estado lleva en sí entender la fiscalidad como una doble relación social. Se trata, por un lado, de la apropiación legítima de los recursos gravados y, por el otro, de su redistribución directa o indirecta a la sociedad (Nun, 2011). El Estado, a través de la política tributaria y el gasto público modifica, para bien o para mal, la distribución del bienestar.

Para arrojar más luz sobre la relación entre fiscalidad y distribución del ingreso es útil dar cuenta de la distinción conceptual entre *distribución primaria* y *distribución secundaria*. La distribución primaria es la que resulta de la llamada “remuneración de los factores de producción”; es decir, los ingresos generados en el proceso de producción y apropiados por los diferentes actores sociales, en interacción con las intervenciones y regulaciones del Estado, a excepción de su política fiscal, esto es, de la recaudación de impuestos y de la asignación del gasto público. La distribución primaria es, en este sentido, la distribución del ingreso *pre* acción fiscal. Por su parte, la distribución secundaria del ingreso es la distribución que resulta luego de la reducción o aumento que ocurre en los ingresos obtenidos en la distribución primaria por obra de los impuestos aplicados y de las diversas transferencias realizadas¹. Opera como una “corrección”, generalmente progresiva, que efectúa la acción fiscal sobre la distribución primaria, distribución que, por lo común, es de alta inequidad en todas partes. Así, la distribución secun-

¹ Entre estas transferencias se encuentran las monetarias directas, como por ejemplo pensiones, asignaciones familiares, prestaciones por desempleo y becas; las transferencias monetarias indirectas, como los subsidios a los servicios públicos; la provisión de bienes, como programas de seguridad alimentaria, vacunas y computadoras personales; y la prestación de servicios, como la educación y la salud públicas.

daria es la distribución del ingreso *post* acción fiscal (Isuani, E., 1991; Gaggero, J., 2011).

En el camino de las transformaciones hacia una sociedad de igualdad y justicia distributiva se debe luchar en ambos planos de la distribución². Dicho esto, el presente trabajo se concentra en el segundo de los planos y, dentro de éste, exclusivamente en la cuestión de los impuestos.

Entre los principios de tributación los más importantes son dos: *el principio del beneficio y el principio de la capacidad de pago*.

Los individuos deben pagar impuestos proporcionales a los beneficios que reciben de las políticas públicas. Del mismo modo que pagan por consumir televisión por cable privado sus impuestos deben estar relacionados con el uso de bienes públicos como hospitales, escuelas, corredores viales o parques públicos. Este es el *principio del beneficio*.

La cantidad de impuestos que deben pagar los individuos ha de estar vinculada con su renta, nivel de ingresos o capacidad de pago. Los impuestos deben fijarse de modo tal que sirvan a un reparto de la renta y de la riqueza social acorde con el ideal de justicia distributiva. Este es el *principio de la capacidad de pago*.

Otros principios, vinculados con los anteriores, son el de *equidad horizontal* y el de *equidad vertical*. El primero establece que los individuos de igual renta deben pagar los mismos impuestos y el segundo se refiere a que el trato fiscal ha de ser diferente para personas que tienen diferentes niveles de renta, es decir, que los que más tienen deben recibir una mayor presión tributaria (pagar más impuestos que los que menos tienen).

Un impuesto es *proporcional, progresivo o regresivo*, dependiendo de si grava a las personas de renta alta con una fracción de la renta igual, mayor o menor que a las de renta baja (Samuelson y Nordhaus, 1993). En otras palabras, un impuesto es progresivo cuando la proporción del ingreso de la que se apropia (la llamada "tasa impositiva") aumenta a medida que ese ingreso sube. Al contrario, si la tasa promedio del impuesto disminuye cuando el ingreso crece se trata de un impuesto regresivo.

Un sistema tributario es *progresivo* cuando el porcentaje de los ingresos

² Gaggero afirma que una agenda de políticas públicas que procure aumentar la equidad en la fase primaria de la distribución debería contener las siguientes cuestiones: control democrático y diversidad de los medios masivos de comunicación; regulación eficiente de mercados no competitivos y eficaces políticas antimonopólicas; control de la propiedad de la tierra y de la propiedad empresarial; redistribución de la riqueza; y una política educativa que privilegie a los sectores más desprotegidos, entre otras. Ver Gaggero, Jorge, "Diez preguntas básicas sobre impuestos y equidad", en Nun, J. (compilador), *La desigualdad y los impuestos (II). Materiales para la discusión*, Colección Claves Para Todos, Capital Intelectual, 2011, Buenos Aires, Argentina.

que las personas (físicas o jurídicas) aportan al fisco se incrementa a medida que suben sus ganancias. Esto significa que no sólo aumenta el monto de sus contribuciones (la cantidad de pesos que aportan) sino que también crece la parte de sus ingresos que va al pago de impuestos (Nun, 2011).

Los impuestos se clasifican en *indirectos* o *directos*. Los *impuestos indirectos* son aquellos que gravan los bienes y los servicios -por lo tanto gravan sólo “indirectamente” a los individuos-. Los *impuestos directos* son aquellos que gravan a los individuos (o “personas físicas”) y a las empresas (o “personas jurídicas”).

La mayoría de los impuestos indirectos son regresivos y la mayoría de los impuestos directos son progresivos. El impuesto al valor agregado (IVA) y los impuestos sobre consumos específicos (por ejemplo, tabaco) representan impuestos regresivos, mientras que los impuestos a las ganancias, al patrimonio o a la herencia ejemplifican a los progresivos.

En este sentido, Rossignolo y Gómez Sabaini sostienen claramente que “la política tributaria puede influenciar la distribución del ingreso de dos maneras, por un lado, a partir de determinar la proporción de recaudación tributaria utilizada para la financiación de programas sociales, y en segundo lugar, a partir de impuestos progresivos, como impuestos sobre la renta y patrimonios. Con el fin de incrementar el impacto redistributivo de la política tributaria, no sólo resulta necesario generar los recursos suficientes para financiar el gasto público, sino que también resulta trascendente tener en cuenta cuáles son los sectores de la población que contribuyen a ese financiamiento.” (Rossignolo, D. y Gómez Sabaini, J.C., 2011; 68).

En síntesis, un sistema tributario progresivo, edificado en virtud de una pretensión fuerte de justicia distributiva, es aquel en el que los sectores de mayores ingresos disponen para el pago de impuestos un porcentaje más elevado de sus ingresos que los demás sectores. Pero sistemas tributarios de esta clase brillan por su ausencia en América latina.

En efecto, cuando se analizan los datos de la distribución del ingreso *antes* de la acción fiscal (distribución primaria), medida por el índice de Gini³, se observa que la desigualdad en la distribución del ingreso es similar en los países desarrollados y en los países de América latina que muestran las mejores distribuciones del ingreso. Sin embargo, la situación cambia drásticamente cuando se mide el Gini *después* de impuestos y transferencias (distribución secundaria), a saber: mientras que en los países desarrollados la

³ El índice de Gini es el indicador de desigualdad más conocido. Tiene un rango de variación entre 0 (situación de distribución igualitaria de los ingresos) y 1 (situación de concentración extrema). Así, cuanto más se acerca el valor del indicador a la unidad, las desigualdades en los ingresos son mayores, e inversamente. El índice de Gini puede calcularse tanto para los individuos como para los hogares.

distribución del ingreso mejora significativamente a través de la acción combinada de impuestos y gasto público, en los países de América latina el indicador resulta el mismo o uno peor. Si se considera sólo el impacto de los impuestos, los datos arrojan el mismo resultado. Mientras que en la gran mayoría de los países desarrollados el sistema tributario produce una mejora en la distribución del ingreso, en los países de América latina, en donde imperan estructuras tributarias regresivas, produce, en general, el efecto contrario (ver Rossignolo, D. y Gómez Sabaini, J.C., 2011).

Antes de pasar a la caracterización del sistema tributario argentino plantearé algunos elementos históricos referidos a la cuestión tributaria.

2. Elementos históricos

La progresividad tributaria fue introducida en la agenda pública por la Revolución Francesa. En efecto, a fines del siglo XVIII la cuestión de los impuestos, entendidos como instrumentos de cambio económico-social y, como tales, objetos centrales de la lucha de clases de la modernidad, se convierte en una cuestión que es incorporada a la agenda histórica de los Estados-Nación (Gaggero, J., 2008).

Allí surgen los dos paradigmas fiscales preponderantes del Occidente moderno. En primer lugar, el *paradigma de la ciudadanía fiscal republicana (o burguesa)*, planteado en la Convención de 1791, cuyos principios habían sido establecidos, dos años antes, en la “Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” (1789).

En su artículo 14 dice que “Todo ciudadano tiene derecho de comprobar por sí mismo o por medio de sus representantes la necesidad de la contribución pública, consentir libremente su aplicación y determinar la cualidad o cuota del sistema (...)”. O sea, la ciudadanía posee el derecho de vigilancia y control sobre la adopción de los impuestos a los que deberá hacer frente. Todo esto en el marco de la definición fundamental, afirmada en la “Declaración”, del derecho de propiedad bajo la concepción de la burguesía en ascenso, esto es, una definición que establece una protección absoluta e irrestricta del derecho a la propiedad privada.

Dos años más tarde, el triunfo de los jacobinos liderados por Robespierre sobre los girondinos produjo la Convención de 1793. Robespierre propone la superación del modo republicano o burgués de la tributación establecido en 1791 mediante la introducción del *paradigma de la progresividad*, lo cual significó la limitación del derecho de propiedad. En efecto, Robespierre tenía plena conciencia de que el desarrollo de este nuevo paradigma suponía luchar por la limitación del derecho de propiedad, acabar con la protección irrestricta de este derecho establecida por la Convención de 1791. Así, pro-

puso abolir la concepción absoluta de la propiedad con la introducción de cuatro artículos que establecieron lo siguiente:

Primero. “La propiedad es el derecho de cada ciudadano a gozar y disponer de la porción de los bienes que le sea garantizada por la ley”.

Segundo. “El derecho de propiedad está limitado, como todos los otros, por la obligación de respetar los derechos ajenos”.

Tercero. “No puede perjudicar a la seguridad, libertad ni existencia de nuestros semejantes”.

Cuarto. “Toda posesión o tráfico que viole este principio es ilícito e inmoral” (Gaggero, J., 2008; 5,6)

El artículo aprobado por la Convención en el que se estableció lo que todos entendemos hoy por “progresividad tributaria” planteó lo siguiente:

“Los ciudadanos cuyas rentas no excedan lo necesario de su subsistencia deben ser dispensados de contribuir a los gastos públicos. Los otros deben soportarlos progresivamente según la magnitud de su fortuna” (Gaggero, J., 2008; 5)

Con este artículo de escasa duración -su existencia finalizó con la muerte de Robespierre ejecutado en la guillotina- se dio nacimiento a la progresividad tributaria moderna, se inauguró un modo de concebir la tributación que, cien años después, hizo posible la creación y desarrollo del impuesto sobre la renta y la expansión de la presión fiscal sobre los patrimonios y las herencias en Occidente.

En la misma línea merece destacarse el aporte, realizado antes y después de la Convención jacobina de 1793, del inglés Thomas Paine, un reformista agrario y demócrata radical que influyó fuertemente en el Movimiento Cartista y en cuyas ideas se apoyaron los primeros socialistas ingleses, surgidos entre 1820 y 1830, cuando se había iniciado la formación de un proletariado industrial urbano⁴.

En su obra *Los derechos del hombre*, publicada en 1792, Paine planteó la necesidad de establecer un impuesto progresivo sobre la renta con el que se pagara la educación de los niños, pensiones para la vejez, construcción de viviendas y ayuda a los más necesitados, beneficios estos concebidos no como caridad sino como derechos. Años más tarde, en su libro *Justicia agraria*, de 1797, va a plantear la necesidad de crear un impuesto a la herencia. Su argumento en defensa de tal institución de política tributaria será que toda acumulación de propiedad personal, más allá de lo que produce un hombre con sus manos, se origina en la experiencia de la vida en sociedad, viene de la colectividad, y él debe, en virtud del más elemental principio de justicia, de civilización y de gratitud, devolver una parte de lo acumulado a la

⁴ Ver Lichtheim, George, *Los orígenes del socialismo*, Editorial Anagrama, 1970, Barcelona, España.

sociedad de la que proviene el todo⁵. Así, al igual que en Robespierre, en Paine se prefigura la imagen de la política fiscal progresiva moderna.

Por su parte, Karl Marx y Friedrich Engels, en el *Manifiesto Comunista*, obra publicada en 1848, plantearon el establecimiento de fuertes impuestos progresivos como una de las medidas que el proletariado debía adoptar en los países más avanzados cuando se convirtiera en clase dominante mediante la conquista del poder del Estado⁶.

En la Argentina, como en el resto de América latina, es en el *veto* histórico, sistemático y violento que los sectores de altos ingresos se oponen al Estado cada vez que este procura apropiarse de parte de sus excedentes donde se expresa con mayor brutalidad el carácter elitista, autoritario y excluyente del capitalismo concebido y practicado por las clases dominantes de nuestras tierras.

En este sentido, Milcíades Peña, gran teórico e historiador marxista argentino, en su trabajo *El paraíso terrateniente* -trabajo en el cual analiza la lucha de clases y la configuración del poder político en la Argentina de 1810 a 1850-, señala que “los estancieros y saladeristas bonaerenses eran enemigos irreductibles de los impuestos en general y de los impuestos a la exportación en particular” (Peña, M., 1972; 42). Según su análisis del gobierno de Juan Manuel de Rosas, el autor afirma que éste “apoya también por otro camino la acumulación de capital estancieril eximiendo a esta clase del pago de impuestos, a costa de las necesidades del Estado.” (Peña, M., 1972; 62).

La regresividad tributaria como elemento histórico-estructural del capitalismo argentino se muestra claramente en un trabajo que es un clásico de la ciencia política argentina, me refiero a *La formación del Estado argentino*, de Oscar Oszlak. En efecto, los lineamientos generales de la política fiscal que caracterizó al Estado nacional en su proceso de formación, articulado con el desarrollo de uno de los ciclos expansivos de mayor intensidad de la historia económica argentina, el del modelo agroexportador, tuvieron como consecuencia el establecimiento de un sistema tributario extraordinariamente regresivo y en gran medida dependiente del comercio de importación. Así, “la riqueza en sus manifestaciones de propiedad o consumo suntuario; el ingreso en la forma de intereses y renta especulativa; las transacciones inmobiliarias y financieras; las exportaciones, sostén de la vertiginosa aceleración del progreso económico; todas ellas fuentes posibles de recursos fiscales que habrían modificado radicalmente las modalidades de apropiación de excedentes por parte del estado y, muy probablemente, la propia estructura social, permanecieron intocadas o, a lo sumo, contribuyeron magramente a la recaudación impositiva” (Oszlack, O., 1990; 221). Si a esto

⁵ En la referencia a Thomas Paine me baso en Lichtheim, George, *op. cit.*

⁶ Marx, Karl y Engels, Friedrich, *Manifiesto Comunista*, Crítica, 1998, Barcelona, España.

le sumamos que en el mismo período los impuestos sobre artículos de consumo masivo contribuyeron significativamente al total de ingresos ordinarios del Estado el resultado es que el precio de la modernización, el costo de producir y reproducir la maquinaria estatal de una sociedad ya completamente capitalista, recayó sobre los sectores populares, es decir, sobre la parte de la sociedad excluida de los beneficios de esa maquinaria.

Hacia finales del siglo XX se repite en la Argentina la misma historia de lógica brutal contra los ingresos populares de un Estado al servicio del gran capital nacional y extranjero. En un trabajo encargado por la oficina argentina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Constantino Vaitos resalta cómo la política tributaria de los años noventa del siglo pasado, período de profundización del neoliberalismo en la Argentina, aumentó significativamente la gravedad del problema fundamental del ordenamiento tributario, esto es, el “serio desequilibrio en la composición del sistema, que descansa excesivamente en el IVA aportando, a nivel nacional, el 42% de las recaudaciones totales en 1998, mientras existe una debilidad notoria en la imposición a la renta y a los patrimonios. Entre otros efectos, esta estructura imprimió un sello de fuerte regresividad documentado por el hecho de que el decil de ingresos más bajos (los más pobres) destina más del 38% de sus ingresos al pago de impuestos, mientras que el decil de ingresos más elevados (los más ricos) dedica a este propósito sólo el 20%. No hay muchos ejemplos de sistemas impositivos en la realidad actual internacional que registren el grado de regresividad mostrado por el caso argentino.” (Vaitos, C., 2001; 355). Otra vez en la historia nacional (tanto en el pasado remoto como en el pasado reciente) los sectores populares aportaron *más* a un Estado que funcionó *menos* en su beneficio.

3. El sistema tributario argentino: sus principales características

El análisis de la capacidad redistributiva de un sistema tributario lleva a considerar fundamentalmente dos cuestiones: 1) la estructura tributaria, esto es, el peso relativo de cada impuesto en el total recaudado; y 2) la progresividad o regresividad de cada tributo en particular (ver Rossignolo, D. y Gómez Sabaini, J.C.; 2011).

Desde mediados de la década de los setenta del siglo XX, nuestro país se volvió un caso único entre las naciones de desarrollo similar o superior en virtud de los cambios experimentados por su sistema tributario. Este pasó de ser uno progresivo, construido fundamentalmente durante el primer peronismo, a otro de regresividad estructural (Gaggero, 2011; Nun, 2011).

En la Argentina el sistema tributario se caracteriza por un marcado predominio de los impuestos indirectos en detrimento de los impuestos directos.

En este sentido, la escasa participación de los tributos patrimoniales en el total de la recaudación es uno de los principales rasgos -de carácter histórico- de la regresividad estructural del sistema tributario argentino. (Gaggero y Rossignolo, 2012; Gómez Sabaini, Harriague y Rossignolo, 2013).

A continuación, realizaré una caracterización a grandes rasgos de la evolución en nuestro país de la tributación directa e indirecta, de los derechos de importación y exportación, y de los gastos tributarios.

3.1. Impuestos directos

En el caso del *Impuesto a las Ganancias*, la escasa relevancia del impuesto a las ganancias de las personas físicas en la recaudación es el rasgo principal.

Creado en 1930 como impuesto a los “réditos”, tuvo poco peso en la recaudación pública hasta el período 1945-1952 (primer peronismo), cuando adquiere algún grado de importancia para ir perdiéndolo después. En la actualidad, además, la propia alícuota del gravamen resulta baja en términos internacionales (Nun, 2011; Gaggero, 2011; Rossignolo y Gómez Sabaini, 2011).

La mayor parte de lo que se recauda por ganancias en la Argentina es aportado por las sociedades comerciales (personas jurídicas) y no por los individuos (personas físicas). A causa de esto las empresas terminan trasladando el tributo al precio de los bienes o servicios que ofrecen al mercado, con lo cual, en realidad, son los consumidores quienes terminan sobrellevando la carga del impuesto, volviéndolo regresivo.

Es por esta razón que el impuesto a las ganancias de las personas físicas es el componente que verdaderamente importa desde el punto de vista de la progresividad. Desde mediados de los años setenta del siglo pasado el impuesto a las ganancias de las personas físicas tiene muy poca relevancia en el total de la recaudación tributaria. Al respecto, Nun brinda la siguiente información estadística: “En nuestro país este componente ronda apenas el 30% del total aportado por el tributo. Compárese esta cifra con el promedio del 72% que recogen por idéntico concepto las naciones desarrolladas que nuclea la OCDE. Más todavía: incluso el promedio latinoamericano es superior al nuestro y llega al 40%. En los casos de Brasil y Chile -que lideran la región en este rubro y constituyen la excepción a la regla-, alrededor de dos tercios de la recaudación por ganancias procede de las personas físicas.” (Nun, 2011; 52).

Esta escasa relevancia del impuesto a las ganancias de las personas físicas en el contexto tributario argentino obedece básicamente a tres razones. La primera es que posee una base imponible estrecha, que se limita casi con exclusividad a los ingresos provenientes del trabajo en relación de dependencia, dejando fuera, por considerarlas exentas, a las “ganancias de capital”,

tales como las colocaciones financieras, dividendos por acciones, valorización de tenencias de acciones, inversiones en bonos de deuda pública y privada, valorización de inmuebles, plusvalor acumulados en obras de arte y joyas, entre otras. Esto marca una anomalía en el nivel mundial, pues este tipo de exenciones fue suprimido en Brasil, Chile, Uruguay, Colombia, México y Paraguay, y no existe en casi ningún país desarrollado. Pero, sobre todo, lo que marca es un rasgo execrable, ofensivo, un verdadero agravio moral, del modo de organización capitalista de la Argentina. La segunda razón es que la alícuota marginal máxima del impuesto es baja, 35%, idéntica a la alícuota general que tributan las empresas. La tercera razón es que existe un bajo nivel de cumplimiento por parte de los contribuyentes; la evasión se calcula en más del 50% (Nun, 2011; Gaggero, 2011).

Los *Impuestos sobre el Patrimonio* constituyen el ejemplo por excelencia de los tributos directos destinados a modificar la distribución del ingreso y la riqueza. No obstante, en nuestro país, como sucede en general en la región, el peso que tienen estos impuestos es bajísimo.

Introducidos en la Argentina en 1974 durante el tercer gobierno de Juan Domingo Perón, representaron durante décadas menos del 1% del PIB. En 2001 se implementó el impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente. Este impuesto, si bien cumple sobradamente con su propósito recaudador, genera efectos perjudiciales sobre la actividad económica y resulta regresivo, dado que suele trasladarse a los costos, empeorando la distribución del ingreso. La razón por la cual este gravamen se contabiliza como un impuesto a la propiedad es que así lo recomienda el Fondo Monetario Internacional (Nun, 2011; Gaggero y Rossignolo, 2012). Fue en gran medida gracias a este gravamen que creció la recaudación por imposición sobre los patrimonios, la que llegó en 2007 a un 2,2% del PIB, del cual un 86% (es decir un 1,9%) remite a ese impuesto. El otro 0,3% se explica casi íntegramente por el impuesto sobre los bienes personales y en mucho menor medida por el impuesto a las transferencias inmobiliarias. Actualmente, ese 0,3% aumentó al 0,6%, pero esto sigue contrastando fuertemente con las cifras de los países desarrollados, que por este concepto perciben entre un 8 y un 12% del PIB (Nun, 2011).

En conclusión, los *Impuestos sobre el Patrimonio*, que constituyen el paradigma de la imposición directa, siguen siendo absolutamente marginales en el sistema tributario argentino.

En el caso del *Impuesto a la Herencia*, la situación es más grave, pues lisa y llanamente fue abolido en 1976 por la última dictadura cívico-militar y no ha sido reintroducido al día de hoy, luego de 32 años de democracia. Este impuesto, cuyo primer antecedente en nuestro país de un tributo con características parecidas remite al período colonial, cuando en 1801 se establece el "Impuesto Sucesorio", se define como un impuesto a la transmisión gra-

tuita de bienes, entre los cuales se incluyen las donaciones, los legados, los beneficios por fideicomiso, los beneficios producidos por cobro de seguros cuando quién los contrató no es el beneficiario y las herencias.

3.2. Impuestos indirectos

El *Impuesto al Valor Agregado (IVA)* es el principal impuesto al consumo y el más típicamente indirecto y regresivo. Este gravamen afecta sobre todo a los sectores de menores ingresos, toda vez que, en términos relativos, el consumo tiene un peso significativamente mayor en el presupuesto de dichos sectores que en el de los sectores de altos ingresos. En la Argentina este impuesto se estableció en 1975. Entre 1990 y 1995, período en el cual se profundizó en democracia el modelo neoliberal de acumulación de capital⁷, la alícuota general del IVA aumentó un 62%, ubicándose en el 21 por ciento.

El IVA tiene en nuestro país varias tasas diferenciales, que en algunos casos disminuyen su alícuota al 10,5%. Es el caso, por ejemplo, de carnes, frutas, verduras, pan, granos, fertilizantes, medicina prepaga, libros y el transporte de pasajeros de corta distancia. En cuanto a la base imponible, la reforma implementada en 2006 suprimió casi todas las exenciones, con excepción de la leche y las medicinas para uso humano (Nun, 2011).

La significativa ampliación de la base imponible, combinada con una baja en el incumplimiento y con el incremento de las alícuotas y el consumo, provocaron un fuerte incremento en la recaudación de este impuesto. En 2007 alcanzó un nivel cercano al 8% del PIB y desde ese momento siguió creciendo (Nun, 2011).

En el caso del *Impuesto sobre Ingresos Brutos*, cuyo fondo es percibido por las provincias (en promedio significa el 50% de los recursos propios provinciales), y que constituye un impuesto a las ventas realizadas en cada una de las etapas del proceso productivo con excepción, en general, de la actividad agropecuaria, su recaudación en los últimos años representó cerca del 3% del PIB. Así, “mientras el promedio de lo cobrado por impuestos al consumo es de un 9,4% del PIB en América latina y de un 11,5% en el caso de los países de la OCDE, en la Argentina supera el 12%” (Nun, 2011).

3.3. Derechos de importación

⁷ Véase la definición de este concepto y su uso en la crítica al neoliberalismo en Caruso, Pablo Ignacio, *Un remedio peor que la enfermedad: la vía neoliberal de lucha contra la pobreza en América Latina*. Con énfasis en el caso argentino, Documento de Trabajo N° 38, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), 2003, Buenos Aires. Disponible en www.ciepp.org.ar

Desde mediados del siglo pasado, los derechos de importación han tenido poco peso en nuestro sistema tributario. Esto ha sido así tanto durante el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, cuando la política industrial presentaba altas tasas de protección efectiva a la industria y aranceles bajos para la importación de insumos y bienes de capital, como, por motivos diametralmente opuestos, durante los años noventa del siglo pasado, cuando se produce una fuerte política de apertura comercial contraria a los intereses de la industria nacional.

Entre 1991 y 2007 los derechos de importación se mantuvieron en torno del 1% del PIB. Sin embargo, este nivel constante presenta cambios significativos en su estructura. En 1991, un 28% del total perteneció a los derechos de importación propiamente dichos. En 2007, en el marco de un proceso de reindustrialización, éstos pasaron a representar sólo un 2%, mientras que el 98% del total de recursos fiscales generados por las importaciones provino de los derechos aduaneros (Nun, 2011).

3.4. Derechos de exportación

El Estado argentino ha logrado incrementar sus ingresos de manera significativa mediante el cobro de derechos de exportación de bienes agropecuarios, particularmente en momentos de nuestra historia económica signados por una alta devaluación del tipo de cambio producida por el problema estructural de la economía capitalista argentina, caracterizada por una estructura productiva desequilibrada: la escasez de divisas vía crisis del sector externo⁸. Tras la crisis terminal del modelo neoliberal de acumulación de capital en 2001-2002, se volvió a cobrar derechos sobre la exportación en la Aduana, pero en esta oportunidad la recaudación por derechos de exportación alcanzó su nivel histórico más alto, estabilizándose entre el 2,0% y el 3,5% del PIB. Su ascenso empezó, precisamente, con la devaluación del tipo de cambio en 2002, situación que benefició a los exportadores, en particular a los de materias primas, cuyo precio en el mercado mundial venía creciendo sostenidamente, a la par que achicaba el poder de compra de los consumidores locales.

Como bien expresa Nun, “tal política impositiva tiene una doble justificación que ratifica por qué se trata de un gravamen progresivo. Por un lado, uno de sus propósitos es que los precios internacionales no se trasladen a los precios domésticos y afecten así la canasta de consumo familiar. Por el otro,

⁸ Sobre el concepto de la economía argentina como estructura productiva desequilibrada (EPD) y sus crisis recurrentes de sector externo véase Diamand, Marcelo, *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia. Economía para las estructuras productivas desequilibradas: caso argentino*, Editorial Paidós, 1973, Buenos Aires; Ferrer, Aldo, *La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, Fondo de Cultura Económica, vigésima reimpresión 1999, Buenos Aires; y Ferrer, Aldo, *El pecado original de la economía argentina*, Le Monde Diplomatique, Año XV, N° 177, marzo de 2014, Buenos Aires.

grava por encima del impuesto a las ganancias a un sector que, como el exportador agropecuario, obtiene beneficios excepcionales que no resultan de la retribución normal que le correspondería por su explotación de nuestros recursos naturales sino de la evolución de los mercados internacionales y de la estrategia cambiaria del gobierno” (Nun, 2011; 59).

La Constitución Nacional no establece que los fondos obtenidos por derechos de exportación tengan que coparticiparse con las provincias. No obstante, en 2009 el Poder Ejecutivo dispuso coparticipar con las provincias el 30% de las retenciones.

En el transcurso de 2007 estos recursos significaron el 10% del total de los ingresos fiscales y el 2,5% del PIB. En 2008 representaron el 3,5% del PIB, superando ampliamente a lo que percibieron otros países de la región. (Nun, 2011; Gómez Sabaini, Harriague y Rossignob, 2013).

Las retenciones a las exportaciones de bienes agropecuarios han sido y son un aporte significativo a la mejora de la progresividad del sistema tributario argentino. No obstante, la estructura de dicho sistema continúa siendo regresiva.

3.5. Gastos tributarios

Se llaman *gastos tributarios* a los recursos que se dejan de percibir, de recaudar, a raíz de las exenciones.

Uno de los rasgos distintivos del sistema tributario argentino ha sido la falta de racionalidad fundada sobre el interés general, la poca transparencia y la ineficacia en el otorgamiento de medidas promocionales, lo que ha contribuido a que el sistema tenga una alta propensión a la evasión y a la corrupción. Los incentivos funcionan generalmente a favor de los sectores de rentas más altas, afectando negativamente la distribución e incrementando la desigualdad. Para compensar la menor recaudación generada por tales exenciones es común que se incrementen los impuestos regresivos, que impactan en especial sobre los sectores de bajos ingresos.

El caso típico y sobre todo anómalo de gasto tributario en la Argentina lo constituye la desgravación impositiva de las rentas financieras, de las ganancias de capital y de la compraventa de títulos y acciones. El cuadro de injusticia distributiva se incrementa cuando se consideran, por ejemplo, gastos tributarios como la exención del impuesto a las ganancias de las remuneraciones de los jueces, las exenciones impositivas de los regímenes de promoción industrial inaugurados por la última dictadura cívico-militar y que todavía están vigentes y las importantes exenciones otorgadas al capital minero transnacional.

4. Impacto del sistema tributario argentino en la distribución del ingreso

La presión tributaria se refiere al cociente entre los impuestos y el ingreso disponible que cada uno obtiene. Según Nun (2011), en 2009 la presión tributaria promedio fue de 32%. Esto significa, en el supuesto de una imposición igualmente repartida entre todos los contribuyentes, que cada uno aportó el 32% de sus ingresos al fisco. Pero esto no ha sido así. En efecto, el sistema tributario argentino, estructurado como vimos recién, arrojó como resultado la siguiente distribución de la carga tributaria en la sociedad:

- el 20% de la población con mayores ingresos (que se apropia del 57,1% del total de recursos percibidos en nuestro país) aporta sólo un 5% más que el promedio;
- el 2°, 3° y 4° quintil aportan entre un 4 y un 10% menos;
- el 20% de la población con menores ingresos (que se queda apenas con el 3,1% del total de ingresos), aporta un 12% más que el promedio (Nun, 2011).

La conclusión aquí es clara: los más pobres en nuestro país destinan un porcentaje mayor de sus ingresos al financiamiento del Estado que los más ricos.

Gómez Sabaini, Harriague y Rossignolo, en un estudio acerca de la incidencia presupuestaria por niveles de bienestar económico, tomando como base el año 2008, arriban a una conclusión contraria a la anterior. En efecto, estos autores sostienen que la magnitud de los derechos de exportación reduce en gran medida el impacto regresivo sobre la distribución, compensando los efectos del resto de los tributos al punto de generar un sistema tributario ahora muy tenuemente progresivo, a partir del cual el índice de Gini pasa de 0,4838 a 0,4785 (Gómez Sabaini, Harriague y Rossignolo, 2013).

A mi juicio, y como ya lo planteé en este trabajo, la captación de recursos por derechos de exportación (las llamadas "retenciones" a las exportaciones) representa un significativo avance hacia una mayor progresividad tributaria. No obstante, esto no ha eliminado la estructural regresividad del sistema tributario argentino, como se pone claramente de manifiesto al considerar el indicador de presión tributaria. Como bien señala Gaggero, esta mejora en la progresividad lograda fundamentalmente por las retenciones sobre las exportaciones tiende a ser endeble, dado que su "subsistencia depende de condiciones del contexto global y de la economía local de limitada -aunque impredecible- duración" (Gaggero, 2011; 17). Algo de esta fragilidad se puede apreciar, a mi criterio, en el mismo estudio de Gómez Sabaini, Harriague y Rossignolo. Efectivamente, allí se observa el marcado descenso de la recaudación por derechos de exportación en 2009 en relación con

2008, pasando de representar un 3,5% (2008) a 2,8% del PIB (2009) (Gómez Sabaini, Harriague y Rossignolo, 2013; 345). Por otra parte, acuerdo plenamente con estos autores cuando sostienen, al inicio de su estudio, al referirse a los rasgos salientes del sistema tributario argentino, las dificultades que presenta dicho sistema para alcanzar objetivos en materia de equidad distributiva, toda vez que el impuesto más progresivo de todos, ganancias de personas físicas, produce sólo el 1,7% del PIB. Así, “no es mucho lo que el Estado puede lograr en esa materia, y de ahí que su fortalecimiento futuro resulta a todas luces absolutamente necesario” (Gómez Sabaini, Harriague y Rossignolo, 2013; 342).

Por su parte, Gaggero y Rossignolo, en una investigación sobre el impacto del presupuesto sobre la equidad, con base en el año 2010, plantean que “la característica de un sistema tributario progresivo es una presión tributaria ascendente a medida que se asciende en la escala de los ingresos” (Gaggero y Rossignolo, 2011; 82). Estos autores afirman que la presión tributaria promedio es del 45,4%, y que la desagregación por tramos de ingresos implica que el 20% de ingresos más bajos destina al pago de impuestos, en promedio, el 49,6% de su ingreso (el primer decil soporta el 49,6% y el segundo el 49,5%), mientras que el 70% intermedio paga, en promedio, el 43% de su ingreso, y el 10 por ciento superior soporta una presión tributaria del 47% de su ingreso. Por esta razón, Gaggero y Rossignolo señalan que si bien el Gini pos impuestos muestra en la Argentina en 2010 una reducción de la desigualdad, indicando un sistema tributario ligeramente progresivo y redistributivo, al considerar el indicador que compara el decil 10 (el de más ingresos) con el decil 1 (el de menos ingresos) muestra un empeoramiento, “implicando que el efecto de los impuestos agrava las diferencias entre los extremos de la distribución. Este resultado se genera porque el índice de Gini pondera en mayor medida las transferencias generadas en la parte intermedia de la distribución, en relación a los extremos de la distribución” (Gaggero y Rossignolo, 2011; 85).

En virtud de lo expuesto hasta aquí afirmo una vez más que el sistema tributario argentino es una institución de desigualdad. El carácter estructural de su regresividad explica que los más pobres destinen al financiamiento del Estado un porcentaje mayor de sus ingresos que el que aportan los más ricos. Esta situación es contraria al principio de equidad vertical y al más elemental sentido de justicia distributiva.

5. Lineamientos generales para una propuesta de reforma tributaria progresiva en la Argentina

5.1. Política y cultura de una reforma de alta complejidad

La política fiscal, tanto por el lado de los tributos como por el de los gastos, es a un tiempo objeto y condicionante de la lucha de clases. Implica un conjunto de decisiones en términos de a quiénes, y en qué proporciones relativas, se les va a cobrar impuestos, y qué tipo de impuestos, y en quiénes, y en qué proporciones relativas, el Estado va a gastar o invertir esos recursos. En este sentido, la fiscalidad es una cuestión económica (como en general se considera), pero es también, y fundamentalmente, una cuestión política (como en general no se considera), pues expresa -e incide sobre- las relaciones de fuerza entre clases, sectores de clase y grupos sociales.

Ejemplos de la fiscalidad como cuestión política son las silenciosas pero eficaces acciones de rechazo de toda propuesta de reforma progresiva por parte de los grandes bancos privados y de las principales asociaciones empresarias, como así también el no silencioso pero igualmente eficaz levantamiento del capital agrario más concentrado en 2008 en contra de la aplicación de retenciones móviles a las exportaciones del sector. Las capacidades de presión de las corporaciones representativas de los propietarios de los medios de producción, que cuentan las más de las veces con el apoyo de los conglomerados de medios de comunicación social -lo cual es lógico, pues la propiedad de los medios de producción y la propiedad de los medios de comunicación constituyen atributos del poder de clase- forman parte de los complejos elementos que hacen a la viabilidad política de una reforma tributaria a favor de los intereses populares.

En un interesante trabajo titulado *Las percepciones sociales de los impuestos*, Alejandro Grimson y Alexandre Roig, afirman que “los impuestos y las posiciones frente a ellos, así como la posibilidad de modificarlos, requieren ser leídos como un sitio de condensación política, en el cual se entrecruzan los intereses y los sentidos comunes sedimentados de los actores sociales.” (Grimson, A. y Roig, A., 2011; 91).

En dicho trabajo, se sostiene que en nuestro país las percepciones sobre los impuestos son fuertemente fragmentarias, en el sentido de que las personas suelen reparar en el “alto monto” que deben pagar por tal o cual impuesto sin reparar en una visión de conjunto sobre la cuestión tributaria. Otra percepción complementaria a esta es la no consideración de los recursos públicos como recursos propios, de toda la sociedad, sino como recursos del gobierno, sea nacional, provincial o municipal (Grimson, A. y Roig, A., 2011)

Otros dos modos de percibir la cuestión tributaria característicos de la sociedad argentina son la desvinculación percibida entre impuestos y gasto público y la percepción de los impuestos como separados, desafectados de la idea de justicia, con lo cual la articulación con la dimensión moral desapare-

ce, se esfuma (Grimson, A. y Roig, A., 2011). Ambas percepciones (la desvinculación de la tributación del gasto público y de la idea de justicia) constituyen problemas culturales graves para la perspectiva de cambios institucionales en la fiscalidad guiados por el ideal igualitario. Todo esto se refuerza “por la ausencia o debilidad de argumentaciones públicas respecto de cómo es la estructura social y la estructura de tributación.” (Grimson, A. y Roig, A., 2011; 114)

Estos elementos del orden de lo político y del orden de lo cultural señalados hasta aquí se retroalimentan para hacer que la viabilidad política de una reforma tributaria progresiva sea una cuestión de extrema complejidad. Tener en claro estos elementos, no como fatalidades sino como realidades que pueden y deben cambiarse, resulta de máxima importancia política para el arduo trabajo de consecución de la legitimidad popular necesaria para el triunfo de dicha reforma.

En este sentido la primera condición política de la reforma es la construcción de una amplia coalición político-social que proclame y sostenga los cambios necesarios. La segunda, que esta coalición pergeñe un plan estratégico que prepare el terreno para avanzar de modo sostenido, organizado y diferenciado en lo político, lo ideológico y lo cultural, en permanente análisis de la realidad por la cual atraviesa el país, de los apoyos que se logre movilizar y de las reacciones del frente opositor a la reforma.

La primera tarea política del frente reformista deberá ser el desarrollo de todo tipo de acciones de esclarecimiento de la ciudadanía, de reflexión y de debates públicos, en todos los ámbitos posibles, sobre la trascendencia que la reforma tiene para la lucha por una sociedad progresivamente más igualitaria y justa. De este modo se prepararían las condiciones subjetivas para la movilización popular sostenida y organizada en apoyo a la reforma.

En esta línea, se debería realizar una campaña nacional por la reforma tributaria progresiva, vinculando la lucha por la reforma con la lucha por la igualdad, la justicia social, el desarrollo y la democracia.

En términos del ciclo político-administrativo del proceso de una reforma tributaria significativa, el mismo exige tiempo y esfuerzo considerables, pues comprende un conjunto de pasos distintos y escalonados. Básicamente, esos pasos son los siguientes:

- Dictado de nuevas leyes
- Puesta en práctica de aquellas por el Poder Ejecutivo
- Recaudación efectiva de los fondos de las fuentes establecidas
- Administración eficiente y transparente de los recursos (Nun, J., 2011)

5.2 Lineamientos para una reforma tributaria progresiva: objetivos, orientaciones generales y medidas específicas



La búsqueda de una mayor igualdad en la Argentina exige transformar radicalmente el sistema tributario hasta volverlo fuertemente progresivo.

Para ello, y como claramente expresan Rossignolo, D. y Gómez Sabaini, J.C. (2011), la propuesta de reforma debería tener dos grandes *objetivos*: aumentar el nivel de la presión tributaria y cambiar significativamente su estructura dándole mayor peso relativo a los impuestos directos. A su vez, para las medidas específicas de reforma tributaria a implementar, deberían considerarse las siguientes *orientaciones generales*, a saber: a) ampliación de las bases imponibles; y b) adecuación del nivel de las alícuotas o tasas de los distintos tributos a los niveles internacionales vigentes en cada uno de ellos.

- Con respecto a la ampliación de las bases imponibles, una cuestión distributiva central es la eliminación de las exenciones y los tratamientos preferenciales dentro del sistema tributario que benefician a los sectores de ingresos más altos, tal como ocurre (y vimos en el punto 3 de este trabajo) con la exención de las rentas financieras y las ganancias de capital de las personas físicas.
- En lo que se refiere a la adecuación de las alícuotas o tasas de los distintos impuestos a los niveles internacionales vigentes, hay que señalar que durante la hegemonía neoliberal en la Argentina, al igual que en el resto de América latina, se redujeron las tasas de los impuestos directos (o se eliminaron lisa y llanamente algunos de ellos, como el impuesto a la herencia en el caso de nuestro país) a la par que se incrementaron las tasas correspondientes a los impuestos indirectos.

En el terreno de las *medidas específicas* de la reforma, el fortalecimiento de la imposición a la renta y a los patrimonios constituye el componente fundamental de una reforma tributaria progresiva en la Argentina.

En este sentido, se debe incrementar la presión del impuesto a las ganancias sobre las personas físicas, aumentando en 5 puntos la alícuota marginal máxima del impuesto, llevándola del 35% actual al 40%, corregir las inequidades de la aplicación del impuesto sobre los ingresos provenientes del trabajo en relación de dependencia y de locación de servicios, adecuando los mínimos no imponibles y las deducciones personales de modo tal que el gravamen alcance al ingreso neto de los sujetos ubicados, al menos, en los tres últimos deciles de ingreso del país y, lo más importante aquí, eliminar los agraviantes gastos tributarios que implican las exenciones impositivas de las rentas financieras, de las ganancias de capital y de la compraventa de títulos y acciones, como así también la que beneficia a las remuneraciones de los jueces⁹. Asimismo, se deben eliminar los secretos financieros y bursátiles, con el propósito de lograr que la administración tributaria posea información de fuentes externas a los contribuyentes (Rossignolo, D. y Gómez

Sabaini, J.C., 2011)

En lo referido al impuesto a los bienes personales, que como vimos en el punto 3 son los más progresivos y, paradoja aparente mediante, uno de los de menor peso en nuestro sistema tributario, se deben incrementar las alícuotas y modificar la estructura y la cobranza de los mismos. Nun señala que “parece inaudito, por ejemplo, que sólo 4.500 personas declaren ser propietarios de bienes en el exterior” (Nun, J., 2011; 89). En el mismo sentido resultan muchas de las valuaciones de las propiedades inmobiliarias, tanto rurales como urbanas. La subvaluación de las propiedades inmobiliarias con fines de evasión impositiva es una práctica habitual de los ricos en nuestro país.

Otra medida que debe formar parte de una propuesta de reforma tributaria progresiva en la Argentina es la de reintroducir el Impuesto a la Herencia. En un trabajo titulado *Impuesto a la herencia: una herramienta distributiva*, sus autores, Augusto Bouzas, Andrés Cappa y Melisa Girard sostienen que este impuesto contiene un potencial redistributivo importante, y que para su aplicación no hacen falta grandes cambios estructurales ni institucionales. Asimismo, realizan el siguiente cálculo. Partiendo del supuesto de que el gravamen representa en nuestro país un 0,46% de la recaudación tributaria total, al igual que el promedio de los países de la OCDE que aplican este impuesto, y tomando como referencia la recaudación tributaria de 2008, dicho porcentaje significaría un ingreso para el Estado equivalente al 3,7% del gasto consolidado en Educación Básica (lo que incluye el financiamiento de la Educación Inicial, Primaria y Media), al 12,7% del gasto en Educación Superior, el 53,2% del gasto en Ciencia y Técnica y al 73,4% del gasto en Cultura (Bouzas, A., Cappa, A. y Girard, M., 2010).

⁹ “En 1996, la ley 24.631 eliminó la exención del pago del impuesto a las ganancias que beneficiaba a los legisladores y a los jueces. Sin embargo, unas pocas semanas después la Corte Suprema de Justicia dictó una acordada que está vigente todavía y que declara inaplicable esa ley a los jueces, alegando que afecta la intangibilidad de sus remuneraciones establecida por la Constitución Nacional. El argumento no es nuevo. En 1920, la Corte Suprema estadounidense declaró inconstitucional que el impuesto a las ganancias sea aplicado a los jueces. Sin embargo, los jueces inferiores se negaban a aplicar este precedente que fue duramente criticado. Es por esto que en 1939, en el caso ‘O’Malley v. Woodrough’, la Corte abandonó el anterior precedente y consideró plenamente constitucional que los jueces paguen ganancias. En ese caso, el juez Frankfurter dijo que ‘someterlos a un impuesto general es reconocer simplemente que los jueces son también ciudadanos, y que su función particular en el gobierno no genera inmunidad para participar con sus conciudadanos en la carga material del gobierno cuya Constitución y leyes están encargados de aplicar. Por todo esto y por la doctrina consultada, no debe haber inconvenientes constitucionales para que los jueces paguen, como el resto de los ciudadanos, el impuesto a las ganancias. Lo consideramos justo.” De Nilda Garré y Darío Alessandro, “Los jueces y el impuesto a las ganancias”, en *La Nación*, 23/10/2003, citado por Nun, 2011.

En relación con las retenciones a las exportaciones de bienes agropecuarios deberán mantenerse, tanto por la progresividad que le aporta al sistema la captación fiscal de una parte de las ganancias extraordinarias que percibe el sector exportador de bienes agropecuarios, como por la defensa del salario real de los trabajadores y las trabajadoras que supone la medida en términos de barrera al incremento de los precios de bienes alimentarios de la canasta familiar.

En el plano de los impuestos indirectos, el IVA es el paradigma de los gravámenes que sostienen la regresividad del sistema. En el trabajo ya citado, Rossignolo y Gómez Sabaini sostienen que “las reformas tributarias en los países de América latina no deben pasar por una reducción en las tasas, sino en una ampliación de las bases imponibles de los gravámenes.” (Rossignolo, D. y Gómez Sabaini, J.C., 2011; 73). En relación con el tratamiento del IVA, estoy en desacuerdo con el planteo de estos autores en lo referido a las tasas, pues considero que para ganar en progresividad la reforma debe plantear una reducción significativa del IVA en los bienes y servicios propios del consumo popular, como alimentos o indumentaria, así como un fuerte aumento del impuesto para los consumos suntuarios.

En relación con los gastos tributarios, y sumado a lo dicho acerca de la eliminación de las exenciones impositivas que benefician a la renta financiera y las ganancias del capital, la reforma deberá plantear la revisión y modificación de los regímenes de promoción industrial como así también las exenciones impositivas otorgadas al capital minero transnacional.

6. Conclusiones

El sistema tributario argentino es una institución de desigualdad. Por el modo en que se encuentra estructurado, los más pobres destinan un porcentaje mayor de sus ingresos al financiamiento del Estado que los más ricos. Avanzar en la lucha contra la desigualdad exige transformar radicalmente nuestro sistema tributario hasta volverlo fuertemente progresivo.

Básicamente, la reforma debe incrementar fuertemente la imposición sobre las rentas personales y los patrimonios; reintroducir el impuesto a la herencia; atenuar la carga sobre los consumos de carácter masivo y gravar en mayor medida los consumos suntuarios; y sostener las retenciones a las exportaciones de bienes agropecuarios.

Avanzar en la erradicación de la informalidad laboral y de las situaciones de pobreza, exclusión y vulnerabilidad social¹⁰ que aún persisten en nuestra realidad económica y social demanda más Estado, más gasto público (más distribución secundaria), y para su financiamiento hace falta, precisamente,

que se incremente en forma significativa la recaudación de impuestos progresivos, es decir, hace falta que los que más tienen destinen un porcentaje mucho mayor de sus altos ingresos al financiamiento del Estado y su gasto público.

Sin embargo, en el contexto político electoral actual, la derecha argentina vuelve a plantear las mismas ideas y políticas de ajuste fiscal, de achicamiento del rol del Estado en la economía y de preeminencia del mercado como espacio de asignación y distribución de recursos sociales, ideas y políticas que nos llevaron al cuadro económico-social profundamente desigual, excluyente y empobrecedor que derivó en la crisis de 2001-2002, una de las peores de la historia nacional.

Las propuestas de políticas neoliberales -ajustes fiscales regresivos, privatizaciones, desregulación de los mercados, aperturas financiera y comercial externas, etc.- tuvieron y tienen una fórmula rectora, a saber: "Más mercado y menos, mucho menos, Estado". Pero, ¿cuál es el verdadero significado de esta fórmula rectora?

Para responder dicha pregunta hay que precisar algunas cuestiones. El mercado, como espacio social de producción e intercambio de bienes y servicios, no es un espacio social libre ni igualitario. Como bien lo han explicado Daniel Azpiazu y Hugo Nochteff, en las economías modernas, capitalistas y oligopolizadas, los individuos se encuentran bajo una doble coacción: la coacción del mercado y la coacción del Estado. Así, el problema no es sólo el de la coacción del Estado sino el de los pesos y contrapesos entre ambas coacciones. Asimismo, existe un poder de determinación sobre el mercado en función de la capacidad de producción, de demanda y de oferta de los que participan en él. Y no todos tienen la misma capacidad de producción, de demanda y de oferta. Por lo tanto, reducir la capacidad de coacción económica del Estado, a menos que al mismo tiempo el Estado fortalezca la capacidad negociadora de otros actores sociales, no implica otra cosa que aumentar el poder de coacción económica de los grandes compradores y vendedores privados del mercado (Azpiazu, D. y Nochteff, H., 1994). Es decir, en mis propios términos, el significado profundo de esa fórmula rectora neoliberal es el de incrementar el poder del gran capital, de los grandes grupos económicos locales y extranjeros del agro, la industria y las finanzas, sobre el Estado, la clase trabajadora y el conjunto de los sectores populares.

Por esta razón, y como la historia de las sociedades capitalistas en el siglo XX demuestran, las injusticias sociales fueron achicándose regularmente con el surgimiento del impuesto sobre los ingresos, el aumento de derechos

¹⁰ Me ocupé de analizar estos problemas sociales en Caruso, Pablo Ignacio, "Sobre la cuestión social en la Argentina. Pobreza, vulnerabilidad social y exclusión", en revista **Realidad Económica**, N° 222, IADE, 2006, Buenos Aires, Argentina.

de sucesión y los diversos tributos a las empresas, además de las múltiples y variadas transferencias hacia los sectores populares (Dubet, F., 2011). La larga tradición de luchas obreras de los siglos XIX y XX constituye una de las causas principales que explican esas redistribuciones. En síntesis, las mejoras en los niveles de igualdad y de justicia distributiva se dieron con más y mejor Estado, nunca con menos; y la dinámica del conflicto social fue un factor central para la realización de esas mejoras.

Por último, pensar y actuar en pos de un proyecto de profundización democrática y de redistribución de los ingresos y de la riqueza implica breagar por la adopción de mecanismos que favorezcan un nivel intensificado, sostenido y organizado de participación y movilización popular en política. Sin dudas, aquí radica una de las claves para realizar una reforma tributaria progresiva, una reforma fundamental en la lucha contra la desigualdad en nuestro país.

Bibliografía

- Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo (1994): *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en Argentina. Ensayos de economía política*, Buenos Aires, Argentina, Flacso – Grupo Editorial Norma.
- Bouzas, Augusto; Cappa, Andrés y Girard, Melisa (2010): “Impuesto a la Herencia: una herramienta distributiva”, en *La revista del CCC*, N° 9/10, Buenos Aires. Disponible en internet: <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/194/>. ISSN 1851-3263.
- Dubet, François (2011): *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*, Buenos Aires, Argentina, Siglo XXI editores.
- Gaggero, Jorge (2008): *La progresividad tributaria. Su origen, apogeo y extravío (y los desafíos del presente)*, Documento de Trabajo N° 23, Buenos Aires, Argentina, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina Cefid-Ar.
- Gaggero, Jorge (2011): “Diez preguntas básicas sobre impuestos y equidad”, en Nun, José (compilador), *La desigualdad y los impuestos (II). Materiales para la discusión*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Capital Intelectual, Colección Claves Para Todos.
- Gaggero, Jorge y Rossignolo, Darío (2011): *Impacto del presupuesto sobre la equidad. Cuadro de situación (Argentina, 2010)*, Documento de Trabajo N° 40, Buenos Aires, Cefid-Ar.
- Gaggero, Jorge y Rossignolo, Darío (2012): *Impacto del presupuesto sobre la equidad II. Simulación de los efectos distributivos de cambios en el gasto público y los impuestos*, Documento de Trabajo N° 46, Buenos Aires, Cefid-Ar.
- Grimson, Alejandro y Roig, Alexandre (2011): “Las percepciones sociales de los impuestos”, en Nun, J. (compilador), *La desigualdad y los impuestos. Materiales para la discusión*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Capital Intelectual, Colección

Claves Para Todos.

- Gómez Sabaini, Juan Carlos; Harriague, Marcela M. y Rossignolo, Darío (2013): "La situación fiscal y sus efectos en la distribución del ingreso", en revista *Desarrollo Económico*, volumen 52, N° 207-208, Buenos Aires, Instituto para el Desarrollo Económico y Social IDES.
- Isuani, Ernesto (1991): "Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable? Notas sobre la Crisis de Acumulación", en Isuani, E., Lo Vuolo, R. y Tenti Fanfani, E., *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Buenos Aires, Argentina, Miño y Dávila Editores / Ciopp.
- Lichtheim, George (1970): *Los orígenes del socialismo*, Barcelona, España, Editorial Anagrama.
- Marx, Karl y Engels, Friedrich (1998): *Manifiesto Comunista*, Barcelona, España, Crítica.
- Nun, José (2011): *La desigualdad y los impuestos (I). Introducción para no especialistas*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Capital Intelectual, Colección Claves Para Todos.
- Oszlack, Oscar (1990): *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires, Argentina, Editorial de Belgrano.
- Peña, Milciades (1972): *El paraíso terrateniente. Federales y Unitarios forjan la civilización del cuero*, Buenos Aires, Argentina, Ediciones Fichas.
- Rossignolo, Darío y Gómez Sabaini, Juan Carlos (2011): "Impacto de las políticas tributarias sobre la equidad en los países de América Latina", en Nun, J. (compilador), *La desigualdad y los impuestos. Materiales para la discusión*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Capital Intelectual, Colección Claves Para Todos.
- Samuelson, Paul y Nordhaus, William D. (1995): *Economía*, Madrid, España, McGraw-Hill.
- Vaitsos, Constantino (2001): "Recomendaciones de política", en Constantino Vaitsos et al., *Cohesión social y gobernabilidad económica en la Argentina*, Buenos Aires, Argentina, Eudeba y ONU-PNUD.

Producción

“Revolución productiva”, apertura externa y crisis de la pesca:

la política pesquera bajo el gobierno de Menem (1989-1997)

GUILLERMO J. COLOMBO*

Después de alcanzar niveles récord en los volúmenes de exportaciones de productos pesqueros, el año 1997 mostró otra cara de esa realidad. Por un lado la orientación de la política pesquera aseguró el incremento de la explotación mediante el crecimiento sostenido del esfuerzo pesquero, favoreció la apertura a flotas extranjeras y potenció la orientación exportadora de *commodities*. Por otro, produjo una crisis de sobrepesca. El autor presenta aquí el desarrollo del proceso mediante el cual se fueron delineando las políticas pesqueras del gobierno de Menem. Procura demostrar que con la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad, que encareció los productos exportables argentinos en el mercado mundial, los mecanismos para sostener la rentabilidad en la industria pasaron por incrementar la productividad del capital a partir de facilitar el acceso a tecnología, desarrollar sociedades mixtas con capitales extranjeros y reducir los costos del trabajo.

Palabras clave: Industria pesquera – Menemismo – Convertibilidad – Crisis

realidad económica 303 (2016) pp. 95-118
ISSN 0325-1926

* Dr. en Historia, UNLP. Profesor y Licenciado en Historia, UNMdP. Becario Posdoctoral del CONICET. Docente en la Carrera de Sociología de la UNMDP. Miembro del grupo de investigación GESMar. guillecolombo23@hotmail.com

"Productive revolution", external opening and crisis of fishing: the fishing policy during the Menem government (1989-1997)

After the volume of exports of fishing products reached record levels, the year 1997 showed another side to that reality. If, on the one hand, the fishing policy's orientation assured the increase of exploitation through sustained growth of fishing efforts, encouraged the opening to foreign fleets and potentiated the commodity-exporting orientation, on the other hand, it produced a crisis of overfishing, primarily of the hake hubbsi fishing. In this paper present a summary of the development of the process by which the fishing policies of the Menem government were outlined. We aim to demonstrate that with the start of the Convertibility Plan, which led the prices of Argentine export products to rise in the world market, the mechanisms to sustain profitability in the industry were raising the productivity of the capital by way of facilitating access to technology, developing mixed societies with foreign capitals and reducing the costs of labor. Our sources are different newspaper reports published in La Capital of Mar del Plata, as well as national newspapers, reports, trade documents, magazines, collective conventions, laws and decrees.

Key words: Fishing industry - Menemism - Convertibility - Crisis

Fecha de recepción: abril de 2016

Fecha de aceptación: octubre de 2016

Tras varios años de alcanzar niveles récord en los volúmenes de exportaciones de productos pesqueros el año 1997 mostró que tal crecimiento tenía un anverso sombrío. La orientación de la política para la pesca, la cual aseguró el incremento de la explotación mediante el crecimiento sostenido del esfuerzo pesquero, favoreció la apertura incontrolada a flotas extranjeras y potenció la orientación exportadora de *commodities*, produjo la sobrepesca del principal recurso piscícola del Mar Argentino, la merluza hubbsi. En el siguiente trabajo intentamos presentar en apretada síntesis el desarrollo del proceso mediante el cual se fueron delineando las políticas pesqueras del gobierno de Menem y cómo los diferentes actores de la industria, empresarios y trabajadores, a través de sus respectivas organizaciones gremiales, se posicionaron ante las medidas implementadas así como a la orientación general que asumió el gobierno en materia de pesca. Procuramos generar argumentos tendientes a considerar que con la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad, que encareció los productos exportables argentinos en el mercado mundial, los mecanismos para sostener la rentabilidad en la industria pasaron por incrementar la productividad del capital a partir de facilitar el acceso a tecnología de procedencia externa (a través de la incorporación de buques) para un sector del empresariado local, así como también en el desarrollo de sociedades mixtas con capitales extranjeros y en la reducción de los costos del trabajo a través de distintos mecanismos de flexibilización laboral. Todo ello, además, bajo un modelo de “minería pesquera” dado por el incremento desmesurado de las capturas que terminó dando origen a la mayor crisis en la historia de la industria pesquera (Cóccaro *et al*, 2000). Para ello utilizamos como fuente principal distintas noticias periodísticas publicadas en el Diario *La Capital* de Mar del Plata, así como también en diarios nacionales, informes de las Cámaras pesqueras, documentos gremiales, revistas, convenios, leyes y decretos.

La “industria pesquera nacional” y la revolución productiva

En 1988 Cesar Lerena, quien poco después se convertiría en asesor de temas de pesca en los primeros años del gobierno justicialista y más tarde renunciaría, publicó un libro titulado *La Industria Pesquera Argentina: reafirmación o decadencia*. El trabajo contó con la colaboración de Carlos Menem, que tras haber vencido a Antonio Cafiero, se consagraba como candidato a presidente por el justicialismo.

El aumento del valor agregado a los productos, el incremento del consumo nacional, las exportaciones de especies no tradicionales, la captura argentina en zonas adyacentes al mar territorial argentino y la consecuente ampliación de la producción de harinas, conservas y aceites, habrán de generar recursos directos del orden de los mil cuatrocientos puestos de trabajo, que el Justicialismo aspira a concretar, movilizandolos en programas concretos, apoyados por el

dictado de las normas necesarias para favorecer esta revolución productiva (Menem en Lerena, 1989: 9).

El libro presentaba como propuestas para el desarrollo pesquero: la expansión del mercado interno a través de la educación de los consumidores, el otorgamiento de subsidios a las empresas y la creación de puestos de trabajo. Además proponía una política cambiaria que mantuviera la ecuación positiva entre el dólar de exportación y los costos internos de producción; una política monetaria que contemplara la financiación de la producción y exportación; inversiones destinadas a la modernización tecnológica, una política fiscal que privilegiara las exportaciones con alto valor agregado, todo garantizado por un pacto social entre trabajadores y empresarios. Para Lerena se trataba de la publicación de *“la política pesquera industria nacional”* (Lerena, 2009). No descartaba la inversión extranjera, y por lo contrario, veía entre las funciones del gobierno del Estado la promoción y el fomento de las sociedades mixtas entre empresas locales y foráneas, aunque aclaraba que se debían tomar las precauciones indispensables para que esas sociedades se constituyeran con empresarios *“argentinos de probada idoneidad en la temática”* (Lerena, 1989). Según Pradas (2006) esa propuesta fue el primer y único *“intento intelectual orgánico del empresariado fresquero”* por diseñar un proyecto de política pesquera integral.¹

“Donde manda Canciller, no gobierna Subsecretario”

Cuando Menem ganó las elecciones, medios periodísticos marplatenses anunciaban la *“inminente designación”* de César Lerena como subsecretario. Aseguraban que el Presidente le había ofrecido el cargo *“lo que fue aceptado de buen grado por el doctor Lerena que ha venido preparándose desde hace tiempo para las eventuales funciones de gobierno”*.² Sin embargo Felipe Solá, un joven Ingeniero Agrónomo que había sido secretario de Jorge Taiana³ y ministro de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires durante la gobernación de Antonio Cafiero, se hizo cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (SAGyP). Con él, Luis Otero, quien había sido titular del área en Buenos Aires, ocupó la subsecretaría de

¹ A grandes rasgos, la flota pesquera de altura se divide según el tipo de buque que opere. Los barcos fresqueros realizan tareas de pesca y descargan los productos, que luego son procesados en plantas en tierra. Los barcos congeladores, congelan y empaican el pescado dentro del mismo buque. Tienen una más alta capacidad de captura, mayor autonomía, capacidad de bodega y más tecnología a bordo. En el marco de alta conflictividad desarrollado entre 1997 y 2001, uno de los pliegues que asumió la batalla social fue el enfrentamiento entre la flota fresquera y la congeladora por garantizar la continuidad de las tareas de pesca (ver Colombo, 2015).

² Diario *La Capital* (en adelante L.C.), 11/06/1989.

³ Exministro de Salud del presidente Héctor Cámpora y médico de Juan Domingo Perón.

Pesca Nacional. Un cronista atribuía la “no designación” de Lerena a las internas entre el “cafierismo” y el “menemismo”, postulando a Solá como un hombre de Cafiero.⁴ Pero el asunto no se resumía a una interna política sino que perfilaba una disputa en torno de la orientación de la política pesquera. Luego de asumir la conducción de la SAGyP, Solá afirmó:

Esta actividad pesquera nacional, arrolladora, que crece año a año, es una actividad nueva. Como tal estamos cruzados por corrientes muy encontradas, todavía no está asentado un pensamiento pesquero nacional. Todavía hay tantas opiniones como empresas hay en la pesca. Cuesta mucho concertar, cuesta mucho ponerse de acuerdo, cuesta mucho pensar en el interés del conjunto, en el interés de todos y dejar en la mesa el interés de un grupo o sector.

Anunciaba la inexistencia de un pensamiento pesquero unívoco, mostraba lo dificultoso que sería conducir el área en función de los múltiples intereses en juego y evitaba explicitar una posición. Concluía de un modo sincero, pero su “ingenuidad” resultaba temeraria. *“Corre mucha plata alrededor de las decisiones pesqueras, un permiso pesquero es hoy casi, casi darle un gran negocio, un paquete de dinero a alguien que lo use bien. Es decir, la responsabilidad y el peso es grande”*⁵. Luis Otero mantuvo inicialmente un discurso proclive a la mayor industrialización, a la agregación de valor en la elaboración de productos, a la incorporación de inversión extranjera y al ordenamiento de la actividad mediante una ley.⁶ A poco de asumir anunció *“Vamos a priorizar el crecimiento del área a través de la industria nacional que está instalada en el país...”*⁷. Pero también declaró la necesidad de *“devolver la credibilidad que hemos perdido al no alentarse la radicación de capitales y tecnología en el país que signifiquen más buques, más plantas industriales, con el mayor valor agregado posible y adecuadas estructuras portuarias”*.⁸ En septiembre vencían los plazos para la renovación o denuncia del convenio pesquero con la URSS.⁹ El acuerdo con Bulgaria había expirado en el mes de julio. En cuanto hablábamos de un acuerdo bilateral donde se afectaban relaciones exteriores de la Nación, correspondía la intervención de la Cancillería. Entonces era Domingo Cavallo el titular del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Y más temprano que tarde mostró sus credenciales. En lo que se refiere a pesca, pronto se conoció un proyecto de ley cuya autoría pertenecía a la Cancillería. La norma insistía con la propuesta de “abrir” el

⁴ L.C., 18/06/1989.

⁵ L.C., 26/08/1989.

⁶ L.C., 23/04/1989.

⁷ L.C., 02/08/1989.

⁸ L.C., 03/08/1989.

⁹ Con el objetivo de reactivar la actividad pesquera nacional, el gobierno radical firmó en el año 1986 acuerdos con la URSS y Bulgaria que abrían la posibilidad de que buques de esos países pescaran en las costas argentinas. La concreción de esto generó una pugna en el empresariado pesquero, el rechazo de varios gremios y la CGT regional Mar del Plata.

mar argentino a las flotas extranjeras buscando un acuerdo con terceros países. Un convenio en virtud de temas pesqueros, pero que abrigaba la intención de mejorar las relaciones con el Reino Unido y con la Unión Europea. Así es como, sin que desde la SAGPyA se tuviera en claro qué política pesquera implementar, fue en la búsqueda de extender relaciones con las potencias europeas que la cancillería definió las principales políticas pesqueras (Lerena, 2009). Una de las primeras resoluciones en la que intervino la Cancillería fue declarar la renegociación de los cuestionados Acuerdos Marco con la URSS. Como adivinaba que la propuesta generaba resistencias, Cavallo ensayó una defensa algo estridente. Ante acusaciones de depredación y del incumplimiento de normas, negó que se hubieran detectado irregularidades, pero destacó que *“no hay mecanismos para que la Argentina verifique el cumplimiento de las condiciones pactadas”*¹⁰. Y finalmente el gobierno renegoció los acuerdos en Moscú.

Una ley para la industria pesquera

Las primeras discusiones en torno de la sanción de una ley nacional de pesca en 1988 giraban fundamentalmente alrededor de la apertura del mar argentino a flotas extranjeras. El debate rondaba acerca del modo en que pretendían ingresar dichas flotas y del tratamiento que se realizaría de la materia prima. Esto es ¿el pescado se exportaría como *commodities*? o, en cambio ¿mediaría un proceso mayor de agregado de valor? Hasta ese momento, los acuerdos firmados con terceros países se inclinaron por la primera de las fórmulas. Por otra parte, a principios de la década de los '90 el contexto indicaba, al menos, manejarse con cautela. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) alrededor del 70% de las pesquerías del mundo se hallaba explotada al borde de su capacidad, sobreexplotada o en estado de colapso (Litovsky, 2000). El peligro era que aquellas potencias trasladaran su capacidad de pesca a zonas donde, si bien aún no existían grandes problemas, no se podría sustentar un desmedido esfuerzo pesquero.

En octubre de 1989 el gobierno declaraba la intención de profundizar la apertura y posibilitar la pesca de terceros países. El subsecretario Otero, antes enemigo de este tipo de apertura, ahora revelaba que *“La Argentina se propone reconvertir su industria pesquera, abriendo el sector a mayores inversiones extranjeras en plantas y embarcaciones, y procura acuerdos con la Comunidad Económica Europea para la explotación controlada de recursos ictícolas”*, asegurando que el gobierno *“tiene la firme decisión política de impulsar negociaciones con la CEE”*¹¹. Por el lado empresarial, las cámaras

¹⁰ L.C., 19/09/1989.

¹¹ L.C., 19/10/1989.

pesqueras ya no portaban el nacionalismo que alguna vez sostuvieron en la década de los '70. Ahora señalaban las dificultades dadas por la falta de capital, la ausencia de créditos y las barreras para el acceso a tecnología.¹² La CAABPA solicitaba un cambio, pues *"No se puede seguir mirando para adentro y para atrás"*¹³. Dos meses después, junto con los Procesadores, enviaba una nota al ministro Cavallo, a quien luego de pedir que la pesca sea declarada actividad de interés nacional, recomendaba que la futura ley de pesca se orientara al crecimiento y desarrollo de la actividad, explotación y reserva de recursos, apertura a flotas extranjeras, desregulación, incentivos a la exportación y facilidades para la importación de bienes de capital y participación del sector empresario en las cuestiones fundamentales de la actividad. Interesaba particularmente la incorporación de nuevos buques pesqueros, la importación libre de aranceles y el *charteo*.¹⁴ Los industriales de la pesca se mostraban favorables a una apertura "controlada" siempre y cuando ello favoreciera su posición a través de algún vínculo con las empresas extranjeras. Al pedir la reserva del pabellón nacional aseguraban el lugar de socios locales de los capitales externos.

A finales de 1989 y comienzos de 1990 se renovaron las intenciones de sancionar una ley nacional de pesca, retomando la iniciativa de los últimos años del gobierno de Alfonsín. Los diputados nacionales demoprogresistas Alberto Natale y Enrique Muttis presentaron un proyecto de ley que tenía como objetivo básico propender a una intensa explotación de las riquezas bioacuáticas del Mar Argentino, dentro del marco de una *"estricta política de preservación de las especies y del reconocimiento del dominio sobre estas riquezas de las provincias ribereñas a dicho mar"*.¹⁵ También Lerena, todavía asesor del presidente Menem, buscaba propiciar una ley. Incluso la Cancillería presentó su proyecto. *"El primer llamado de atención para las entidades vinculadas con derechos legítimos a la pesca es que la Cancillería aparezca manejando el tema"*.¹⁶ Los cuestionamientos al proyecto en cuestión se originaban en la quita de poder al Parlamento, el centralismo que promueve al darle poder de veto al Estado Nacional en el Consejo Federal Pesquero (organismo que la ley creaba y en el que tenían representación las provincias con litoral marítimo), la eliminación de la cláusula de que el 75% del personal embarcado debía ser de nacionalidad argentina, la subestima-

¹² Las principales cámaras pesqueras que entonces existían en la actividad eran la Cámara Argentina de Armadores de Buques Pesqueros de Altura (CAABPA) y la Cámara de Procesadores, ambas con sede en Mar del Plata. La Cámara de Armadores Pesqueros y Congeladores de la Argentina (CAPECA) y la Cámara Argentina Patagónica de Industrias Pesqueras (CAPIP) con sede en la Patagonia.

¹³ L.C., 21/07/1989. La nota se titulaba "Los Armadores frente a la Revolución Productiva".

¹⁴ L.C., 09/09/1989.

¹⁵ L.C., 31/10/1989.

¹⁶ L.C., 22/03/1990.

ción de la tarea científica al no considerar obligatorios los dictámenes del INIDEP¹⁷, la promoción del otorgamiento ilimitado de permisos de pesca, entre otros. Solari Yrigoyen, entonces senador por la UCR, decía que el proyecto planteaba un sistema de licencia que *“ha caducado en el mundo”*. Por eso se trataba de un grave error por *“el sesgo de apertura sin condiciones...”*¹⁸. El Sindicato de Obreros Marítimos Unidos (SOMU) y el Sindicato Obrero de la Industria del Pescado (SOIP) no tardaron en manifestar su *“más enérgica oposición”*. Este último gremio calificó el proyecto como *“extranjerizante, no productivo y atentatorio de la necesaria preservación del recurso”*.

Por el lado del empresariado pesquero marplatense también llegaban críticas. La CAABPA entendió que el texto *“parece claramente destinado a facilitar las gestiones del acuerdo con Gran Bretaña, en un modo poco usual”*.¹⁹ La entidad señaló que la iniciativa *“significa una involución, ya que no sale la Argentina pesquera al mundo, sino el mundo viene a ella en términos de intercambio político, no económico”*. Y *“no parecen evidentes los beneficios concretos del régimen que se propone, debido a que la apertura, vía discrecionalidad administrativa, genera graves consecuencias sobre la competitividad de la industria nacional”*²⁰. La Unión del Comercio la Industria y la Producción también expresó su rechazo quejándose además porque la reunión convocada para debatir la ley -y a la que no fue invitada la entidad-, se realizó en la sede de un banco extranjero (el Banco de Nueva York).²¹ Lo mismo expresaba la Coordinadora de Gremios que *“destaca el carácter dependiente y sectario de este proyecto al ser convocadas las fuerzas empresarias a una reunión informativa en el Banco de Nueva York, excluyendo de esa convocatoria a las organizaciones gremiales vinculadas a la pesca”*.²² Las múltiples oposiciones tuvieron efecto y la Cancillería retiró su proyecto de ley.

En septiembre de 1990 Luis Otero dejó sus funciones como asesor de pesca, escalafón en la que quedó instalado luego de la desjerarquización del área. Lo reemplazó el justicialista Edgardo Murguía, quien había sido senador por Santa Cruz entre 1983 y 1989.²³ Este funcionario afirmó: *“nuestra*

¹⁷ El Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero analiza el estado de las pesquerías e indica cuál es el rendimiento máximo sostenible, estableciendo un límite científico a los volúmenes de captura.

¹⁸ *La Nación*, 04/06/1990.

¹⁹ Arturo Crosetti, senador provincial por el Partido Intransigente, realizaba una crítica similar cuando afirmaba que *“Esta manera compulsiva de elevar el proyecto parece haber sido determinada por la urgencia de acordar políticas al respecto con Gran Bretaña, y no por un estudio riguroso de las condiciones que presenta el espacio marítimo del Atlántico Sur...”*, L.C., 24/12/1990.

²⁰ L.C., 28/04/1989.

²¹ L.C., 29/04/1989.

²² L.C., 08/05/1989.

²³ Vicente Muleiro vincula a Murguía con Carlos Corach. Indica que cuando este último asumió como ministro del Interior, Murguía fue llamado para cumplir la función de Coordinación de

*idea es llegar a un proyecto consensuado que cuente con el apoyo de los distintos sectores gremiales, empresarios y de la comercialización de la pesca*²⁴. Ratificando la continuidad en la búsqueda de inversiones extranjeras, indicó que se buscarán “*todos los medios*” económicos para incrementar los valores de exportación.²⁵ No obstante las declaradas intenciones de Murguía, la ley tuvo que esperar hasta el año 1997 para ser sancionada. Pasaron varios años hasta su reglamentación definitiva. De todos modos, lo que el futuro “padre de la convertibilidad” no pudo lograr a través de una ley, lo promovió por otras vías a partir de su llegada a la cartera de Economía.²⁶

La pesca en tiempos de convertibilidad y “el desafío de crecer”

En el año 1991 Felipe Solá se alejó de la secretaría para ocupar una banca de diputado, aunque más tarde regresaría. Cavallo aprovechó la oportunidad para ubicar a un hombre de su confianza. Se trataba del Ingeniero Agrónomo Marcelo Regúnaga, quien años después volverá a la secretaría durante la presidencia de Fernando de la Rúa. Regúnaga nombró como Interventor del INIDEP a Fernando Giorgiadis. Éste último, al asumir en su nuevo cargo, planteaba que “*es un compromiso del gobierno conciliar una política de ajuste y al mismo tiempo una de crecimiento...*”²⁷ Fernando Gutiérrez oficiaba de asesor y luego fue nombrado Subsecretario de Pesca.²⁸ Se trataba de un empresario textil que llegaba con la misión de fomentar convenios con potencias extranjeras.²⁹

dicho Ministerio (Muleiro, 2000). César Lerena lo ubica como uno de los Senadores que promovió los convenios con la URSS y Bulgaria. Por otra parte, años después, Murguía fue procesado bajo la figura de peculado por maniobras con facturas y recibos mellizos de trabajos de la imprenta del Congreso (Lerena, 2009).

²⁴ L.C., 21/09/1990.

²⁵ L.C., 02/10/1990.

²⁶ Ángel Roig, intendente de Mar del Plata por la UCR, expresó: “Tanta ‘demora’ sirvió al Poder Ejecutivo para dictar resoluciones y avanzar en acuerdos internacionales, sin el resguardo y marco jurídico que significa una ley sancionada por el Congreso de la Nación”. L.C., 05/01/1994.

²⁷ L.C., 20/04/1991.

²⁸ Gutiérrez poco después formó la Fundación Sudeste y fomentó su candidatura a Intendente de Mar del Plata por el PJ. Como contribuyente de la Fundación figuraba el empresario pesquero Guillermo Jacob, conocido como el “rey del calamar”, sindicado como uno de los principales beneficiarios de las políticas pesqueras de los últimos 30 años. Además Gutiérrez fue uno de los hombres designados por Menem y Cavallo para conformar la Comisión de Pesca del Atlántico Sur, que integraban nuestro país y Gran Bretaña, para buscar consenso en la definición de políticas pesqueras correspondientes al área de las islas Malvinas.

²⁹ Revista *Redes*, N° 59, año 1991.

Los nuevos funcionarios iniciaban sus actividades en el marco de la Convertibilidad. Ésta al mantener la paridad cambiaria, perjudicaba a un sector fundamentalmente exportador como la pesca. Por ello, los incentivos otorgados a los industriales debían provenir de otros lados. Entonces las cámaras pesqueras buscaban alcanzar un pacto basado sobre dos aspectos. Por un lado, medidas fiscales como la inclusión de los productos pesqueros en el régimen de devolución de impuestos, un precio de retención para el gas oil, la eliminación de retenciones, la supresión de aranceles de importación de bienes de capital, repuestos, maquinarias e insumos y la regularización de la entrega de Bocrex³⁰ para recomponer el “atraso cambiario”. Por otro, en relación con la política pesquera las cámaras solicitaban agilizar el tratamiento de la Ley de Puertos que permitiera privatizar los servicios portuarios y la privatización del Mercado Concentrador.³¹ Finalmente el gobierno y varias cámaras del sector pesquero sellaron el *Acuerdo Fiscal para el Crecimiento y el Desarrollo Pesquero Argentino*. Por medio de éste los precios al consumidor de las distintas especies de pescado registrarían rebajas de entre el 25 y el 30%, al tiempo que los industriales se comprometían a alcanzar un “*crecimiento sectorial previsible con un 30 por ciento de incremento en el valor de sus exportaciones*”. El gobierno prometió eliminar aranceles de importación para buques y otros bienes de capital, incorporar la industria pesquera al régimen de devolución de impuestos y agilizar la devolución del IVA, entre otras cuestiones. También asumía el compromiso de estudiar la privatización del Mercado Concentrador, lo que poco después concretó, y proyectaba modificaciones a convenios colectivos de trabajo así como iniciar un camino a la flexibilización laboral buscando disminuir los “costos salariales”.³²

A pesar de lo acordado, para el mes de junio la situación de la pesca era caótica. A la quiebra y cierre de plantas, las ocupaciones de edificios, denuncias sindicales y la movilización de trabajadores desocupados, se sumaba un nuevo escándalo protagonizado por industriales pesqueros, cuando varios empresarios fueron apresados por cometer infracciones a la Ley Penal Tributaria. El pronto pago de las fianzas para quedar en libertad generó la indignación de dirigentes sindicales que no comprendían por qué no se realizaban los aportes de las cuotas sindicales y obras sociales, mientras que rápidamente se encontraban fondos para sacar a los empresarios de prisión. No obstante, a pesar de los padecimientos de algunos de sus actores, la situación vista desde las estadísticas demostraba una fase expansiva. La paradóji-

³⁰ Se trataba del pago de reintegros o devolución de tributos mediante la entrega de Bonos de Crédito.

³¹ L.C., 13/04/1991. El Mercado Nacional de Concentración Pesquera se creó en 1980. Se ocupaba de concentrar las ventas de pescado en el mercado interno, rematando a la baja y negociando directamente con los grandes consumidores. Al momento de su cierre comercializaba el 20 % de la captura nacional.

³² L.C., 04/05/1991.

ca circunstancia se mostraba en un periódico del día 25 de junio, el cual ¡en la misma página! anunciaba: “*Se registró un récord en las exportaciones pesqueras*” y, a su lado, “*Fueron despedidos sesenta empleados*”.³³ En lo que sería un rasgo de toda la década, la pesca mostraba que crecimiento económico y generación de empleo eran dos cuestiones que no necesariamente marchaban juntas.

“Barajar y dar de nuevo”: la desregulación

El “sistema” portuario nacional se conformó al calor de la integración de la economía argentina al mercado mundial en calidad de exportadora de productos agropecuarios. Así como el ferrocarril se necesitaba para trasladar la producción a los centros urbanos, particularmente Buenos Aires, los puertos de ultramar se necesitaban para exportar (Lázaro, 1992).³⁴ Ambos sistemas de transporte se consolidaron en la zona pampeana con el sector exportador en manos de capitales extranjeros y en función de las necesidades de exportación se delineó su infraestructura. En ese contexto, muchos puertos fueron construidos y explotados de forma privada mientras que en otros tuvo participación el Estado nacional. El gobierno de Perón, igual que con el sistema ferroviario, estatizó el manejo y la administración portuaria. Esa situación perduró hasta la década de los '90, cuando la idea de descentralizar y privatizar los puertos comenzó a ganar terreno. En su discurso de asunción Fernando Gutiérrez manifestó: “*Yo pondré énfasis en la desregulación de todos los costos de la actividad pesquera...*”³⁵. Aquel año fue duro para la industria. Aun así la pesca tuvo un buen rendimiento en relación con las exportaciones. El presidente de la cámara de procesadores, realizando un balance, indicó que era grande el esfuerzo que exigía el reordenamiento económico del país. Desde la perspectiva empresaria, la hiperinflación y “el atraso cambiario” provocaban un continuo desfasaje en la ecuación precios-costos. Se sumaban como problemas la retracción en la demanda internacional y la caída de los precios. En ese contexto, el *Acuerdo para el Desarrollo Pesquero* sumado a la liquidación del Mercado Concentrador, se recibieron como buenas noticias. Por ello José Lorenzo terminaba diciendo que el año 1992 parecía presentarse como el de la definitiva consolidación de una verdadera política pesquera.³⁶ En marzo de 1992 Gutiérrez señalaba que el

³³ L.C., 25/06/1991.

³⁴ Lázaro entrecomilla la palabra sistema porque a lo largo de su estudio demuestra que la Argentina careció de algo así como un sistema portuario nacional, entendido como una dinámica portuaria caracterizada por una situación de interacción entre puertos orientada hacia el objetivo específico de la actividad portuaria. Más bien, aquí la tendencia fue hacia una competencia recíproca y ruinoso entre los puertos.

³⁵ L.C., 16/12/1991. Señaló además que se mantenían los contactos con la CEE para firmar un acuerdo tendiente a “la renovación de la flota pesquera argentina”.

³⁶ Revista *Redes*, N° 60, año 1992. “Una crisis de modalidades distintas”, José Lorenzo, p. 33.

objetivo del gobierno era pasar de las 600 mil toneladas capturadas al millón, volumen que se alcanzó en 1997. Para lograrlo había que profundizar la desregulación y fomentar convenios internacionales.³⁷ Poco después la Subsecretaría de Pesca señalaba la intención de *“desarticular el entramado de regulaciones que distorsionaban el funcionamiento del sistema, procurando adecuar el costo argentino a niveles internacionales que posibiliten la natural competitividad de la industria local”*.³⁸

A mediados del año 1992 el Poder Ejecutivo nacional, mediante el decreto 817, procedió a la Desregulación Portuaria, Marítima y Pesquera, estableciendo la libre contratación de puertos y buques y modificando el régimen jurídico que exigía la captura con buques nacionales, el cual había asegurado un alto grado de protección a los pescadores locales según las leyes 20.136/73 y 20.489.³⁹ Los considerandos del decreto, que se inscribían en el marco de la reforma del Estado, estaban poblados de terminología liberal que insistía en la necesidad de promover la libre concurrencia en el mercado para la formación de precios, el abaratamiento de costos empresarios, la no intervención estatal y la tendencia a una mayor apertura económica.⁴⁰ Se disolvía la Administración General de Puertos Sociedad del Estado la cual pertenecía a la órbita nacional y delegaba la administración pesquera en las provincias, habilitando (y alentando) la posibilidad de privatizar los servicios portuarios. Además, aduciendo *“limitaciones a la libertad de contratación entre las partes”* y generando *“la formación de gravosos sobrecostos”*, se daban de baja los convenios colectivos de trabajo de las tripulaciones de buques a favor de *“la libertad de contratación”*.⁴¹ En el mismo sentido, se terminaba con la obligación de contratar un 75% de ciudadanos argentinos para las tareas de marinería y maestranza, derecho que desde 1973 había

³⁷ L.C., 29/03/1992.

³⁸ L.C., 03/05/1992.

³⁹ Con el criterio de proteger la industria nacional pesquera la ley 20.136/73 disponía que los recursos del mar argentino solo podían ser explotados por buques con pabellón argentino.

⁴⁰ Decreto 817 de 1992. Disponible en línea

<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/8845/norma.htm>.
Visitado el 12 de abril de 2012.

⁴¹ El artículo 35 especificaba que *“Transitoriamente y hasta tanto se formalicen los nuevos convenios a los que se refiere el artículo siguiente, dejarán de tener efectos aquellas cláusulas convencionales, actas, acuerdos, o todo acto normativo que establezcan condiciones laborales distorsivas de la productividad o que impidan o dificulten el normal ejercicio de dirección y administración empresarial”*. Artículo 35, capítulo V sobre Regímenes Laborales, decreto 817/92. Poder Ejecutivo Nacional. Entre otros aspectos, también eliminaba la obligación de contratar delegados de personal arriba del buque. Por último, comprometía al Ministerio de Trabajo a convocar, luego de diez días de vigencia de la normativa, a las comisiones negociadoras de los convenios colectivos de trabajo. Es decir, primero atacaba las conquistas obreras y luego volvía a repartir las cartas en un marco bastante más favorable para la negociación por parte de los empresarios.

garantizado la ley de Navegación 20.094.⁴² Este hecho motivó acciones de protesta y denuncias por parte de las tripulaciones marineras y la CGT regional. Por lo contrario, contó con el apoyo de la recientemente creada Federación de la Industria Pesquera Argentina (FIPA)⁴³.

La apertura externa

Hacia mediados del año 1992 la conducción del Ministerio de Economía buscaba diseñar políticas que, al mismo tiempo que fomentaran las exportaciones, continuaran demoliendo los lineamientos del viejo modelo sustitutivo. Entre ellas se trataba de eliminar lo que consideraban privilegios artificiales, entre las que se colocaban los regímenes de promoción industrial. En ese marco Cavallo anunció un aumento en los reintegros a las exportaciones pesqueras. La medida respondía a otra de las reiteradas demandas de los industriales pesqueros. Sin embargo, y como contraparte, el gobierno a través del decreto 2000/92 suprimió lo que quedaba del régimen de promoción industrial afectando particularmente a las empresas pesqueras radicadas en la Patagonia. Tanto era así que los anuncios más que entusiasmar a los empresarios alentaron las críticas por parte de CAPECA y un apoyo nada eufórico por parte de la CAABPA, pues esta última entendía que los incrementos recibidos serían absorbidos por el alza de los costos. En ese contexto, Gutiérrez declaró que “*la crisis pesquera pasó*”. Pero no era esa la opinión de las principales cámaras de armadores. Por el lado de CAPECA se denunciaba la existencia de una crisis de mercado dada por la recesión que transitaba la economía de los principales países compradores y el impacto de ese fenómeno en los precios. Además, la peseta y la lira habían sufrido un deterioro en relación con el dólar, lo cual indirectamente representaba una caída en los niveles de ingreso de los exportadores. Complicaba el escenario la situación local que mantenía el tipo de cambio fijo, el incremento de tarifas, de transporte, comunicaciones, “costos financieros” y de intervención bancaria, así como la falta de financiación, aumento de la presión fiscal y de cargas previsionales. Todo esto posicionaba a las empresas en camino de una suspensión de pagos.⁴⁴ Para compensar esa situación pedían que los reintegros se elevaran a un promedio de entre 8 y 10%. Por su parte la CAABPA también presentaba un panorama inquietante. Si bien reconocía que la estabilidad monetaria les había permitido reducir costos y detectar ineficiencias, y que la desregulación y los reintegros ayudaban a mejorar la situación, se quejaba del alto costo de la mano de obra, así como el costo de algunos insumos y servicios privados y públicos como las tarifas telefónicas, la energía,

⁴² La vigencia de este artículo de la ley fue restituido en el año 2004 a través del decreto 1010.

⁴³ Se trataba del intento federativo de las cámaras armadoras y procesadoras de la Argentina.

⁴⁴ Revista *Redes*, N° 65, año 1992, p. 6, 7 y 10. “El Estado salió ganando”.

los repuestos, el equipamiento de los barcos y los costos portuarios. El segundo problema se relacionaba con la revaluación del dólar y del peso frente a las monedas de los países compradores lo que afectaba los precios de venta de los productos a exportar.⁴⁵ En esta situación, en octubre de 1993 la CAABPA y los Procesadores se presentaron ante el Ministerio de Trabajo de la Nación con la intención de acogerse al procedimiento preventivo de crisis empresaria, lo cual significaba que podían desligarse de su plantel básico del personal pagando el 50% de las indemnizaciones. Con esta acción buscaban presionar al gobierno.⁴⁶ La petición fue rechazada. No obstante, y como contraparte, el gobierno ofreció, por un lado, la posibilidad de abaratar los costos de la fuerza de trabajo vía la tercerización de la mano de obra a partir del fomento a la formación de pseudocooperativas.⁴⁷ Por otro, alentó la ligazón de los empresarios pesqueros “nacionales” con empresas extranjeras, permitiendo a los primeros acceder a bienes de capital a menores costos, así como la posibilidad de alcanzar una reinserción en los mercados tradicionales mediante rebajas arancelarias. Los mecanismos para implementar estas iniciativas fueron el *charteo* y el acuerdo con la CEE⁴⁸.

El régimen de charteo

El proyecto de *charteo* nació como un mecanismo para la explotación del calamar y otros recursos migratorios. La iniciativa preveía el procesamiento en plantas en tierra y la adecuación de las flotas extranjeras al régimen impositivo y aduanero nacional. En principio no sólo pretendía fomentar el desarrollo de la pesca sino también cumplimentar objetivos geopolíticos en relación con la situación argentina con las Islas Malvinas y la aseguración de recursos. Pero el plan tomó otro rumbo en manos de Cavallo y se convirtió en un simple método de captura de buques extranjeros contra pago de un canon y sin obligación de procesar el pescado en tierra. En octubre de 1992 a través del decreto 1.493 se creó un registro de buques extranjeros que podían ser “charteados” por empresas constituidas en la Argentina. El *charteo* apuntaba a atraer a los buques que desde 1987 eran clientes de los *keepers*, cuyos ingresos por la venta de licencias de pesca financiaban entonces hasta el 64% del presupuesto de las islas. El PEN esperaba contrastar esto con el ingreso de alrededor de 150 buques.⁴⁹ Eran 56 proyectos, con 112 barcos implicados, los que se habían anotado en su lanzamiento. Pero tras

⁴⁵ Revista *Redes*, N° 67, año 1993, pp. 45, 46 y 48.

⁴⁶ L.C., 21/10/1993.

⁴⁷ Su existencia remite a un drama persistente en la industria pesquera marplatense y genera recurrentes episodios de protesta y malestar entre los trabajadores del ramo.

⁴⁸ Por *charteo* se entiende el alquiler a empresas extranjeras de permisos de pesca pertenecientes a empresas nacionales con el objetivo de extraer especies consideradas excedentarias. La empresa extranjera aporta el buque y la capacidad de pesca y la empresa local cede su permiso a cambio del cobro de un canon prefijado.

⁴⁹ L.C., 13/10/1992.

negociaciones con Gran Bretaña, la Argentina decidió reducir el límite a 45. Al año siguiente se *chartearon* 61 buques, 73 en 1995 y 68 en 1996. Las principales empresas extranjeras que participaron eran japonesas, coreanas y taiwanesas. El proyecto contó con el apoyo de la mayoría de los empresarios marplatenses, quienes pronto se inscribieron para participar de sus beneficios. El mecanismo ligaba a empresas extranjeras con las nacionales. Unas ponían los buques y pescaban y las otras cedían los permisos y el pabellón nacional. En 1993 la CAABPA señalaba como “muy positiva” la política pesquera destacando la posibilidad que brinda el *charteo* de buques como herramienta para acceder a un bien de capital para su explotación sin requerir el desembolso de cifras que el sector no podía costear.⁵⁰

Un año después de su implementación, Gutiérrez se refería al *charteo* señalando que “*fue un éxito de la política pesquera argentina y un hecho geopolítico muy importante*” pues en “*el año '90 se pescaba 20.000 toneladas de calamar y ahora hemos pescado 200.000...*”. Aunque aclaraba que el sistema necesitaba ajustes, se mostraba partidario de extender los permisos de pesca a barcos extranjeros “*a lo máximo que el recurso dé*”.⁵¹ En cuanto a los gremios locales, sus posiciones fueron críticas de la fórmula de *charteo*, sobre todo a partir de que empezaron a visualizarse las consecuencias de su implementación. El arribo de buques de procedencia asiática no generó puestos de trabajo para las tripulaciones locales. Dos años después de implementado el sistema, el secretario general del SOMU, Domingo Novero explicaba que la fórmula del *charteo* “*ha dejado 2.000 compañeros en la calle al no embarcar a ningún argentino*”.⁵² También Saravia, por el lado del SOIP, manifestaba su oposición. El argumento básico consistía en que mientras empresas extranjeras realizaban la pesca de un recurso de propiedad común y empresas nacionales recibían una parte del “botín”, ese incremento de capturas en nada beneficiaba a los trabajadores.⁵³ Otra denuncia residía en la sospecha de que, además de los buques extranjeros que pescaban con el permiso de *charteo*, existían otros buques que aprovechaban ese marco para pescar de manera ilegal utilizando buques “mellizos”.⁵⁴ Hacia 1994 comenzaron los primeros síntomas acerca del impacto de esta política sobre la población de calamares. En mayo se estableció una veda por el transcurso de 60 días.⁵⁵

El Acuerdo con la Comunidad Económica Europea

⁵⁰ Revista Redes, N° 67, año 1993, p. 46.

⁵¹ L.C., 06/01/1994.

⁵² L.C., 13/08/1994.

⁵³ L.C., 23/04/1995.

⁵⁴ L.C., 09/06/1994.

⁵⁵ L.C., 25/05/1994. Carlos Barboza, líder del Sindicato de Conductores Navales expresaba que “esto marca el comienzo de una demostración de que la pesca está en manos de una banda que ha regalado recursos”. No podía comprender cómo se alentaban acuerdos inter-

A fines de la década de los '80 la flota congeladora española había perdido definitivamente los caladeros donde sustentaba su explotación (Pradas, 2006). Por ello se encontraba con una flota sobredimensionada. En 1991 se hablaba de los congeladores españoles como "*Una flota sin destino*".⁵⁶ Muchas empresas estaban fuertemente endeudadas y no tenían dónde ir a pescar. Esa situación, que estallaba en la frente de la Comunidad Europea, motivó la decisión de implementar una serie de subvenciones. De ese modo, la CEE buscó subvencionar la formación de sociedades mixtas con terceros países y, como segunda opción, la exportación definitiva de buques o simplemente su desguace. Invertió alrededor de 230 millones de dólares para deshacerse de su flota, y de paso, acceder a nuevos caladeros de pesca. Alimarket sentenciaba "*La Comunidad, por fin, parece haberse quitado de encima un 'pequeño' problema con sólo rascarse el bolsillo*".⁵⁷ Por otro lado estaban los países como la Argentina que aún contaban con caladeros cuya capacidad permitía su explotación. Y desde mediados de la década de los '80 se buscaba en nuestro país alcanzar un convenio pesquero con la CEE. Finalmente el acuerdo se concretó en Bruselas en 1992, durante la gestión de Fernando Gutiérrez como titular de pesca y de Guido Di Tella en Cancillería. El Parlamento europeo lo aprobó en junio de 1993 y el Consejo de la Unión Europea lo adoptó, con la abstención del Reino Unido, en septiembre. En abril de 1994 por ley del Congreso Nacional argentino 24.315 fue aprobado y promulgado. En palabras de Felipe Solá el acuerdo permitiría democratizar el mar, al tiempo que debía considerarse como una de las victorias diplomáticas más resonantes de la Argentina (Solari Yrigoyen, 1994). El acuerdo declaraba entre sus objetivos "*desarrollar una cooperación económica más estrecha en el sector de la pesca marítima*" con el objeto de proveer "*un acceso estable a nuevas posibilidades de pesca*" para la flota europea, contribuir "*al objetivo de la renovación y reconversión de la flota argentina y la reestructuración de las flotas de la Comunidad*" y promover "*la explotación racional de los recursos de largo plazo*".⁵⁸ Preveía la promoción de tres tipos de vínculo entre empresas nacionales y extranjeras: sociedades mixtas, radicación de empresas y constitución de asociaciones temporales. De los tres tipos de vínculos, sólo se produjeron las variantes uno y tres. El eje fue el intercambio de materia prima por la posibilidad de renovación de la flota

nacionales mientras en paralelo se prohibía la pesca por peligro de sobrepesca. L.C., 26/05/1994. El biólogo Enrique Balech tampoco comprendía la situación al advertir que se "salta de un proyecto de superpesca a la prohibición total, demostrando una tremenda e imprudente improvisación...". L.C., 29/05/1994. Por lo contrario, Felipe Solá, la CAAB-PA y los Procesadores felicitaban la medida argumentando que se tomaba bajo informes del INIDEP. L.C., 01/06/1994.

⁵⁶ Revista *Redes*, N° 58, año 1991. "Una flota sin destino", p. 15.

⁵⁷ Revista *Redes*, N° 58... *Ibidem*, p. 18.

⁵⁸ Ley N° 24.315 en Revista *Tratados* N° 41, año X, Fundación Atlántica, 1994, pp. 8 a 21.

pesquera. Desde la perspectiva de la Comunidad el entendimiento era especialmente positivo dado que, de un modo u otro, debían deshacerse de sus buques. El vínculo también arrojaba beneficios para las empresas nacionales que participaron en él. El acuerdo, fundamentalmente extractivo, entre sus aspectos más controvertidos mostraba la intención de evitar toda interferencia en la pesca de los británicos y las licencias que ellos otorgaban en Malvinas y espacios marítimos circundantes. Además, el artículo 9 obligaba a la Argentina, en el caso de tener que adoptar medidas de conservación que afectaren las actividades pesqueras de los buques que faenaban en virtud del acuerdo, consultar a las partes y aplicar cualquier decisión a toda la flota nacional, no pudiendo discriminar a los buques extranjeros. Por último, era el país con el que se acordaba (España) una de las principales potencias pesqueras que tenía antecedentes en la depredación de otros mares.

La desregulación estableció la libre contratación de puertos y buques, y con ello, la libre elección de banderas de conveniencia. Al mismo tiempo, anuló la proporción de 75% de tripulación argentina para la pesca en aguas nacionales, con lo cual los buques españoles podían traer sus propios trabajadores. La bibliografía coincide en señalar que casi ninguno de los objetivos propuestos inicialmente en los considerandos del acuerdo se cumplieron (Godelman *et al*, 1999; Rodríguez *et al*, 1999; Pradas, 2006; Lerena, 2009). En gran medida se potenció la sobre explotación de los recursos por el ingreso de numerosos buques pesqueros con alta capacidad de pesca.⁵⁹ Con estos autores coincide el texto de denuncia del acuerdo, presentado por senadores nacionales, mediante el cual finalmente se terminó el vínculo con la CEE en 1999. En cuanto a los apoyos y críticas al interior del sector pesquero, la CAABPA y CAPECA brindaron su aval y participaron. Por lo contrario todos los sindicatos del sector pesquero manifestaron su oposición, considerando que se trataba de un “*acto de entrega del patrimonio y la soberanía nacionales*” y que provocaría desocupación. Se declararon en estado de alerta, pero no realizaron acciones de protesta más activas.⁶⁰ Por su parte, Fernando Gutiérrez consideró el acuerdo como un triunfo:

En lo político quedó claro que la Comunidad se fija en nuestro país, como un país estable, como un país que puede tener un crecimiento considerable; y en lo comercial, se abre una gran perspectiva para la industria pesquera nacional, en cuanto a que en los acuerdos hay una importante rebaja en los aranceles, se va a poder traer algunos barcos, en fin, creo que las expectativas son enormes...⁶¹

La prioridad eran los recursos

⁵⁹ El mismo año de aplicación del acuerdo, 1994, Milciádez Espoz Espoz se preguntaba “¿soportaran los recursos los incrementos de capturas?”. Revista *Tratados*, N° 41, año X, Fundación Atlántica, 1994, p. 7.

⁶⁰ L.C., 15/07/1994.

⁶¹ L.C., 21/09/1993.

El año 1995 comenzaba con un moderado optimismo por parte de los integrantes de la CAABPA. Atrás había quedado la quiebra de firmas. Además, producto de la asociación con empresas europeas, se garantizaron mercados más o menos estables. La desregulación laboral, la rebaja en los aportes patronales y la implementación de cooperativas de trabajo estaban dando buenos resultados en el abaratamiento de la mano de obra. El charteo permitía ingresos extra y las capturas y exportaciones continuaban en ascenso. En cuanto al gobierno del área, luego de haber cumplido la misión de formalizar los acuerdos con la UE, Fernando Gutiérrez presentó su renuncia y se instaló en la lucha política por la intendencia de la ciudad de Mar del Plata. Lo reemplazó Eduardo Pucci. No obstante estos buenos augurios, algunas señales de alarma comenzaban a encenderse. En una nota titulada *"La prioridad son los recursos"* Julio Torres, director de la Revista Redes, retomaba el diagnóstico realizado por la FAO según el cual la crisis de los recursos se advertía en todo el mundo. Y la conclusión arribaba de un modo fatal: *"no alcanza el pescado para tantos barcos"*⁶². Por ello sentenciaba que el camino de crecer aumentando las capturas había llegado a su fin. También la CGT regional Mar del Plata alertaba sobre la depredación de los recursos ictícolas, haciendo hincapié en la ausencia de un eficaz aparato de control que permitiera la protección de las especies.⁶³

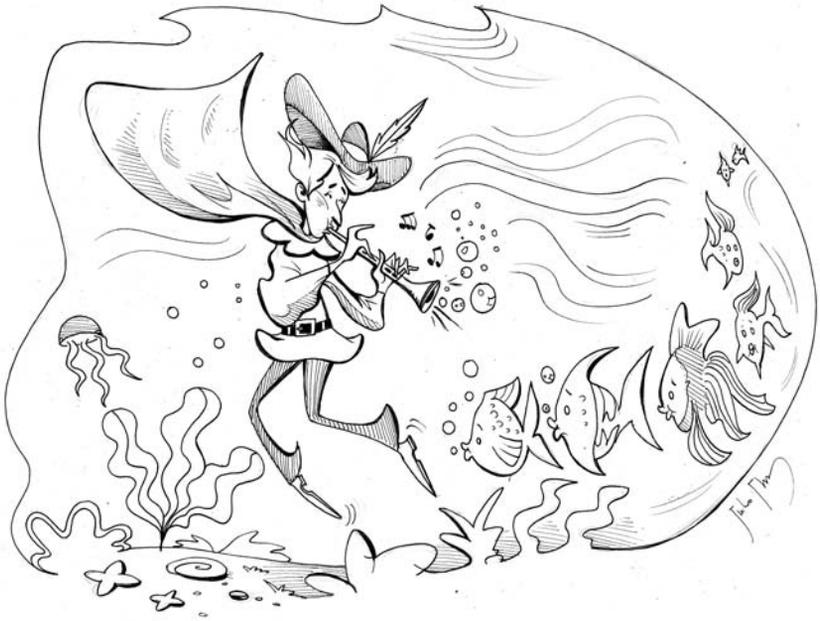
El día 23 de septiembre de 1994 industriales de la pesca se reunieron con el ministro de Economía. El diario *La Capital* titulaba ampulosamente *"Una etapa nueva para la pesca"* y como subtítulo *"Importantes anuncios realizó el ministro Cavallo en Mar del Plata"*. La nueva etapa, según Cavallo y Solá, estaría orientada a fortalecer las exportaciones de productos pesqueros con mayor valor agregado, dado que como resultado de la política pesquera llevada adelante, las capturas y exportaciones crecieron inusitadamente llevando a los recursos al límite de su explotación. El empresario Homero Cánepa explicaba que *"se acabaron los negocios de grandes volúmenes [...] Lo que hay que hacer no es exportar como se hace actualmente, para que se reprocese en otros países, sino elaborar y exportar los productos listos para el consumidor final"*⁶⁴. Al día siguiente la crónica indicaba que *"...la satisfacción de los empresarios locales ligados a la pesca era mayúscula. Lograron concretar una serie de reclamos del sector, verdaderamente históricos"*⁶⁵. Sin embargo, las promesas realizadas no se cumplirían. Solá se reunió con los empresarios y les informó que los efectos de la llamada crisis del Tequila alcanzaban a la economía argentina y a la actividad pesquera en particular. El primero

⁶² Revista *Redes*, N° 87, año 1995. "La prioridad son los recursos". p. 21.

⁶³ L.C., 19/05/1995.

⁶⁴ L.C., 27/09/1994.

⁶⁵ L.C., 24/09/1994.



de los síntomas de esta situación era la suspensión de los reembolsos que *"están detenidos y seguirán estándolo, hasta que el Congreso apruebe el paquete fiscal"*⁶⁶. Al mismo tiempo, el secretario expresó su preocupación por la sobrepesca. Ante esto, los industriales señalaron que la situación del sector pesquero exportador argentino se había agravado sustancialmente y que *"las cosas han cambiado, hoy estamos peor que a fines de 1994"*⁶⁷. Poco después, tanto la CAABPA como los Procesadores señalaban su desilusión.⁶⁸ Pasaban del optimismo al desencanto.

Por aquel entonces, la CEPAL presentaba un informe en el cual indicaba que *"El auge de las exportaciones pesqueras latinoamericanas, que se inició en la década de los años '70, parece estar limitado por la excesiva explotación de los recursos"*. Por eso *"Se hace cada vez más necesario regular la extracción, en especial de aquellas especies cuya capacidad de reproducción está amenazada"*⁶⁹. Al mismo tiempo, los industriales pesqueros insistían en que la totalidad de las especies comerciales dentro de la Zona Económica Exclusiva se encontraban en el máximo de captura permisible. Por lo que consideraban que la única manera de aumentar las exportaciones debía basarse sobre productos de mayor valor agregado. Llevaron ese planteo a la reunión con el flamante Subsecretario de Pesca, Eduardo Pucci.⁷⁰ El día 13 de junio, Solá volvió a prohibir la pesca de calamar al sur del paralelo 44. Sin embargo, nada entorpecía el optimismo de las autoridades de pesca. El Director Nacional de Pesca y titular del INIDEP, Fernando Georgiadis, expresaba que *"Las proyecciones de las exportaciones ictícolas para 1996 son de 900 millones de pesos, lo que convierte a este rubro en el cuarto o quinto en cuanto a las ventas argentinas hacia el exterior"*⁷¹. Pero el funcionario no hacía referencia a las características de esas exportaciones que seguían basándose sobre el incremento de pescado capturado y no en el agregado de valor. Solá continuaba con su optimismo cuando anunció que las exportaciones pesqueras durante el primer semestre de 1995 alcanzaron los 440 millones de pesos, valor que representaba un incremento del 2% frente a los 431 millones exportados en 1994. Y aunque anunciara que *"nuestro objetivo es no aumentar la captura, y en cambio aumentar sí el valor agregado, aumentar sí verticalmente la cantidad de puestos de trabajo en tierra en relación a lo que se podría pensar que es la actividad en el mar"*⁷², ninguna de las

⁶⁶ L.C., 12/03/1995. Si bien la CAABPA se quejaba por no ser incorporados a un régimen de reembolsos según el agregado de valor a los productos, la suspensión de los reembolsos afectó particularmente a las empresas pesqueras patagónicas, que ya venían recibiendo los y dejaron de hacerlo, por lo que CAPECA presentó innumerables reclamos.

⁶⁷ L.C., 31/03/1995.

⁶⁸ L.C., 11/08/1995.

⁶⁹ L.C., 06/01/1995.

⁷⁰ L.C., 23/12/1995.

⁷¹ L.C., 30/06/1995.

políticas pesqueras implementadas se dirigía en ese sentido. También expresó que *“la pesca argentina está en pleno proceso de modernización”* aunque no aclaró qué entendía por ello.

“Hasta que nos falló el recurso...”: la crisis de la industria pesquera

Todas las advertencias previas, todas las declaraciones que temían se llegara a una situación de colapso de los recursos se volvían en el año 1997 una realidad contundente. Lo confirmaba el INIDEP al publicar un informe indicando *“un crecimiento notable de la captura con problemas sobre el stock (de la merluza), caída de la biomasa total, reducción de las tallas y con alta incidencia en la captura de especies juveniles”*. La secretaria de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable dio a conocer un documento denunciando que *“se está pescando en exceso”*. Mencionaba que *“la política netamente extractiva se aleja de manera significativa del criterio de uso sustentable...”*⁷³. En ese contexto, y ahora vuelto todo un conservacionista, Solá expresaba la necesidad de sancionar de inmediato una ley para regular la actividad pesquera. La situación de sobrepesca le estallaba en las manos y por ello buscaba instrumentar, mientras se avanzaba en la discusión en torno de la futura ley, un acuerdo con las cámaras para lograr una reducción concertada de los volúmenes de pesca.⁷⁴ Para ello se reunió con Pablo Silveyra de CAPIP, Antonio Di Leva de Procesadores, Enrique Díaz de CAPECA y José Moscuza de la CAABPA. Allí expresó que *“la captura total en la Argentina ha llegado a su nivel máximo posible, por lo cual, el futuro de la pesca pasa por distintas formas de procesamiento y captura de mercados externos, y en menor medida de mercado interno, para lograr un aumento del valor del producto final, nuevos productos y mercados”*. Poco después conseguía firmar un compromiso para la conservación de la merluza hubbsi.⁷⁵

En ese contexto, comenzaron a crecer los cuestionamientos a la política oficial. Desde la UCR Néstor Saggese criticó el sesgo economicista de las apreciaciones oficiales, así como los festejos por el récord de las exportaciones pesqueras, manifestando su preocupación acerca de que *“el caladero argentino está siendo sometido a un esfuerzo de pesca prolongado que pone cercanos los límites del agotamiento y explica reacciones si no tardías, de dudosa eficacia”*⁷⁶. Por su parte, el nuevo titular de la Comisión de Pesca del Senado de la Nación, el chubutense Osvaldo Sala, redactó un documento que tituló *“la actual política pesquera no le conviene al país”*.⁷⁷ Fue en julio de

⁷² L.C., 02/06/1996.

⁷³ L.C., 02/04/1997.

⁷⁴ Revista *Redes*, N° 95, año 1997, pp. 6 a 10.

⁷⁵ L.C., 16/05/1997.

⁷⁶ L.C., 13/06/1997.

1997 cuando Solá reconoció públicamente la existencia de una crisis e indicó un conjunto de medidas para “salvar” a la pesca. Entre ellas, se extendería la zona y el período de veda para la pesca de merluza. El funcionario adjudicó la sobrepesca al incumplimiento de todo tipo de disposiciones conservacionistas. Señaló además la falta de estímulos para la preservación y la inexistencia de una ley de pesca. Con respecto a la pesca de calamar, señaló que se tendería a abandonar el sistema de *charteo* para dar paso a la cuotificación con elaboración en tierra y con mano de obra argentina. Asimismo, se cobrarían derechos de explotación para que los empresarios costeen la pesca. También se estudiaría un sistema de financiamiento particular para la reconversión de las flotas pesqueras.⁷⁸ Días más tarde, el recientemente creado Consejo Federal Pesquero ratificó el cumplimiento de las medidas. Entonces ya había asumido la Subsecretaría de Pesca Héctor Salamanco. Al asumir expresó “...*hoy las pesquerías de Argentina se encuentran en una fase difícil, fase de ajuste y administración fina*”⁷⁹. Eludiendo cualquier responsabilidad de los administradores, no relacionó las políticas implementadas previamente con el origen de esas fases.

A modo de conclusión

En 1997 la propaganda presidencial se ufanaba del crecimiento de las exportaciones pesqueras que en aquel año superaban por primera vez los mil millones de dólares. Uno de los grandes carteles publicitarios anunciaba “*Multiplicamos la explotación pesquera. Grandes transformaciones nacionales, presidencia Menem*”. La publicidad caía como un mal chiste en la comunidad pesquera que ya para esa altura se encontraba abrumada por el comienzo de la mayor crisis de la historia de la actividad, dada por la sobre explotación de los recursos pesqueros. La política pesquera del menemismo, pergeñada dentro del paraguas de la revolución productiva, no realizó un programa preconcebido, sino que se desplegó al calor de las necesidades de política exterior así como del rasgo general que asumió la economía en términos de desregulación y apertura externa. El gobierno siguió el camino de fomentar el incremento de capturas y exportaciones sin atender criterios de sostenibilidad, incrementando el esfuerzo pesquero. Al mismo tiempo, como la paridad cambiara volvía caros los productos exportables argentinos, implementó distintos mecanismos para alentar a la industria. Por un lado, promovió acuerdos con terceros países en materia pesquera y abrió el mar argentino a flotas extranjeras. Por otro, implementó mecanismos que tendieron a abaratar los costos del trabajo. Pero esa política de incremento desme-

⁷⁷ Revista *Redes*, N° 96... op. cit.

⁷⁸ L.C., 23/07/1997.

⁷⁹ Revista *Redes*, N° 96... op. cit.

dido de capturas llegó a un límite cuando los recursos pesqueros alcanzaron niveles de colapso y, por obligación de la coyuntura, se tuvieron que tomar medidas conservacionistas. Los organismos gubernamentales se decidieron a tomar cartas en el asunto al ser evidentes los signos de la crisis. Por eso se anunciaron cambios en la política pesquera, en función de que la industria pase de una fase de pesca expansiva o una restrictiva. La transformación se planteaba bajo la presión que significó que el pescado se terminaba y sobre una estructura pesquera que, a pesar de sus limitaciones y falencias, se venía desarrollando en aquel marco de pesca expansiva. Eran, pues, más los comensales invitados que el menú disponible. Además, en el contexto de ajuste del Estado y de una crisis recesiva que comenzaba a adquirir cada vez mayor peso en la economía nacional, desde el gobierno no se vislumbraba ensayar alguna política de subsidios mientras se prohibía el desarrollo de la pesca. Entonces, al tener que reducir los volúmenes de pesca de manera abrupta ¿qué sectores se perjudicarían? ¿Quién dejaría de pescar? Esta situación marcará el conjunto de los movimientos que se produjeron dentro de la conflictividad social que atravesó la industria pesquera argentina entre los años 1997 y 2001.

Bibliografía

- Cóccaro, J. M. *et al* (2000). La minería pesquera ¿Argentina?, recuperado de: <http://elistas.egrupos.net/lista/encuentrohumboldt/archivo/indice/507/msg/543/>, visitada el 02/12/2013.
- Colombo, G. (2015). “De la revolución productiva a la crisis de la merluza. El conflicto social en la industria pesquera marplatense. Años 1989–2001”, Tesis Doctoral, UNLP, La Plata, Argentina: mimeo.
- Godelman, E. (1999). “La política de subsidios pesqueros de la Unión Europea, el acuerdo en materia de pesca marítima entre la UE y la República Argentina, y sus consecuencias en la sustentabilidad de las pesquerías del Atlántico sudoeste, particularmente en la de merluza argentina (*Merluccius hubbsi*)”, recuperado de www.cedepesca.org.
- Lázzaro, S. (1992). *Estado, capital extranjero y sistema portuario argentino: (1880-1914)*. Buenos Aires, Argentina. Centro Editor de América Latina.
- Lerena, C. (2009). *Malvinas: Biografía de una entrega: pesca, la moneda de cambio*. Buenos Aires, Argentina. Bouquet Editores.
- Lerena, C. (1989). *La industria Pesquera Argentina. Reafirmación o decadencia*. Mar del Plata, Argentina. Editorial PREPOPE.
- Litovsky, A. (2000). “La depredación de la merluza en la Argentina. Incentivos políticos y conservación de los recursos naturales”. Tesina de licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, CABA, Argentina: mimeo.
- Muleiro, V. (2000). “Saqueo en Alta Mar”. *Clarín*, 9 de abril.

- Pradas, E. (2006). *Un acercamiento a la problemática pesquera marplatense*. Buenos Aires, Argentina. Ediciones El Mensajero.
- Rodríguez, A. (1999); "El sector pesquero marplatense. Una aproximación diagnóstica del actual y futuro escenario ante la emergencia de la Ley de Pesca". Argentina: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Solari Yrigoyen, H. (1994). "Acuerdo de Pesca. Discurso en la sesión del 22 de diciembre de 1993". Buenos Aires, Argentina. Archivo INIDEP.

Elasticidades de comercio exterior de la Argentina (2da parte): desagregación por socio comercial

GUIDO ZACK *
DEMIÁN DALLE**

En el número 289 de *Realidad Económica* se publicó la primera parte de esta investigación, en las que se estimaron las elasticidades agregadas del comercio exterior de la Argentina. Los resultados mostraron que la elasticidad ingreso de las importaciones duplica a la de las exportaciones, mientras que las elasticidades precio presentan valores reducidos. De esta forma, la Argentina enfrenta un límite a su crecimiento, dado que -al crecer al mismo ritmo que sus socios comerciales- se va deteriorando tendencialmente el saldo comercial. El objetivo de esta segunda parte de la investigación es desagregar el cálculo de las elasticidades por socio comercial para identificar si este patrón se repite o no en todos los casos.

Palabras clave: Comercio exterior - Exportaciones - Importaciones - Elasticidad - Crecimiento - Tipo de cambio - Socio comercial - Argentina

realidad económica 303 (2016) pp. 119-138
ISSN 0325-1926

* Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (UBA - CONICET) y Escuela de Economía y Negocios (UNSAM).

** Economista (UBA).

Elasticities of Argentina's foreign trade (2nd part): disaggregating by trade partner

In the first part of this research, which was published in a previous issue of this journal (Realidad Económica N° 289), the aggregated foreign trade elasticities of Argentina were estimated. The results showed that the income elasticity of imports were much higher than the income elasticity of exports, and both, the price elasticities of imports and exports, were too low to have a significant effect on the trade flows. Thus, Argentina faces an obstacle to achieve a growth rate similar to that of its main trade partners, generating a tendency towards the current account deterioration. The objective of this second part of the research is to disaggregate the estimation of the elasticities by main trade partners, as well as to identify if this pattern happens in all cases.

Key words: Foreign trade - Exports - Imports -Elasticity -Growth - Exchange rate - Trade partner - Argentina

Fecha de recepción: abril de 2016

Fecha de aceptación: octubre de 2016

1. Introducción

En un número anterior de *Realidad Económica* (Nº 289 enero-febrero 2015) se publicó la primera parte de esta investigación de elasticidades del comercio exterior de la Argentina (Zack y Dalle, 2015). En aquella oportunidad se estimaron las elasticidades agregadas del comercio exterior: la elasticidad precio e ingreso tanto de las exportaciones como de las importaciones, sin desagregar por sectores y/o países de origen y destino.

La principal conclusión a la que se arribó fue que, en términos agregados, la Argentina presenta una elasticidad ingreso de largo plazo de las importaciones que duplica a la elasticidad ingreso de las exportaciones (1,72 vs. 0,85, respectivamente). De esta manera, si el país creciera al mismo ritmo que sus principales socios comerciales, se iría deteriorando tendencialmente el saldo comercial, tal como lo describieron en forma teórica Johnson (1958) y Thirlwall (2011). Una herramienta que podría evitar la aparición del déficit comercial es el tipo de cambio. Sin embargo, las elasticidades precio de largo plazo tanto de las exportaciones como de las importaciones, si bien significativas, son muy reducidas (0,07 y 0,30, respectivamente), por lo que se necesitaría una depreciación muy importante de la moneda para lograr un efecto relevante sobre los flujos comerciales. Así, el posible aumento de la demanda externa como resultado del aumento del tipo de cambio se vería más que compensado por la reducción de la demanda interna producto de la misma depreciación. En definitiva, al menos hasta alcanzar una transformación de la estructura productiva que acerque los valores de las elasticidades ingreso de las importaciones y de las exportaciones, la Argentina va a tener que lidiar con esta restricción al crecimiento. Finalmente, como líneas futuras de investigación, nos planteamos estimar nuevamente las elasticidades, pero en forma desagregada, para identificar si este patrón se da para el comercio con todos los socios comerciales y sectores productivos.

El presente artículo toma una de estas líneas de investigación al estimar las elasticidades del comercio exterior de la Argentina desagregadas por sus principales socios comerciales¹. También se analiza en forma descriptiva la estructura del comercio con cada uno de estos socios, es decir, qué tipo de productos se intercambia. Así se podrá obtener una primera aproximación a la pregunta acerca de si la magnitud de las elasticidades está relacionada con el valor agregado de los bienes.

Para alcanzar este objetivo, el artículo se estructura de la siguiente forma: después de esta introducción, se realiza un breve repaso de la literatura. En la tercera sección se hace un análisis descriptivo de las variables utilizadas,

¹ Brasil, Chile, China, Estados Unidos, México y la Unión Europea.

así como de la estructura del comercio entre la Argentina y cada uno de los socios comerciales. A continuación, se desarrolla la metodología seguida, para posteriormente mostrar los resultados obtenidos. Finalmente, se presentan las conclusiones y las futuras líneas de investigación.

2. El papel de las elasticidades del comercio exterior a lo largo de la historia

Los primeros artículos de elasticidades del comercio exterior se centraron sobre el estudio de la elasticidad precio de las exportaciones e importaciones. El análisis estaba enfocado sobre investigar si las devaluaciones eran efectivas para mejorar el saldo comercial (Orcutt, 1950). Para ello, en el caso de países formadores de precios, es necesario que la suma del valor absoluto de las elasticidades precio de las exportaciones e importaciones sea superior a la unidad (Marshall, 1920; Lerner, 1944), de forma tal que la variación de las cantidades sea mayor que la variación de los precios. Sin embargo, para países tomadores de precios, es suficiente con que esta suma sea superior a cero, ya que el efecto precio es nulo, quedando solo el efecto de las cantidades.

Las primeras investigaciones vinculadas con esta temática llegaron a la conclusión de que la devaluación no era necesariamente una herramienta efectiva para mejorar el saldo comercial (Brown, 1942; Robinson, 1947; Adler, 1945 y 1946; Chang, 1945 y 1948; Tinbergen, 1946; Holzman, 1949). No obstante, Orcutt (1950) puso en duda el resultado anterior, entre otras cosas, porque una desagregación por tipo de bienes intercambiados podría llevar a resultados diferentes, al menos, en algunos sectores. Esta observación fue recogida por Ball y Mavwah (1962) y Kreinin (1967), quienes segmentaron las importaciones de Estados Unidos en grupos según su valor agregado y concluyeron que, a medida que aumenta el valor agregado de la mercancía, sus elasticidades precio e ingreso también se incrementan.

Posteriormente, Houthakker y Magee (1969) estimaron las elasticidades ingreso y precio de las exportaciones e importaciones de un grupo de países, la mayor parte desarrollados, para el período 1951-1966, pero trasladaron el énfasis del análisis de la variación de los precios a la del ingreso. Los resultados mostraron que la elasticidad ingreso resultó significativa en todos los países, mientras que la elasticidad precio lo fue sólo en algunos casos, por lo que una devaluación no siempre sería efectiva para equilibrar el saldo comercial.

Khan (1974) recoge estos resultados y los aplica a la posibilidad de que los países en desarrollo logren un proceso de convergencia. A partir de sus resultados, concluye que estos países no tenían una restricción importante al crecimiento, dado que las elasticidades ingreso de las importaciones no

eran sustancialmente mayores a las de las exportaciones y la suma del valor absoluto de las elasticidades precio se situaba en torno de 1. No obstante, esta conclusión fue refutada en estudios posteriores, como Rose (1990) y Reinhart (1995), los cuales muestran que muchos países en desarrollo poseen una elasticidad ingreso de las importaciones mayor en comparación con la de las exportaciones, mientras que las elasticidades precio no eran de la magnitud suficiente como para poder compensar la tendencia al deterioro en el saldo comercial.

Para el caso de la Argentina, los primeros estudios de las elasticidades del comercio exterior se centraron exclusivamente sobre las importaciones. Díaz Alejandro (1970) hizo una estimación anual para el período 1947-1965, donde encontró que la elasticidad ingreso era de 2,6, mientras que la elasticidad precio no era significativa. La elevada elasticidad ingreso y su mayor importancia en relación con la elasticidad precio fue corroborada posteriormente por Machinea y Rotemberg (1977), Heymann y Ramos (2003) y Bus y Nicolini-Llosa (2007). Otros análisis del comercio exterior de la Argentina, como Berrettoni y Castresana (2009) y Zack y Dalle (2014), incluyeron también la función de exportaciones. Estos autores encontraron que la elasticidad ingreso de las importaciones era significativamente mayor a la de las exportaciones, mientras que las elasticidades precio no eran lo suficientemente elevadas como para permitir una compensación por la vía del tipo de cambio.

Hasta el momento no se han encontrado artículos que se encarguen de desagregar los flujos comerciales, de forma de identificar si este patrón de la economía argentina y gran parte de las economías latinoamericanas y en desarrollo se repite para todos los sectores productivos y en las relaciones comerciales con todos los países. El presente artículo pretende comenzar a avanzar sobre estas cuestiones, al desagregar los flujos comerciales de la Argentina según los principales socios comerciales. Asimismo, se analiza a continuación la estructura de comercio con cada uno de los socios, de manera de hacer una primera aproximación a la relación entre la magnitud de las elasticidades y el valor agregado de los productos comerciados.

3. Descripción de las variables y estructura de comercio

Las elasticidades del comercio exterior están compuestas básicamente por las elasticidades precio e ingreso de las exportaciones e importaciones. Su función principal es estimar la variación de las cantidades comerciadas ante modificaciones en los precios y el ingreso. En el caso de las exportaciones, se espera que evolucionen en forma favorable ante un incremento del ingreso de los mercados de destino y ante una disminución del precio doméstico en relación con el precio internacional. Por lo contrario, se espera una con-

tracción en caso de una caída del ingreso o bien un aumento del precio. En cuanto a las importaciones, se espera que crezcan tanto ante un aumento en el ingreso del mercado local como ante una suba del precio doméstico en relación con el internacional. En cambio, caerían frente a reducciones en el ingreso y en el precio.

Entonces, para estimar estas elasticidades, en primer lugar es necesario contar con una serie de exportaciones e importaciones a precios constantes. Estos datos no están disponibles desagregados por socios comerciales. Por lo tanto, a partir de los precios unitarios y el peso neto de todos los bienes exportados e importados, desagregados por socio comercial, se calculó un índice de precios por cada socio y flujo de comercio. Este índice fue utilizado para deflactar las series en valor y así obtener las series a precios constantes.

Una vez obtenidas las series de exportaciones e importaciones a precios constantes, es necesario contar con las variables independientes, es decir, el ingreso y los precios relativos de la Argentina y los principales socios comerciales. En relación con el ingreso, se utilizó como *proxy* la demanda global (Benavie, 1973). Se optó por esta variable dado que, en caso de utilizar al producto interno bruto (PIB), las importaciones estarían apareciendo en ambos lados de la ecuación, pudiendo generar sesgos en las estimaciones. En efecto, como se demostró en Zack y Dalle (2014), el uso de la demanda global genera mejores criterios de ajuste en comparación con el PIB. En cuanto a las fuentes, para la Argentina se utilizó la serie de demanda global a precios constantes del INDEC, mientras que para los socios comerciales las series se obtuvieron del Fondo Monetario Internacional (FMI).

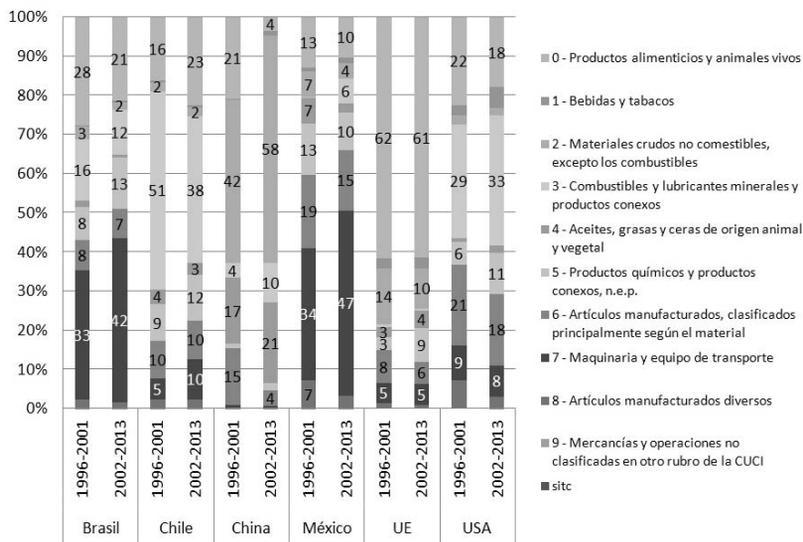
Para calcular el precio relativo, se utilizó tipo de cambio real bilateral (TCRB) entre la Argentina y sus socios comerciales. Los tipos de cambio nominales bilaterales se obtuvieron de OANDA, los cuales se ajustaron por el nivel general de precios de cada país para alcanzar el TCRB. Para el caso de la Argentina, el índice de precios utilizados fue el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INDEC hasta noviembre de 2006 para pasar luego a utilizar un promedio ponderado de los IPC de los institutos oficiales de las 9 provincias². Para el caso de los socios comerciales, el IPC se tomó del FMI.

La periodicidad de las series es trimestral y el período analizado es 1996-2013, a excepción de las regresiones con la Unión Europea, en donde la serie se acorta a 1999-2013.

De forma de hacer una primera aproximación acerca de la relación entre la magnitud de las elasticidades y la estructura del comercio, a continuación se exponen dos gráficos en los que se muestra la participación de cada tipo de producto (desagregados a un dígito según la clasificación de la CUCI rev. 3)

² Chubut (Rawson-Trelew), Jujuy, La Pampa (Santa Rosa), Misiones (Posadas), Neuquén, Salta, San Luis, Santa Fe y Tierra del Fuego (Ushuaia).

Gráfico 1. Estructura de las exportaciones argentinas por destino. Participación de cada tipo de producto en el total (en %)



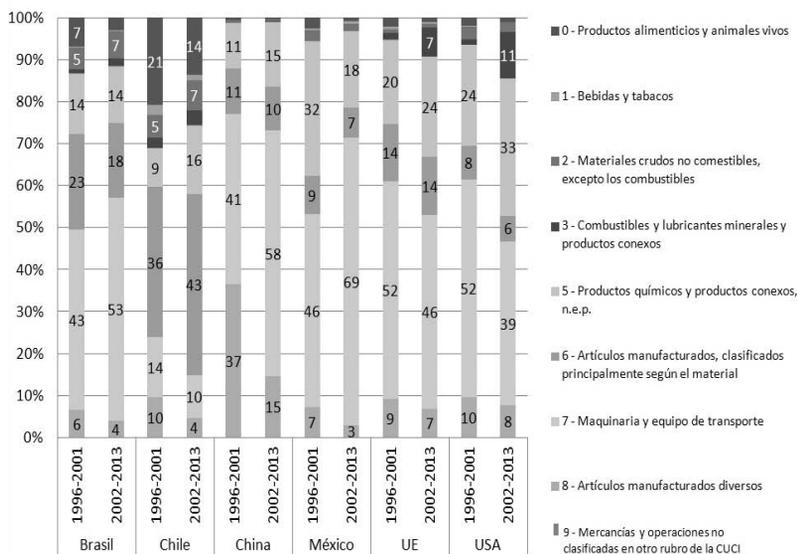
Fuente: elaboración propia sobre datos del INDEC

en los flujos comerciales de la Argentina con cada uno de sus socios comerciales. Los datos se muestran para el período 1996-2001 y 2002-2013, de forma de observar si el comercio bilateral sintió los efectos de la crisis argentina que desencadenó la salida del régimen de Convertibilidad.

Por el lado de las exportaciones, puede observarse en el **gráfico 1** que si bien la Argentina posee una canasta de bienes más bien primaria, este patrón no se mantiene para todos los socios comerciales. En efecto, entre 2002 y 2013 los cinco primeros rubros de la clasificación representan sólo el 24% de las exportaciones a México y el 36% de las ventas al Brasil. En el caso de Chile, este porcentaje aumenta, pero en parte influenciado por las reexportaciones de gas que la Argentina importa de Bolivia. Para los restantes socios comerciales, los bienes primarios o sus derivados representan al menos el 60% de las exportaciones, alcanzando el 93% en el caso de China. A pesar de la preponderancia primaria, cabe destacar que en casi todos los destinos, la participación de los bienes industrializados se incrementó levemente a partir del año 2002, especialmente hacia los destinos latinoamericanos y con la clara excepción de China.

En relación con las importaciones, como se puede ver en el **gráfico 2**, la

Gráfico 2. Estructura de las importaciones argentinas por origen. Participación de cada tipo de producto en el total (en %)



Fuente: elaboración propia sobre datos del INDEC

imagen es la inversa, pues las compras de la Argentina al exterior se concentran en productos industrializados. Esta tendencia se ve menos pronunciada en el caso de las compras a Chile y Brasil, aunque los productos industrializados siguen representando un porcentaje muy elevado. Asimismo, en este caso, no se ve tan claro que se haya producido un quiebre como consecuencia de la crisis de 2001.

4. Metodología

La metodología utilizada para estimar las elasticidades precio e ingreso del comercio exterior de la Argentina con cada uno de los socios comerciales considerados se basa sobre un modelo de corrección de error. Este modelo es muy usual para relacionar variables integradas de orden 1, las cuales suelen presentar relaciones de equilibrio. Consiste en un procedimiento en dos etapas. En la primera, se hace una regresión entre las variables en niveles o logaritmos, de forma de detectar las relaciones de largo plazo. De esta ecuación se extrae el residuo y se analiza su orden de integración. En caso de que el residuo sea estacionario, es decir, integrado de orden 0, se concluye la existencia de relaciones de cointegración entre las variables. Esto se debe a que la combinación lineal de variables integradas de orden 1 da como resultado

una variable con un orden menor de integración. En ese caso, el segundo paso consiste en regresar las variables en diferencias, por lo que ya serían estacionarias, incluyendo como variable explicativa la serie de residuos de la ecuación de largo rezagada un período. Esta variable, denominada término de corrección de error, mide justamente qué porcentaje del desvío de la relación de largo plazo se corrige en cada período. El resultado del segundo paso son las relaciones de corto plazo de las variables.

Si las ecuaciones de las variables en niveles o logaritmos dan como resultado un residuo integrado de orden 1, se concluye que las series no presentan relaciones de cointegración. En ese caso, los coeficientes de las ecuaciones de largo plazo pueden estar sesgados. Entonces, si bien se pierde la relación de equilibrio, la estrategia que se sigue es hacer las ecuaciones en diferencias (sin el término de corrección de error) y obtener la relación de largo plazo a partir del estimador autorregresivo (ARDL).

En el caso específico del presente artículo, se desarrolla un modelo de corrección de error para las exportaciones y otro para las importaciones para cada uno de los socios comerciales. En el primer caso, la ecuación de largo plazo (1) relaciona el logaritmo natural de las exportaciones de la Argentina hacia el socio comercial con la demanda global del socio comercial y con el TCRB. La ecuación de corto plazo (2) relaciona las mismas variables, pero esta vez transformadas a través de la diferencia del logaritmo. En esta ecuación se incluye, además, al término de corrección de error. En el segundo caso, la ecuación de largo plazo (3) relaciona las importaciones de la Argentina desde el socio comercial con la demanda global de la Argentina y con el TCRB. Al igual que para el caso de las exportaciones, la ecuación de corto plazo (4) relaciona las mismas variables, pero esta vez transformadas a través de la diferencia del logaritmo e incluyendo el término de corrección de error. Al ser datos trimestrales, en ambas ecuaciones de corto plazo se incluyeron hasta cinco rezagos de cada variable y se seleccionó el mejor modelo según criterios de ajuste.

Modelo de corrección de error para las exportaciones:

$$\ln X_{i,t} = \alpha_{i,lp} + \beta_{i,lp} \ln Y_{i,t} + \gamma_{i,lp} \ln TCRB_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

(2)

$$\Delta \ln X_{i,t} = \alpha_{i,cp} + \sum_{k=0}^5 (\beta_{i,t-k,cp} \Delta \ln Y_{i,t-k}) + \sum_{k=0}^5 (\gamma_{i,t-k,cp} \Delta \ln TCRB_{i,t-k}) + \delta \varepsilon_{i,t-1} + \varepsilon_{i,t}$$

donde $X_{i,t}$ son las exportaciones reales de la Argentina hacia cada uno de los socios comerciales "i" en cada momento del tiempo "t"; $Y_{i,t}$ es la demanda global de cada uno de los socios comerciales "i" de la Argentina en cada momento del tiempo "t"; $TCRB_{i,t}$ es el tipo de cambio real bilateral de la

Argentina con cada uno de los socios comerciales "i" en cada momento del tiempo "t"; β_i es la elasticidad ingreso de las exportaciones argentinas con cada uno de los socios comerciales "i"; γ_i es la elasticidad precio de las exportaciones argentinas con cada uno de los socios comerciales "i"; lp y cp refieren al largo y corto plazo, respectivamente; δ es el factor de corrección de error; \ln es el logaritmo neperiano; y Δ es el operador de primeras diferencias.

$$\ln M_{i,t} = \alpha_{i,lp} + \beta_{i,lp} \ln Y_t + \gamma_{i,lp} \ln TCRB_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

$$\Delta \ln M_{i,t} = \alpha_{i,cp} + \sum_{k=0}^5 (\beta_{i,t-k,cp} \Delta \ln Y_{t-k}) + \sum_{k=0}^5 (\gamma_{i,t-k,cp} \Delta \ln TCRB_{i,t-k}) + \delta \varepsilon_{i,t-1} + \varepsilon_{i,t}$$

Modelo de corrección de error para las importaciones:

(3)

(4)

donde $M_{i,t}$ son las importaciones reales de la Argentina desde cada uno de los socios comerciales "i" en cada momento del tiempo "t"; Y_t es la demanda global de la Argentina en cada momento del tiempo "t"; $TCRB_{i,t}$ es el tipo de cambio real bilateral de la Argentina con cada uno de los socios comerciales "i" en cada momento del tiempo "t"; β_i es la elasticidad ingreso de las importaciones argentinas con cada uno de los socios comerciales "i"; γ_i es la elasticidad precio de las importaciones argentinas con cada uno de los socios comerciales "i"; lp y cp refieren al largo y corto plazo, respectivamente; δ es el factor de corrección de error; \ln es el logaritmo neperiano; y Δ es el operador de primeras diferencias.

Finalmente, se testó también la existencia de un quiebre en todas las elasticidades a partir del primer trimestre de 2002, es decir antes y después de la salida de la Convertibilidad en la Argentina.

5. Resultados

Como se desprende de la metodología, el primer paso es analizar el orden de integración de las variables. Para ello, se realizaron los contrastes de raíces unitarias a través del test de Dickey-Fuller (1981). Como puede verse en el **cuadro A.1** del anexo, en ningún caso se puede rechazar la hipótesis nula de una raíz unitaria para los niveles de las variables (en logaritmos).

En los **cuadros 1 y 2** se presentan las elasticidades ingreso y precio de las importaciones y exportaciones, respectivamente, tanto de corto como de largo plazo, de la Argentina con cada uno de sus socios comerciales. También se exhibe, cuando corresponde, la magnitud del factor de corrección de

error. En el **anexo** se muestra información que confirma la adecuación de los modelos estimados. En particular, en el **cuadro A.2** se presentan los estadísticos para los contrastes de raíz unitaria para los residuos de las ecuaciones de largo plazo, así como los valores críticos de McKinnon (1991). Como se puede comprobar, en la mayor parte de los casos se rechaza la hipótesis nula de raíz unitaria, por lo que los residuos de las ecuaciones de largo plazo del tipo (1) y (3) pueden considerarse estacionarios. De esta forma, se alcanza la conclusión de que las series presentan cointegración. La excepción son los casos de las ecuaciones de importaciones desde Brasil y China, y de exportaciones hacia México. En esos casos, no hay evidencia suficiente para rechazar la hipótesis nula de existencia de raíz unitaria, por lo que el residuo no es estacionario y no se puede concluir la existencia de cointegración entre las series³. En el **cuadro A.3** se expone el valor de la autocorrelación para los dos primeros retardos de los residuos de los modelos de corrección de error. El estadístico de Ljung-Box (1978) muestra un comportamiento del tipo de ruido blanco, lo que corrobora la adecuación de los modelos.

En el **cuadro 1** se muestran los resultados de los modelos de las importaciones de la Argentina desde los respectivos orígenes. Como puede observarse, la elasticidad ingreso de las importaciones de largo plazo es siempre significativa y elevada, mientras que la elasticidad precio es más reducida e incluso no siempre significativa. Por el lado de las exportaciones, puede verse en el **cuadro 2** que la elasticidad ingreso también es siempre significativa, aunque en términos generales más moderada en comparación a la elasticidad de las importaciones. Por el lado de la elasticidad precio, se mantiene el patrón de valores más reducidos y no siempre significativos.

Para Brasil, la elasticidad ingreso de las importaciones toma un valor de 1,4, mientras que la elasticidad precio es de -0,34. No se observa un quiebre significativo en 2002, por lo que se puede considerar que estos valores se mantuvieron en todo el período 1996-2013. En cambio, el modelo de exportaciones sí muestra un quiebre en 2002. Así, la elasticidad ingreso se reduce de 2,71 entre 1996 y 2001 a 1,29 entre 2002 y 2013, mientras que la elasticidad precio hace lo propio de 0,45 a 0,26. Estos valores indican que hasta 2001 si la Argentina hubiera crecido al mismo ritmo que Brasil, *ceteris paribus*, el resultado comercial bilateral habría sido cada vez más favorable para la Argentina. Este escenario se modificó a partir de 2002, ya que la elasticidad ingreso de las exportaciones se ubicó por debajo de la elasticidad ingreso de las importaciones. Así, desde dicho año, ante un crecimiento similar de ambos países, el resultado comercial habría mostrado un leve deterioro para la Argentina. Por otro lado, después de 2002 el tipo de cambio perdió parte

³ Como se adelantó en la metodología, en estos casos, los coeficientes de largo plazo se obtuvieron a partir del estimador autorregresivo (ARDL).

Cuadro 1. Elasticidades de las importaciones por socio comercial

Largo plazo	Brasil	China	Chile	EEUU	México	UE
Constante	-0.07**	-0.12**	-31.31**	-17.69***	-39.43***	-3.56**
	0,03	0,05	13,33	4,13	3,85	1,63
Demanda Global de Argentina	1.40***	6.17***	2.48***	1.95***	2.87***	1.23***
	0,49	0,79	0,66	0,20	0,19	0,08
Tipo de Cambio Real Bilateral	-0.34***	-0.27***	-0.04	-0.80***	0.17	-0.54***
	0,14	0,08	0,08	0,07	0,16	0,05
Dummy			29.46**	9.84	-18.34	
			13.53	12.69	27.42	
Demanda Global de Argentina * Dummy		-3.76**	-1.99***	-0.11***	0.08**	
		0,73	0,67	0,01	0,03	
Tipo de Cambio Real Bilateral * Dummy			-1.72***	0.34	-0.86**	
			0,51	0,54	0,34	
Corto plazo						
Importaciones (-1)	-0.29**		0.25***			
	0,11		0,05			
Importaciones (-2)		-0.18**			0.21**	
		0,07			0,10	
Importaciones (-5)	0.28**			0.28***	0.18*	
	0,11			0,07	0,11	
Constante	-0.07***	-0.14**				
	0,03	0,06				
Demanda Global de Argentina	2.93***	3.25***		2.05***	2.94***	1.50***
	0,34	0,91		0,27	0,41	0,27
Demanda Global de Argentina (-1)	1.80***	1.95***	5.00***		1.19***	1.15***
	0,43	0,59	0,84		0,42	0,32
Demanda Global de Argentina (-2)		4.37***		-0.75***		
		0,99		0,27		
Demanda Global de Argentina (-3)						0.54**
						0,26
Demanda Global de Argentina (-4)	-1.60***					
	0,34					
Demanda Global de Argentina (-5)	-1.71***	-2.31***				
	0,44	0,48				
Tipo de Cambio Real Bilateral	-0.16**					-0.46***
	0,08					0,15
Tipo de Cambio Real Bilateral (-3)	-0.19**					
	0,08					
Tipo de Cambio Real Bilateral (-4)		-0.32***	-0.32***			
		0,09	0,10			
Demanda Global de Argentina Quiebre		-1.47*		-0.02***		
		0,79		0,01		
Demanda Global de Argentina (-1) Quiebre			-1.76**	0.05***		
			0,78	0,01		
Demanda Global de Argentina (-2) Quiebre		-2.97***	-1.24**	-0.02**		
		0,78	0,52	0,01		
Demanda Global de Argentina (-3) Quiebre			1.50***			
			0,43			
Demanda Global de Argentina (-5) Quiebre						-0.79**
						0,32
Tipo de Cambio Real Bilateral Quiebre (-1)			-2.50**	-0.80***		
			1,13	0,27		
Término de corrección de error (-1)			-0.37***	-0.72***	-0.34***	-0.36***
			0,11	0,11	0,09	0,10

***significativo al 1%; **significativo al 5%; *significativo al 10%

Cuadro 2. Elasticidades de las exportaciones por socio comercial

Largo plazo	Brasil	China	Chile	EEUU	México	UE
Constante	-11.55*	15.88***	0.40	-8.31	0.17***	9.84**
	6.20	1.89	1.58	10.67	0.02	3.80
Demanda Global	2.71***	0.30*	1.32***	2.14***	0.66***	0.74***
	0.51	0.20	0.08	0.01	0.48	0.26
Tipo de Cambio Real Bilateral	0.45***	0.03	0.44**	-2.09	0.48**	0.21***
	0.09	0.19	0.23	1.71	0.2	0.05
Dummy	16.88***	13.51		17.65	6.34***	
	6.28	16.74		12.58	1.74	
Demanda Global * Dummy	-1.42***	0.10***		-0.15***	-0.45***	
	0.51	0.02		0.01	0.12	
Tipo de Cambio Real Bilateral * Dummy	-0.19*	-0.87		1.18***	-0.17**	
	0.12	1.05		0.07	0.11	
Corto plazo						
Exportaciones (-1)			-0.27**	-0.30***	-0.42***	
			0.12	0.11	0.09	
Exportaciones (-2)		-0.38***		-0.32***	-0.56***	
		0.09		0.11	0.11	
Exportaciones (-4)				0.40***	-0.28***	
				0.10	0.10	
Exportaciones (-5)					0.19*	
					0.09	
Constante		-0.47**			0.35***	-0.07**
		0.20			0.05	0.03
Demanda Global	3.91***				4.52***	
	0.59				0.87	
Demanda Global (-1)		0.93*				
		0.52				
Demanda Global (-2)			0.88*			
			0.53			
Demanda Global (-5)			1.33**		-3.15***	
			0.73		0.87	
Tipo de Cambio Real Bilateral					0.66**	0.26*
					0.25	0.15
Tipo de Cambio Real Bilateral (-1)					0.35*	
					0.19	
Constante Quiebre					13.19***	
					4.07	
Demanda Global Quiebre	-1.31**			-8.29***	-1.06***	
	0.51			2.78	0.29	
Demanda Global (-1) Quiebre				8.73***		2.72**
				2.8		1.04
Demanda Global (-2) Quiebre					0.12**	
					0.06	
Tipo de Cambio Real Bilateral Quiebre					-1.40***	
					0.35	
Tipo de Cambio Real Bilateral Quiebre (-2)	0.18**				1.05**	
	0.09				0.42	
Término de corrección de error (-1)	-0.82***	-0.47***	-0.29***	-0.28**		-0.34***
	0.12	0.11	0.09	0.13		0.10

***significativo al 1%; **significativo al 5%; *significativo al 10%

de su efectividad como herramienta para influir sobre el resultado comercial, debido al menor efecto que tiene sobre las exportaciones.

En el caso del comercio con China, tanto el modelo de importaciones como el de exportaciones presenta un quiebre en 2002. Por el lado de las compras externas, la elasticidad ingreso de largo plazo pasa de 6,17 hasta 2001 a 2,41 a partir del año siguiente, mientras que la elasticidad precio se mantiene constante durante todo el período en un valor de -0,27. Por el lado de las exportaciones, sólo el ingreso es una variable relevante, dado que el tipo de cambio resultó no significativo. Entonces, la elasticidad ingreso de largo plazo se situó en 0,30 hasta 2001 y posteriormente se elevó a 0,40. De esta forma, los resultados insinúan, por un lado, el deterioro del resultado comercial bilateral de la Argentina con China en caso de crecer ambos al mismo ritmo y, por otro, la falta de efectividad del tipo de cambio para revertir esta tendencia, en particular a través de las exportaciones.

El modelo que explica las importaciones argentinas provenientes de Chile muestra que hasta 2001 la única variable significativa era el ingreso, cuya elasticidad de situaba en 2,48. Sin embargo, a partir de 2002, por un lado, la elasticidad ingreso se redujo fuertemente a 0,49 y, por otro, la elasticidad precio pasó a ser significativa por un valor de -1,72. En cambio, el modelo de exportaciones no evidencia quiebres y presenta una elasticidad ingreso de 1,32 y precio de 0,44. Así, si ambos países hubieran crecido a un ritmo similar, *ceteris paribus*, el saldo comercial habría evolucionado a favor de Chile hasta 2001, mientras que a partir de 2002 lo habría hecho a favor de la Argentina, gracias a la reducción de la elasticidad ingreso de las importaciones. Por otro lado, hasta 2001 el tipo de cambio solo afectaba las ventas externas de la Argentina, mientras que luego de la salida de la Convertibilidad pasó a tener también un efecto muy relevante sobre las importaciones.

En relación con el comercio con Estados Unidos, el modelo de importaciones muestra la existencia de una elasticidad ingreso de largo plazo de 1,95, la cual se reduce levemente a 1,84 desde 2002. La elasticidad precio se ubica en 0,80 y no evidencia diferencias significativas durante todo el período analizado. Por el lado de las exportaciones, la elasticidad ingreso fue de 2,14 hasta 2001 y de 1,99 después de ese año, mientras que la elasticidad precio pasó de ser no significativa a 1,18 a partir de 2002. De esta manera, la Argentina habría mostrado en todo el período una leve tendencia a la mejora en el saldo comercial en caso de crecer al mismo ritmo que Estados Unidos. Asimismo, el tipo de cambio parece tener un efecto muy relevante sobre los flujos comerciales, en particular desde 2002 cuando empieza también a afectar a las exportaciones.

Por el lado de México, hasta 2001 la única variable significativa para explicar las importaciones era el ingreso, cuya elasticidad ascendía a 2,87. A partir de 2002, por un lado, la elasticidad ingreso se eleva a 2,95; por otro, la

elasticidad precio pasa a ser significativa por un valor de $-0,86$. En relación con las exportaciones, ambas variables son significativas en todo el período y ambas también muestran quiebres en 2002. Mientras que la elasticidad ingreso pasa de $0,66$ a $0,21$, la elasticidad precio hace lo propio de $0,48$ a $0,31$. En definitiva, la tendencia del comercio siempre fue muy favorable a México, sin que el tipo de cambio se muestre capaz de influir en forma significativa sobre las exportaciones, aunque sí sobre las importaciones a partir de 2002.

Finalmente, ninguno de los modelos de importaciones y de exportaciones de la Argentina con la Unión Europea presentan quiebre en 2002. Esto puede deberse a que la serie con este socio comercial es más corta, ya que comienza en 1999, por lo que puede no tener observaciones suficientes como para identificar un quiebre. Sin embargo, tanto el ingreso como el tipo de cambio son significativos para explicar ambos flujos de comercio. Por el lado de las importaciones, la elasticidad ingreso se ubicó en $1,23$ y la precio en $-0,54$; por el lado de las exportaciones, en $0,74$ y $0,21$, respectivamente. Así, en caso de crecer a un ritmo similar al de la Unión Europea, el saldo comercial presentaría una tendencia al deterioro para la Argentina, el cual puede ser compensado parcialmente a través de variaciones en el tipo de cambio.

6. Conclusiones

A partir de los resultados obtenidos, se puede afirmar que existen grandes diferencias entre las elasticidades bilaterales del comercio exterior. En particular, la elasticidad ingreso de las importaciones muestra valores que van desde $0,49$ para el caso del comercio con Chile entre 2002 y 2013, hasta $6,17$ para el intercambio con China entre 1996 y 2001. En el caso de la elasticidad ingreso de las exportaciones sucede algo similar, aunque la dispersión es menor. Por el lado de las elasticidades precio, para el caso de las importaciones, Chile después de 2002 es el único origen que muestra una reacción más que proporcional (elasticidad elástica), mientras que todas las restantes se sitúan por debajo de la unidad, incluso llegando a valores estadísticamente iguales cero en algunos casos. Algo parecido ocurre en el caso de la elasticidad precio de las exportaciones, ya que la única que exhibe valores elásticos es la que concierne a los flujos con Estados Unidos después de 2002, mientras que todas las restantes se ubican por debajo de la unidad, alcanzando valores nulos en muchos casos.

Al analizar las elasticidades país por país, puede notarse que con la mayor parte de los socios comerciales la Argentina presenta una elasticidad ingreso de las importaciones mayor en relación con la de las exportaciones. Así, este patrón que se había identificado en las elasticidades agregadas también se replica con casi todos los socios. Las excepciones son Brasil entre 1996 y

2001, Chile entre 2002 y 2013, y Estados Unidos en todo el período considerado (aunque la diferencia es muy reducida). Los socios con los que se observa la mayor diferencia son China (particularmente hasta 2001) y México. Por su parte, pocas veces la suma de los valores absolutos de las elasticidades precio de las importaciones y exportaciones se ubican por encima de la unidad. Es el caso de Chile, Estados Unidos y México, siempre para el período 2002-2013. Para los restantes socios, esta elasticidad es menor, aunque se suelen situar en valores más elevados de lo que hacía pensar la estimación agregada.

Un párrafo aparte merece la mención de los quiebres identificados hacia finales de 2001. Todos los socios, a excepción de la Unión Europea (para la cual el período de análisis comienza en 1999 en lugar de 1996), muestran un quiebre en la elasticidad ingreso de las importaciones y/o exportaciones, mientras que muchos también presentan quiebres en las elasticidades precio. Por ejemplo, la elasticidad ingreso de las exportaciones de Brasil, México y Estados Unidos se redujeron de 2,71, 0,66 y 2,14 hasta 2001 a 1,29, 0,21 y 1,99 a partir de 2002, respectivamente. China es el único caso en el que esta elasticidad aumentó, mientras que tanto Chile como la Unión Europea la mantuvieron constante. Las elasticidades ingreso de las importaciones también mostraron una tendencia a la baja. En efecto, en China, Chile y Estados Unidos pasaron de 6,17, 2,48 y 1,95 a 2,41, 0,49 y 1,84, respectivamente. Sólo en México se incrementó, mientras que en Brasil y la Unión Europea se mantuvieron sin cambios. Por el lado de la elasticidad precio de las importaciones, los quiebres más significativos fueron en Chile y México, en donde la elasticidad pasó de cero en ambos casos a -1,72 y -0,86, respectivamente. Asimismo, por el lado de la elasticidad precio de las exportaciones el quiebre más relevante se dio en Estados Unidos al pasar de cero a 1,18.

Más allá de los valores estimados, estos resultados pueden ser un indicio de una relación cruzada entre las variables de demanda global y tipo de cambio. En efecto, cabe preguntarse si el quiebre en las elasticidades ingreso fue producto del diferente régimen cambiario de la Argentina antes y después de 2002. Al respecto, se podría esperar que un régimen de tipo de cambio bajo, como hasta 2001 en la Argentina, provoque una reducción sobre las elasticidades ingreso de las exportaciones y aumente la de las importaciones. Del mismo modo, un régimen de tipo de cambio alto⁴, podría estimular la elasticidad ingreso de las exportaciones y disminuir la de las importaciones. La idea subyacente es que un país con un tipo de cambio alto se encuentra en mejor posición para abastecer el crecimiento de los mercados. Los resultados alcanzados resultan prematuros para llegar a una conclusión al respecto. En efecto, mientras que la elasticidad ingreso de las importaciones de varios socios comerciales se reduce después de 2001, la elasticidad ingreso

⁴ Nótese que en este caso no se está haciendo referencia a la estabilidad del tipo de cambio (tal como lo hacen Damill, Frenkel y Rapetti, 2015), sino sólo a su nivel.

de las exportaciones también muestra una tendencia a la baja.

Por último, lamentablemente no parece haber una relación estrecha entre la magnitud de las elasticidades y la estructura de comercio de la Argentina con los respectivos socios comerciales. Por lo tanto, para conocer si realmente existe una relación entre las elasticidades y el tipo de producto intercambiado hace falta profundizar la investigación, en particular, hacer un ejercicio similar al de este artículo, pero desagregado los flujos comerciales por sectores productivos. Esperamos poder realizar un aporte a la brevedad posible.

En conclusión, el estudio de las elasticidades de comercio exterior de países como la Argentina, con limitaciones al crecimiento por el lado de la cuenta corriente y crisis recurrentes de balanza de pagos, son de sumo interés en pos de idear una agenda de desarrollo sostenible. Es evidente que es fundamental continuar indagando en mayor profundidad estos temas, en particular, analizar la relación entre la magnitud de las elasticidades y el tipo de producto comercializado, así como la posible relación cruzada entre el régimen cambiario y la elasticidad ingreso. Cualquier esfuerzo realizado en esa dirección será un valioso aporte a la posibilidad de los países en desarrollo de alcanzar un proceso de convergencia hacia el nivel de bienestar de los países desarrollados.

Bibliografía

- Adler, J. Hans (1945). "United States Import Demand during the Interwar Period". *American Economic Review*, 35: 418-430.
- Adler, J. Hans (1946). "The Postwar Demand for United States Exports". *Review of Economic Statistics*, 38: 23-33.
- Ball, R. J. y K. Mavwah (1962). "The U.S. Demand for Imports, 1948-1958". *The Review of Economics and Statistics*, 44 (4): 395-401.
- Benavie, Arthur (1973). "Imports in Macroeconomics Models". *International Economic Review*, 14 (2): 530-532.
- Berrettoni, Daniel y Sebastián Castresana (2008). "Elasticidades de comercio de la Argentina para el período 1993-2008". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*, 16: 85-97.
- Brown, A. J. (1942). "Trade Balances and Exchange Stability". *Oxford Economic Papers*, 6: 57-76.
- Bus, Ana G. y José L. Nicolini-Llosa (2007). "Importaciones de Argentina, una estimación econométrica". Trabajo presentado en XLII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Universidad Nacional del Sur.
- Chang, Tse Chun (1945). "International Comparison of Demand for Imports". *Review of Economic Studies*, 13:53-67.
- Chang, Tse Chun (1948). "A Statistical Note on World Demand for Exports". *Review of Economics and Statistics*, 30: 106-116.
- Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Revisión 3. http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_34rev3s.pdf

- Díaz Alejandro, Carlos F. (1970). *Essays on the economic history of the Argentine Republic*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Dickey, David A. y Wayne A. Fuller (1981). "Likelihood ratio statistics for autoregressive time series with a unit root". *Econometrica*, 49 (4): 1057-1072.
- Damill, Mario, Roberto Frenkel y Martín Rapetti (2015). "Macroeconomic Policy in Argentina During 2002-2013". *Comparative Economic Studies*, 57: 369-400
- Heymann, Daniel y Adrián Ramos (2003). *Componente A: La Sustentabilidad Macroeconómica a Mediano Plazo*. *Estudios Macroeconómicos*. Buenos Aires: CEPAL-ONU.
- Holzman, M. (1949). *The U.S. Demand for Imports of Certain Individual Commodities in the Interwar Period*. Washington: International Monetary Fund.
- Houthakker, Hendrik S. y Stephen P. Magee (1969). "Income and Price Elasticities in World Trade". *The Review of Economics and Statistics*, 51 (2): 111-125.
- Johnson, Harry G. (1958). *International Trade and Economic Growth*. Cambridge: Harvard University Press.
- Khan, Mohsin S. (1974). "Import and Export Demand in Developing Countries". Staff Papers - International Monetary Fund 21 (3): 678-693.
- Kreinin, Mordechai E. (1967). "Price Elasticities in International Trade". *The Review of Economics and Statistics*, 49 (4): 510-516.
- Lerner, Abba P. (1944). *The Economics of Control: Principles of Welfare Economics*. Nueva York: Macmillan.
- Ljung, Greta M. y George E. P. Box (1978). "On a Measure of a Lack of Fit in Time Series Models". *Biometrika*, 2 (65): 297-303.
- Machinea, José Luis y Julio Rotemberg (1977). "Estimación de la función de importaciones de mercancías". *Ensayos Económicos*, 3, Banco Central de la República Argentina.
- MacKinnon, James G. (1991). "Critical Values for Cointegration Tests". En *Long Run Economic Relationship*, Robert F. Engel y Clive W. J. Granger (editores), 267-276. Oxford: Oxford University Press.
- Marshall, Alfred (1920). *Principles of Economics*. Octava edición (publicado originalmente en 1890). Londres: Macmillan and Co., Ltd.
- Orcutt, Guy H. (1950). "Measurement of Price Elasticities in International Trade". *The Review of Economics and Statistics*, 32 (2): 117-132.
- Reinhart, Carmen M. (1995). "Devaluation, Relative Prices, and International Trade: Evidence from Developing Countries". Staff Papers - International Monetary Fund 42 (2): 290-312.
- Robinson, Joan (1947). "The Foreign Exchanges". En *Essays in the Theory of Employment*, Joan Robinson (editora), 134-155. Oxford: Macmillan.
- Rose, Andrew K. (1990). "Exchange Rates and the Trade Balance: Some Evidence from Developing Countries". *Economic Letters*, 34 (3): 271-275.
- Thirlwall, Anthony (2011). "The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences". *PSL Quarterly Review*, 64 (259): 429-438.
- Tinbergen, Jan (1946). "Some Measurements of Elasticities of Substitution". *Review of Economic Statistics*, 28 (3): 109-116.
- Zack, Guido y Demián Dalle (2015). "Elasticidades del comercio exterior de la Argentina: ¿Una limitación para el crecimiento?", *Revista de Ciencias Sociales Realidad Económica*, N° 289, 10-31, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).

Anexo

Cuadro A.1. Test de raíz unitaria de las variables (Valores críticos de Dickey-Fuller, 1981)

Variable	En niveles				En primeras diferencias					
	Sin constante ni tendencia		Con constante y tendencia		Sin constante ni tendencia		Con constante y tendencia			
	Estadístico t_{τ}^n	P-valor	Estadístico t_{τ}^n	P-valor	Estadístico t_{τ}^n	P-valor	Estadístico t_{τ}^n	P-valor		
Demanda Global de Argentina	1,6694	0,9765	-0,3335	0,9151	-2,5312	0,3128	-3,7536	0,0002	-4,1404	0,0013
Demanda Global de Brasil	3,2158	0,9996	0,9482	0,9956	-2,4424	0,3551	-3,2448	0,0015	-4,7197	0,0002
Demanda Global de China	2,6835	0,9981	-1,6634	0,4462	-2,2073	0,4794	-1,3211	0,1713	-3,2605	0,0198
Demanda Global de Chile	3,0721	0,9993	-0,0996	0,9443	-2,7199	0,2327	-1,1072	0,2406	-3,3850	0,0154
Demanda Global de Estados Unidos	3,5484	0,9999	-1,4625	0,5489	-1,2017	0,9049	-3,4539	0,0007	-5,1254	0,0000
Demanda Global de México	3,5076	0,9998	-2,2098	0,2046	-2,7190	0,2323	-2,2346	0,0254	-4,2743	0,0010
Demanda Global de la Unión Europea	2,0090	0,9888	-2,0582	0,2620	-1,4194	0,8462	-3,0919	0,0025	-3,7524	0,0053
Exportaciones a Brasil	0,3958	0,7952	-2,2738	0,1833	-2,7565	0,2183	-8,8812	0,0000	-8,8334	0,0000
Exportaciones a China	1,1187	0,9303	-1,5200	0,5174	-0,8423	0,9559	-16,7650	0,0000	-16,8546	0,0000
Exportaciones a Chile	-0,8502	0,3440	0,0803	0,9619	-1,6825	0,7484	-12,2890	0,0000	-12,2933	0,0001
Exportaciones a Estados Unidos	-0,0961	0,6469	-1,3131	0,6186	-2,4954	0,3295	-12,1402	0,0000	-12,0471	0,0000
Exportaciones a México	0,6175	0,8474	-2,0056	0,2839	-1,3228	0,8737	-10,2281	0,0000	-8,8594	0,0000
Exportaciones a la Unión Europea	0,3315	0,7781	-1,7755	0,3891	-0,5711	0,9772	-5,0235	0,0000	-4,9840	0,0001
Importaciones de Brasil	0,3238	0,7761	-1,5818	0,4860	-2,0638	0,3763	-4,2525	0,0001	-4,2310	0,0013
Importaciones de China	0,9652	0,9097	-0,7849	0,8165	-2,3074	0,4238	-4,0035	0,0001	-3,2059	0,0245
Importaciones de Chile	-0,1936	0,6129	-2,3120	0,1712	-2,4820	0,3359	-8,3575	0,0000	-8,3040	0,0000
Importaciones de Estados Unidos	-0,1870	0,6153	-2,2049	0,2065	-2,1165	0,5274	-9,4270	0,0000	-9,3592	0,0000
Importaciones de México	0,3772	0,7905	-1,2430	0,6512	-2,2698	0,4443	-8,4271	0,0000	-8,3986	0,0000
Importaciones de la Unión Europea	0,2452	0,7544	-1,7307	0,4114	-1,4392	0,8405	-6,3692	0,0000	-6,3220	0,0000
Tipo de Cambio Real con Brasil	-1,5073	0,1229	-2,2270	0,1981	-2,2241	0,4713	-9,5567	0,0000	-9,5138	0,0000
Tipo de Cambio Real con China	-0,1012	0,6465	-2,5526	0,1064	-2,5783	0,2911	-8,3359	0,0000	-8,3261	0,0000
Tipo de Cambio Real con Chile	0,1667	0,7327	-2,4848	0,1219	-2,4731	0,3408	-9,0786	0,0000	-9,0425	0,0000
Tipo de Cambio Real con Estados Unidos	-1,3651	0,1590	-2,0051	0,2843	-2,0063	0,5912	-8,6894	0,0000	-8,6643	0,0000
Tipo de Cambio Real con México	-0,1799	0,6192	-1,8010	0,3784	-1,7849	0,7056	-9,0693	0,0000	-9,0287	0,0000
Tipo de Cambio Real con la Unión Europea	-0,5528	0,4734	-2,1396	0,2304	-1,9913	0,5937	-4,3041	0,0000	-4,2742	0,0012

Cuadro A.2. Test de raíz unitaria de los residuos de las ecuaciones de largo plazo (Valores críticos de MacKinnon, 1991)

Residuos de las ecuaciones de largo plazo	Estadístico "t"	Valores críticos Mc Kinnon		
		$\alpha = 0,01$	$\alpha = 0,05$	$\alpha = 0,1$
Importaciones Brasil	-2,295	-3,525	-2,903	-2,589
Importaciones China	-2,944	-4,057	-3,425	-3,105
Importaciones Chile	-4,174	-4,505	-3,865	-3,542
Importaciones Estados Unidos	-6,484	-4,907	-4,258	-3,931
Importaciones México	-3,619	-4,505	-3,865	-3,542
Importaciones Unión Europea	-3,698	-4,084	-3,440	-3,116
Exportaciones Brasil	-8,653	-4,907	-4,258	-3,931
Exportaciones China	-3,339	-4,057	-3,425	-3,105
Exportaciones Chile	-5,390	-4,907	-4,258	-3,931
Exportaciones Estados Unidos	-4,626	-4,505	-3,865	-3,542
Exportaciones México	-2,086	-4,057	-3,425	-3,105
Exportaciones Unión Europea	-3,551	-4,084	-3,440	-3,116

Cuadro A.3. Autocorrelaciones de los dos primeros retardos de los modelos de corrección de error y p-valores asociados al estadístico de Ljung-Box (1978)

Ecuación	Retardo	Auto correlaciones	P-valor	Ecuación	Retardo	Auto correlaciones	P-valor
Importaciones				Exportaciones			
Brasil	1	-0,128	0,294	Brasil	1	-0,064	0,600
	2	-0,063	0,503		2	-0,108	0,587
China	1	0,063	0,596	China	1	-0,125	0,294
	2	0,050	0,796		2	-0,011	0,574
Chile	1	-0,042	0,730	Chile	1	-0,126	0,302
	2	0,130	0,530		2	0,049	0,540
Estados Unidos	1	0,005	0,969	Estados Unidos	1	-0,013	0,914
	2	0,035	0,958		2	-0,033	0,958
México	1	-0,019	0,880	México	1	0,112	0,341
	2	-0,095	0,726		2	-0,198	0,152
Unión Europea	1	0,035	0,784	Unión Europea	1	-0,183	0,150
	2	-0,113	0,557		2	0,126	0,216

¿Puede una expansión económica generar empleo para todos? Evidencia de la era kirchnerista

AGUSTÍN MARIO*

Durante la expansión de la economía argentina en el período kirchnerista se crearon 3,1 millones de empleos. Entre los que al menos completaron la educación secundaria ese guarismo alcanza a 3,3 millones, dejando una destrucción neta de más de 100 mil ocupaciones para aquellos que no concluyeron sus estudios secundarios. Aunque oficialmente el número de desempleados cayó hasta algo más de los 800 mil en el grupo de veinticinco años o más, todavía quedan en ese estrato casi 4,9 millones de trabajadores potencialmente empleables -la suma de aquellos que activamente buscan trabajo (y están contabilizados como oficialmente desempleados) y aquellos que se encuentran actualmente fuera de la fuerza laboral pero estarían dispuestos a participar-. En la dimensión regional, prácticamente la totalidad de la reducción de los potencialmente empleables (el desempleo corregido) ocurrió en el Gran Buenos Aires (GBA) lo cual pone en cuestión la capacidad de una expansión generalizada para proveer empleos. Como la expansión no ha sido suficiente para remediar este alto nivel de subutilización de recursos humanos, se requieren políticas de empleo activas, bien dirigidas.

Palabras clave: Política de empleo - Mercados laborales - Oportunidad laboral -Subutilización de la fuerza laboral

realidad económica 303 (2016) pp. 139-162
ISSN 0325-1926

* Investigador-docente Universidad Nacional de Moreno. Docente en UBA.

Can an economic expansion generate employment for all? Evidence from the Kirchnerist era

During the Kirchner-Era economic expansion, out of the more than three million new jobs created between 2003 and 2014, 3.3 million went to the population that at least completed high school – leaving a net destruction of more than 100 thousand jobs among those that did not finish high school. Moreover, while the degree of labor force underutilization decreased, it did so almost entirely in Greater Buenos Aires (GBA), which questions the ability of a generalized expansion to provide employment in the regions that need it the most. Even though the number of officially unemployed individuals fell to a little over 800 thousand in the 25-and-over age group, in that group almost 5 million potentially employable workers remain—the combined number of those who are actively seeking work (and are counted as officially unemployed) and those who are currently out of the labor force but would be willing to participate. Since expansion has not proven sufficient to remedy this high level of wasted human resources, well-targeted, active labor market policies are required.

Key words: Employment policy - Labor markets - Job opportunity - Labor force underutilization

Fecha de recepción: febrero de 2016

Fecha de aceptación: junio de 2016

Introducción

Luego de finalizado el segundo período presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, es tiempo de hacer un balance del impacto que ha tenido sobre las oportunidades del mercado laboral. Para Aldo Ferrer, la economía argentina se encuentra en las proximidades del pleno empleo: "...la progresiva apreciación del tipo de cambio y la inyección de gasto público en una *situación cercana al pleno empleo de la capacidad productiva y la mano de obra* generaron el actual escenario de incertidumbre y deterioro de las expectativas. Esto se reflejó en el aumento de las presiones inflacionarias..." (2014, p. 7, énfasis agregado).

La pregunta que nos hacemos es si el aumento del empleo ha sido compartido por toda la población en edad de trabajar. Más específicamente, ¿la expansión económica ha generado oportunidades de empleo para aquellos con menores niveles de calificación o se requerirán políticas específicas para proveer oportunidades de empleo a los menos calificados?; ¿ha habido convergencia en los resultados de los mercados laborales regionales? Encontramos que de los más de 3 millones de nuevos puestos de trabajo creados entre 2003 y 2014, 3,3 millones fueron para el 54% de la población que al menos terminó la secundaria -dejando una destrucción neta de más de 100 mil empleos para el 46% del mismo grupo poblacional que no completó la secundaria-. El supuestamente rígido mercado laboral no ha sido exitoso en atraer trabajadores de baja calificación a la fuerza laboral. Por ende, aun en el pico de la expansión hay un intolerable alto nivel de recursos humanos desaprovechados. Se requerirán políticas laborales activas, regionalmente dirigidas, para proveer oportunidades laborales a los menos calificados, esto es, aquellos no alcanzados por la expansión posconvertibilidad.

Evaluación de las condiciones generales del mercado laboral

El mercado laboral actual es más robusto de lo que lo ha sido en décadas. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la tasa de desempleo oficial ha caído al 6,4 % en el cuarto trimestre de 2013, el nivel más bajo en más de dos décadas; específicamente, desde octubre de 1992, cuando la tasa de desempleo abierto alcanzaba al 6,6 % de la población activa. La tendencia de largo plazo a la caída de los salarios reales que comenzó a mediados de los 1970 se ha detenido. De hecho, el poder adquisitivo del salario promedio de la economía argentina subió hasta niveles que no se veían desde hace, por lo menos, dos décadas. Los salarios reales han aumentado 65 % desde 2003, el período más largo de aumentos sostenidos al menos desde 1950, de acuerdo con González, M. (2011).

Los datos también sugieren que el aumento del empleo se ha extendido a través de todas las categorías de sexo, región y edad. Por ejemplo, datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos muestran que la tasa de desempleo en el segundo trimestre de 2013 para varones de dieciséis años o más es la más baja desde mediados de los 1980, evidenciando un leve incremento en 2014. Para las mujeres mayores de quince años la tasa de desempleo en el segundo trimestre de 2013 es la más baja desde comienzos de los 1990. El Gran Buenos Aires y las regiones del norte del país disfrutaron hacia 2013 de las tasas de desempleo más bajas desde que los datos se desagregaron por primera vez en 1996; las regiones de Cuyo, Pampeana y Patagónica, en tanto, alcanzaron los menores registros de desempleo unos años antes evidenciando posteriormente cierto retroceso en este indicador. Los cocientes entre el empleo y la población sugieren tendencias similares. La tasa de empleo de trabajadores de dieciséis años o más ha crecido -aunque con algunos altibajos a mediados de la década de los 1990- desde mediados de los 1970, al menos hasta 2013 cuando alcanzó su nivel máximo de 57,1 por ciento. La actual expansión ha incluido mejoras en las tasas de empleo de varones y mujeres, como también en cada una de las regiones del país.

El panorama general entonces es de caída de las tasas de desempleo y aumentos de las tasas de empleo en la etapa posconvertibilidad. Esto parece ser consistente con la mirada de que los mercados laborales se encuentran al menos en las proximidades del pleno empleo y de que el crecimiento económico ha aumentado las oportunidades laborales para todos los grupos. Sin embargo, un análisis más detallado indica que esto podría no ser así para quienes no finalizaron el nivel secundario, así como tampoco para quienes viven en determinadas regiones del país.

Condiciones del mercado laboral para trabajadores de baja calificación e implicancias espaciales

Los analistas creen que el logro educacional es un buen *proxy* del nivel de calificación. La población argentina (de veinticinco años o más) está prácticamente dividida en partes iguales entre aquellos que al menos completaron el secundario y aquellos que no lo hicieron: el 46 % de la población de 25 años o más no ha finalizado el secundario, el 24 % lo completó pero no asistió a la universidad, el 11 % tiene alguna educación universitaria pero no la finalizó, y el restante 19 % tiene un título universitario.

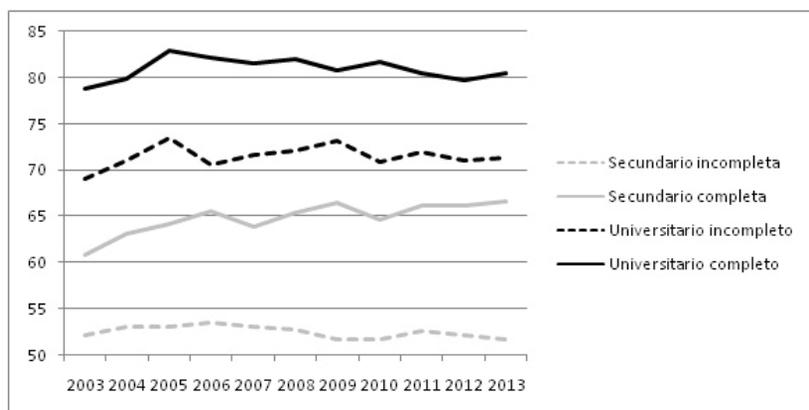
El argumento de que el incremento sostenido del nivel de ingreso de la economía -el crecimiento económico- conduce necesariamente a que todo aquel que quiera emplearse puede hacerlo -ocupación plena-, implica que, al menos eventualmente, todos las personas que así lo desearan deberían ser contratadas, independientemente de su nivel de calificación laboral. En un primer momento, las firmas elegirían contar con aquellos trabajadores

más calificados. Pero, en la medida en que la expansión de la economía continuara, la competencia de las firmas por los trabajadores más altamente calificados, haría que algunas de ellas decidieran que sería más conveniente contratar un trabajador de un nivel educativo algo inferior antes que pagar salarios crecientes a los trabajadores de mayor calificación. De este modo, el crecimiento de la economía se iría expandiendo al conjunto de la población, llegando incluso a los trabajadores de menor calificación. A su vez, esto implicaría un crecimiento del empleo a lo largo y ancho del territorio: primero se incrementaría en las regiones que cuentan con una población (relativamente) más calificada, pero, eventualmente, todas las regiones deberían observar los beneficios de un mercado laboral en expansión.

El aumento sostenido del producto debería generar reducciones en las tasas de desempleo; en primer término, para los trabajadores de mayor nivel educativo pero, eventualmente, este efecto debería alcanzar incluso a quienes no finalizaron la educación secundaria. No obstante, como es reconocido usualmente en los análisis de los mercados laborales, la tasa de desempleo abierto no necesariamente constituye un indicador riguroso del grado de subutilización de la fuerza laboral. Esta característica se debe, principalmente, a que los desocupados no son solamente personas previamente ocupadas sino que también provienen de fuera de la fuerza laboral, es decir, de la inactividad. En otras palabras, los flujos poblacionales no ocurren sólo entre ocupados y desocupados, sino que también existen movimientos de personas de estas categorías hacia (y desde) fuera de la fuerza laboral. Por lo tanto, variables como las tasas de empleo y actividad -que se miden respecto de la población total y no sólo de la población activa como en el caso de la tasa de desempleo- constituirían indicadores más adecuados para reflejar las condiciones del mercado laboral. De hecho, cabría esperar que, conforme el crecimiento de la economía continuara en el tiempo, y las condiciones del mercado laboral mejoraran para el conjunto de la población, la tasa de actividad de los trabajadores de distintos niveles de calificación convergiera hacia una tasa "máxima"; excepto, que supongamos que el deseo de trabajar difiere sistemáticamente por nivel de calificación (por ejemplo, si asumiéramos que las personas que no finalizaron sus estudios secundarios tienen un deseo de participar en el mercado laboral sistemáticamente inferior al de las demás personas) y/o que la demanda de trabajo presente alguna "discontinuidad" en el nivel de calificación de la fuerza laboral (por ejemplo, si la demanda de trabajadores con secundario incompleto dejara de incrementarse a partir de algún punto, en el cual existieran aún personas dispuestas a trabajar al salario vigente, independientemente de que la demanda efectiva continúe aumentando).

En la superficie, podría parecer que la convergencia de tasas de empleo está teniendo lugar. Como muestra la **figura 1**, la tasa de empleo para quienes tienen 25 años o más con, al menos, alguna educación terciaria (aque-

Figura 1. Tasas de empleo, población de 25 años o más, por educación, 2003-2014. En %.



Fuente: Elaboración propia sobre la EPH (Encuesta Permanente de Hogares)-INDEC

llos que no obtuvieron un título de grado) aumentó 3,8 puntos porcentuales hasta un 71,3%; la tasa para los que terminaron el secundario aumentó 5,6 puntos porcentuales hasta un 65,9 %; y la tasa para quienes no finalizaron el secundario ha aumentado 1,5 puntos porcentuales hasta el 51,7 por ciento. En contraste, la tasa de empleo de aquellos que cuentan con un título universitario se mantuvo virtualmente constante durante la expansión en poco menos del 80 por ciento¹.

Un documento del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social observa que “La reducción de la desocupación se extendió a todos los estratos y grupos sociales, incluso en aquellos que presentaban, al menos en teoría, mayores restricciones para acceder al empleo. Se advierte que la cantidad de desocupados de bajo nivel educativo...se reduce en un porcentaje muy superior al promedio de los desocupados” (MTEySS, 2010:38), lo cual proveería también evidencia en apoyo de la mirada de que la expansión ha llegado a todos los grupos poblacionales. Entre 2003 y 2014 la tasa de desempleo cayó del 6,1 % al 2,9 % para los graduados universitarios, del 12,4 % al 5,7 % para

¹ A partir de aquí nos enfocamos en la población de 25 años o más -a menos que lo indiquemos de otro modo- con el propósito de remover a aquellas personas en “edad de estudiar”. De este modo, evitamos considerar a una persona como de baja calificación cuando esto podría deberse, simplemente, a que aún se encuentra estudiando (o, incluso, podría hacerlo en el futuro). Por supuesto, establecer el límite en los 25 años resulta -como cualquier límite de este tipo- arbitrario. En otras palabras, nuestro análisis implica enfatizar el acceso de oportunidades de empleo para quienes tienen 25 años o más-.

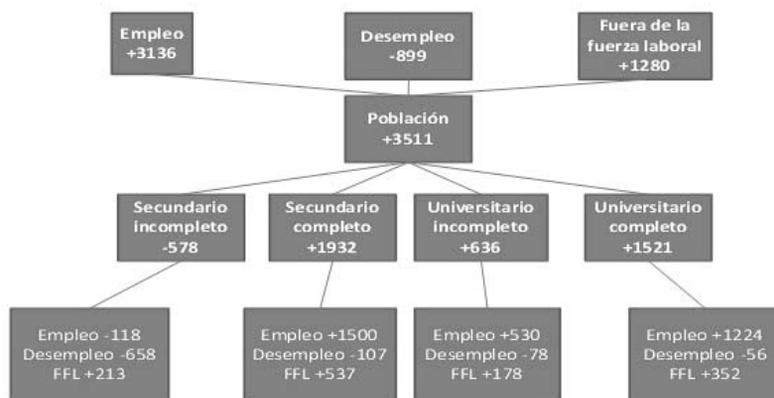
trabajadores con alguna educación superior, y del 12,2 % al 5,5 % para los graduados de secundario. La mayor mejora fue experimentada en la parte inferior de la escala educativa: la tasa de desempleo cayó 8,7 puntos porcentuales hasta el 5,8 % para los que abandonaron el secundario.

Hay varias razones para, por lo menos, poner en tela de juicio este punto de vista -optimista, por cierto- acerca de las condiciones del mercado laboral. En primer lugar, las brechas entre quienes completaron la universidad y aquellos que no finalizaron el secundario continúan siendo enormes, especialmente cuando analizamos sus respectivas tasas de empleo. Mientras que casi la mitad de quienes no terminaron el secundario no tienen trabajo, este guarismo se reduce a un quinto para los graduados universitarios. En el mismo sentido, si partimos de la base de que en estos doce años la brecha de tasas de empleo entre estos dos grupos -secundario incompleto y universitario completo- se redujo en 1,3 puntos porcentuales, entonces, por extrapolación simple, se necesitarían 272 años (es decir, 260 años más) para terminar de cerrar la brecha que existía en el tercer trimestre de 2003, de 29,5 puntos porcentuales.

En segundo lugar, si el proceso de crecimiento económico sostenido se revirtiera -o, incluso, si sólo se ralentizara-, podríamos esperar que sean los trabajadores de baja calificación los primeros en ser despedidos -justamente, los que usualmente son los últimos en ser contratados durante la fase expansiva del ciclo económico-. En estas circunstancias, la brecha de tasas de empleo, a la que hicimos referencia en el párrafo anterior podría ensancharse. De hecho, a modo de ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) pronostica una contracción del producto argentino de 0,3 % para el año 2015 (FMI, 2015). Aún sin basar nuestro análisis en los pronósticos del FMI, la disminución del ritmo de expansión de la economía argentina en los últimos años resulta evidente -incluso sobre la base de fuentes oficiales-. Entre los segundos semestres de 2003 y 2014, el producto se expandió un 70,3 %, superando largamente al crecimiento demográfico, equivalente al 16,5 por ciento. En cambio, por ejemplo, entre los cuartos trimestres de 2013 y 2014, el aumento del producto (de 0,5 %) no alcanzó para compensar el aumento de la población (de 2,5 por ciento).

Además, si en lugar de comparar las tasas de empleo de aquellos que no terminaron el secundario con las de quienes obtuvieron un título universitario, las contrastamos con las del grupo que terminó el secundario o asistió pero no finalizó el nivel educativo terciario, la convergencia no parece estar siquiera teniendo lugar. Por ejemplo, Mario Damill, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio (2011) observan las tasas de empleo por nivel educativo y establecen que "aunque todas las categorías educacionales continuaron creciendo hasta el final de 2006, la intensidad se debilitó en el caso de los trabajadores menos calificados...desde entonces, este grupo sufrió un estanca-

Figura 2. Cambios en población, 25 años o más, por estatus de empleo y educación, 2003 a 2014 (en miles)



Fuente: elaboración propia sobre EPH-INDEC.

miento y una mayor reducción durante la crisis, mientras las otras categorías fueron capaces de preservar sus tendencias de crecimiento previas” (Damill *et al*, 2011:55). De hecho, los autores reportan que durante el período 2003-2010 los trabajadores menos educados mostraron una reducción en su participación en el empleo total del 46,5% al 40,8 por ciento.

Por último, lo que es más importante, un análisis cuidadoso de datos de población según condición de actividad -esto es, según las personas sean ocupadas, desocupadas o se encuentren fuera de la fuerza laboral-, nos permitirá poner en duda incluso que las oportunidades de empleo se hayan incrementado durante la era posconvertibilidad, al menos para quienes no finalizaron el secundario. Está fuera de discusión que -como vimos anteriormente- las tasas de empleo aumentaron y las de desempleo cayeron para este grupo poblacional. Nuestro argumento es que esto no necesariamente implica mejores condiciones laborales para la (casi) mitad de la población de 25 años o más que no completó el secundario. Es decir, la mejora aparente -sobre la base del aumento de la tasa de empleo- podría deberse meramente a una reducción de la población que no terminó el secundario -de hecho, eso fue lo que ocurrió: hacia el cuarto trimestre de 2014 había 578 mil personas menos con secundario incompleto en el grupo etario considerado, respecto del tercer trimestre de 2003-. De aquí que, en ciertas circunstancias, los porcentajes y las tasas pueden resultar altamente engañosas.

En principio, este no parece ser el caso en la economía argentina posconvertibilidad: más allá de su menor participación, Damill *et al* (2011) repor-

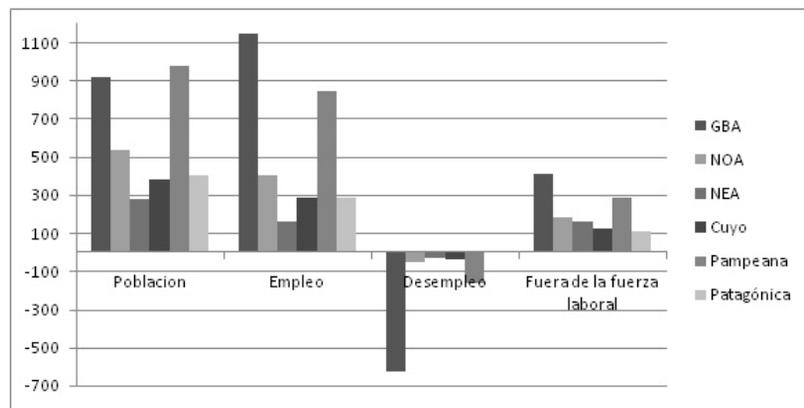
tan un incremento en términos absolutos, de puestos de nivel educativo bajo en el período analizado; de hecho, el aumento del empleo de este grupo representó el 19% del total -el grupo de educación media explica 51% del aumento total y el de educación alta el 31% restante-. La **figura 2** presenta los datos en forma diagramática para clarificar la situación. La parte superior de la **figura 4** muestra que la población argentina creció 3,5 millones entre 2003 y 2014, el empleo aumentó 3,1 millones, el desempleo cayó 658 mil, y el número de individuos fuera de la fuerza laboral se incrementó 1,3 millones. La situación, entonces, no parece ser consistente con la mirada de que actualmente el mercado laboral se encuentra en las proximidades de la ocupación plena porque el empleo no creció más, en términos absolutos, que la población -aunque el empleo creció más que la población en términos relativos-; de aquí lo “engañoso” de la tasa de empleo. Además, la parte inferior de la **figura 2** muestra que la totalidad del crecimiento de la población consistió en individuos con al menos el secundario completo -los grupos que ya tenían tasas de empleo altas-. El número de quienes no terminaron el secundario cayó en 578 mil, aun cuando el número de personas de este grupo fuera de la fuerza laboral se incrementó en 213 mil². De hecho, es algo sorprendente, que no hubo incremento neto en el número de ocupados que no terminaron el secundario durante toda la expansión. Esto significa que el aumento de la tasa de empleo de este grupo (reportada más arriba y por Damill *et al.*, 2011) fue debido a una disminución de la población y nada del aumento de la tasa se debió al incremento de la ocupación.

Este resultado difiere del que reportan tanto Damill *et al.* (2011) como Beccaria y Maurizio (2012), quienes encuentran un aumento en términos absolutos de la ocupación de personas con nivel educativo bajo considerando la estructura del empleo hasta 2010. La diferencia no se explica, sin embargo, por los diferentes períodos considerados ni por el hecho de que el análisis realizado se limita a la población de veinticinco años o más, sino que lo hace por el hecho de que los citados autores restringen su análisis a lo que denominan empleo “genuino”, esto es, el nivel de ocupación neto de los planes de empleo. Más allá de la forma en que se define el empleo “genuino”, lo que es indiscutible sobre estos resultados es que los planes de empleo (muy especialmente el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados) llegaban, principalmente, a los grupos de educación baja.

De los 3,1 millones de empleos creados, 1,8 millones fueron a personas con alguna educación universitaria -completa o incompleta-, mientras que 1,5

² Al considerar que el análisis incluye a la población de 25 años o más, el grupo que no completó el secundario incluye, obviamente, a personas en este grupo etario. De hecho, gran parte de quienes no completaron el secundario son mayores de 64 años, por lo que podríamos afirmar que en buena medida son fallecimientos los que explican la caída en este grupo durante la etapa posconvertibilidad.

Figura 3. Composición espacial de los cambios en la población, el empleo, el desempleo y la población fuera de la fuerza laboral, 2003-2014 (en miles)

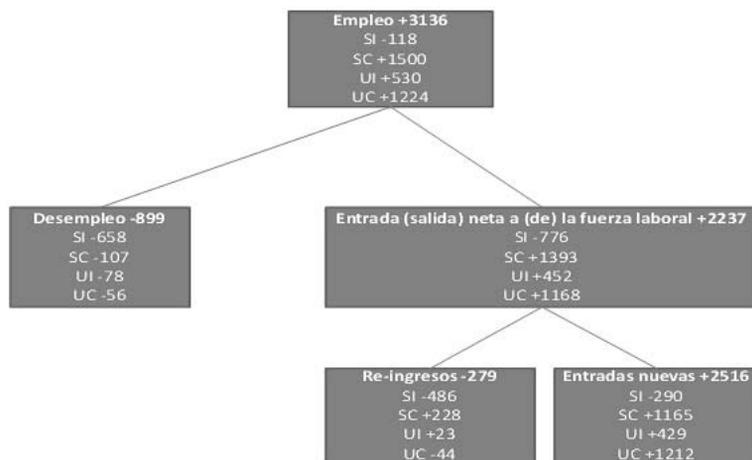


Fuente: elaboración propia sobre EPH-INDEC.

millones -casi el 48 por ciento del total- fueron a trabajadores cuyo mayor nivel educativo es secundario completo. De modo que si bien la cantidad de desempleados con secundario incompleto se redujo en 658 mil -lo cual se suma a las ya mencionadas mejoras en las tasas de empleo y desempleo de este grupo poblacional-, también lo hizo el número de ocupados en algo más de 100 mil personas. Es decir que, aún en un contexto de fuerte incremento del nivel de empleo de la economía, para la -casi- mitad de la población de 25 años o más que no terminó el secundario se registró una destrucción de empleo en términos netos. Sobre la base de estos datos, por lo tanto, no parece que el crecimiento económico garantice que las firmas contraten a los trabajadores de baja calificación. Por lo contrario, aún luego de una extensa y sostenida expansión de la economía, parece haber algún tipo de discontinuidad en la curva de demanda de trabajo -hay personas que no serán contratadas por el sector privado más allá de que sea elevada la demanda efectiva-.

En la dimensión espacial se observan ciertas tendencias comunes a las distintas regiones que componen el territorio nacional (**figura 3**). En todos los casos, el incremento de la población surge de la combinación de aumentos del empleo y la población fuera de la fuerza laboral en conjunto con una reducción del desempleo. No obstante estas similitudes, debe destacarse, por ejemplo, el crecimiento poblacional de la región pampeana, el más importante -en términos absolutos- durante el período 2003-2014. Por su parte, sobresale también la reducción del desempleo en el Gran Buenos Aires y el (leve) aumento del mismo en la región patagónica, la única en la que se veri-

Figura 4. Cambios en empleo, población de 25 años o más, por educación, 2003 a 2014 (en miles).

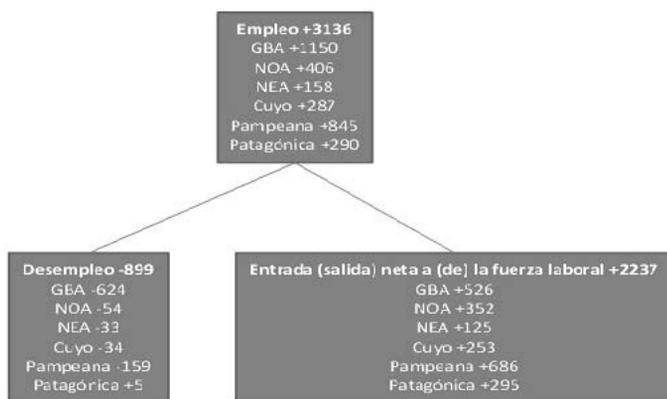


Fuente: elaboración propia sobre EPH-INDEC.

fica este resultado. La población inactiva se incrementa de modo más significativo -relativamente al cambio en el conjunto de la población- en el noreste. Quizá el resultado más relevante en términos espaciales es que el GBA es la única región en la que el incremento del empleo superó al de la población.

A partir de que, por definición, la población total se divide en activos -ocupados y desocupados- e inactivos, es posible expresar la cantidad de ocupados como la diferencia entre los activos -población total menos inactivos- y los desempleados. En la **figura 4**, de hecho, descompusimos las variaciones del empleo entre aquellas atribuibles a los cambios en el desempleo y aquellas que se debieron a entradas (o salidas) netas a (o desde) la fuerza laboral -la población activa-. Encontramos que de los 3,1 millones de empleos generados, 899 mil pueden atribuirse a una reducción del desempleo. De esta reducción del desempleo, la mayoría tuvo lugar entre aquellas personas con secundario incompleto -658 mil-, mientras que los restantes 241 mil se dividieron entre los que cuentan con universitario completo -56 mil-, universitario incompleto -78 mil-, y secundario completo -107 mil-. Los restantes 2,2 millones de aumento de los ocupados se explican por un incremento del tamaño de la fuerza laboral -entradas netas a la población activa-. Sin embargo, en conjunto, quienes al menos completaron el secundario dan cuenta de una entrada neta de 3 millones de personas a la fuerza laboral, lo cual implica que hubo una salida neta de casi 800 mil personas con secundario incompleto de la población activa durante el período bajo análisis. Es decir que

Figura 5. Cambios en empleo, población de 25 años o más, por región, 2003 a 2014 (en miles)



Fuente: elaboración propia sobre EPH-INDEC.

(más que) todo el aumento del empleo atribuible al incremento de la fuerza laboral se debe a personas con por lo menos secundario completo. En otras palabras, mientras que se crearon 3,3 millones de empleos para aquellos con al menos secundario completo -3 millones de entradas a la fuerza laboral más 0,2 millones de reducción del desempleo-, se destruyeron aproximadamente 0,1 millones de empleos para quienes no terminaron el secundario -0,8 millones de salidas de la fuerza laboral más 0,7 millones de reducción del desempleo en este grupo-.

El análisis espacial de las variaciones en el nivel de empleo revela algunos resultados interesantes (**figura 5**). En particular, vuelve a sobresalir el Gran Buenos Aires por ser la única región en la que el incremento del empleo es explicado mayoritariamente por la caída del desempleo -54 % de la variación-, y no tanto por la entrada neta a la fuerza laboral. Por lo contrario, en las restantes regiones, la tendencia es exactamente la opuesta: las entradas netas a la población activa explican más del 80 % del aumento del empleo; el caso extremo es la región patagónica, en la que, como se mencionó, tuvo lugar un incremento de la población desocupada, implicando que las entradas netas a la fuerza laboral dan cuenta, necesariamente, de la totalidad del aumento de la ocupación.

En la parte inferior de la **figura 4** descompusimos las entradas netas a la fuerza laboral en "entradas nuevas" y "reingresos". Aquí hemos utilizado *proxies* porque es imposible identificar reingresos y entradas nuevas usando *pools* de corte transversal. Específicamente, lo que hicimos fue multiplicar

la variación en la población por la tasa de empleo en el tercer trimestre de 2003 para cada grupo poblacional según el nivel educativo. De este modo, obtuvimos la cantidad de entradas nuevas a la fuerza laboral que deberían haberse registrado, dado el aumento de la población, para mantener la tasa de empleo evidenciada por el grupo en el período base. El resto -la diferencia entre las entradas netas y las nuevas-, por supuesto, debería completarse con reingresos a la fuerza laboral. Como podemos apreciar en la **figura 4**, (más que) la totalidad del aumento del empleo atribuible al incremento de la población activa se debió a entradas nuevas. Esto quiere decir que, sólo para mantener las tasas de empleo que se observaban para cada grupo en 2003, deberían haber ingresado 2,5 millones de personas a la población activa. No obstante, sólo ingresaron -como vimos- 2,2 millones en términos netos a la fuerza laboral, de modo que los reingresos deben -necesariamente- haberse reducido en 0,3 millones aproximadamente. Ahora bien, sólo para mantener las tasas de empleo de aquellos que por lo menos completaron el secundario, se requerían 2,8 millones de nuevas entradas a la fuerza laboral. Es decir, que de los 3,1 millones de empleos creados durante la etapa posconvertibilidad, 2,8 millones estuvieron dados por nuevas entradas a la fuerza laboral de personas con al menos educación secundaria completa; los restantes 300 mil empleos se crearon reduciendo el desempleo. La clave es que se registró una salida neta de la fuerza laboral entre quienes no terminaron el secundario -se redujo la cantidad de activos con secundario incompleto-. A este resultado contribuyeron tanto la reducción de la población total de este grupo como el aumento de la cantidad de personas en la inactividad.

Entonces, nuestro análisis pone en cuestión los argumentos de quienes sostienen que la economía argentina de la era posconvertibilidad se ha aproximado a la ocupación plena. Esto, por supuesto, no implica desconocer la posibilidad de que existan cuellos de botella en los mercados laborales de sectores específicos. Pero, como se desprende de los datos examinados, la creación de empleo no alcanzó siquiera para compensar el aumento de la población en el grupo etario considerado; y, además, sólo alcanzó a quienes, por lo menos, terminaron el secundario.

Como hemos argumentado, la tasa de empleo y, muy especialmente, la tasa de desempleo sobreestiman el nivel de utilización de la mano de obra en la economía. De hecho, una amplia mayoría de economistas y hacedores de política basan sus análisis de la situación del mercado laboral sobre estos indicadores. Esto suele conducirlos, como hemos detallado en esta sección, a considerar que, como la tasa de desempleo en la actualidad es "baja", la subutilización de la fuerza de trabajo no es un problema significativo, a todas luces una conclusión equivocada. Muy por lo contrario, hemos demostrado que persisten todavía niveles significativos de subutilización de la fuerza de trabajo en la economía argentina, especialmente entre los trabajadores de

baja calificación -paradójicamente quienes padecen mayores necesidades y, por lo tanto, más se beneficiarían del hecho de contar con un puesto de trabajo-.

Los potencialmente empleables

Aún luego de 12 años de crecimiento económico 9,2 millones de personas de 25 años o más no trabajan -8,4 millones están clasificadas como fuera de la fuerza laboral y 821 mil son contabilizados como oficialmente desempleados-. Como mencionamos en la sección previa, los flujos poblacionales en lo que tiene que ver con la condición de actividad no se limitan a los que ocurren entre los ocupados y los desocupados. Quienes están fuera de la fuerza laboral -en la población inactiva- pueden pasar a formar parte de los ocupados o de los desocupados; y estos, a su vez, pueden salir de la población activa (Marshall, Briggs y King, 1984:364). Un estudio reciente de Fernando Groisman y María Eugenia Scofienna (2013) destaca que la problemática del desempleo oculto es un aspecto escasamente estudiado en los últimos tiempos pero muy relevante como herramienta analítica. Los autores proveen evidencia de la estabilidad de dos indicadores del fenómeno del desaliento entre 2004 y 2012 en el contexto de una tasa de desocupación que se redujo sensiblemente. Concluyen que estos resultados justifican la consideración del desempleo oculto en el diseño de políticas de protección social. Por lo tanto, a la hora de intentar abordar el interrogante que nos planteamos -¿cuántas personas aceptarían trabajar si los puestos de trabajo estuvieran disponibles?- no podemos considerar solamente a los oficialmente desempleados. Además, la decisión de aceptar un puesto de trabajo no depende solamente de que el empleo se encuentre disponible -si bien es una condición necesaria, no resulta, de ningún modo, suficiente-. El salario ofrecido -y, más en general, las condiciones laborales- puede no ser suficiente para inducir la aceptación del empleo, especialmente en el caso de los trabajadores de mayor calificación; las responsabilidades familiares -cuidar a los hijos, a los adultos mayores y/o a parientes enfermos- y, en general, el trabajo doméstico no remunerado podrían hacer que personas que en otras condiciones aceptarían el empleo, no lo hagan; ciertas normas culturales podrían también imponer barreras a la participación laboral -por ejemplo, en ciertas sociedades, el hecho de que las mujeres trabajen a cambio de un salario se encuentra "mal visto"-; problemas de salud, tanto física como mental, también podrían limitar la participación; y, en general, ciertas características personales de los trabajadores podrían reducir el deseo de participar, por un lado, y la deseabilidad de la mano de obra desde el punto de vista de los potenciales empleadores, por el otro.

Específicamente, para calcular la cantidad de trabajadores potencialmente

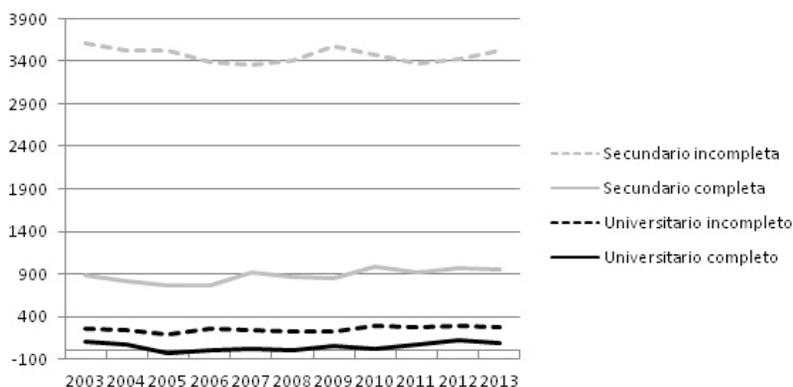
empleables tomamos como referencia la tasa de participación laboral de los graduados universitarios en el cuarto trimestre de 2014, bajo el supuesto de que todos los que terminaron la universidad y desean trabajar lo están haciendo o, al menos, están buscando activamente un empleo -de modo que se encuentran oficialmente desocupados-. Es decir, asumimos que no hay graduados universitarios involuntariamente fuera de la población activa. Por lo tanto, los que cuentan con nivel educativo universitario completo brindan el punto de comparación -sería el grupo que establece el deseo "máximo" de participar en el mercado laboral-. Luego, aplicamos esta tasa (82,3³ % entre las personas de 25 años o más) a los restantes grupos, de modo que una menor calificación no implique un menor deseo de trabajar. Así, obtuvimos el número de potencialmente empleables como la diferencia entre la cantidad de personas que se encontrarían en la fuerza laboral si todos evidenciaran la tasa de participación "máxima", y la cantidad de personas efectivamente ocupadas. En el cuarto trimestre de 2014, había 113 mil graduados universitarios, 290 mil con universitario incompleto, 974 mil con secundario completo, y 3,5 millones con secundario incompleto clasificados como potencialmente empleables, lo cual arroja un total de 4,9 millones de personas. Es decir que si la tasa de actividad de todos los grupos poblacionales fuera igual a la de los graduados universitarios, habría 4,9 millones de personas de 25 años o más desempleadas -potencialmente empleables-. Sin dudas, una cifra muy superior a los 821 mil oficialmente desempleados.

Durante la expansión de la etapa posconvertibilidad, la cantidad de trabajadores potencialmente empleables se redujo en 246 mil (**figura 6**). Toda la reducción se explica por la caída del desempleo oficial, que fue de 899 mil personas. Por definición, el número de potencialmente empleables equivale a la suma de los desempleados oficiales y los desempleados "ocultos" -en la inactividad-. Por lo tanto, necesariamente, la cantidad de desempleados "ocultos" tuvo que haberse incrementado, entre 2003 y 2014, en 653 mil personas. En pocas palabras, no aumentaron las oportunidades laborales para quienes, a pesar de estar en edad laboral, se encuentran en la inactividad "voluntariamente" para las estadísticas oficiales; involuntariamente, en nuestro análisis. De manera que el crecimiento económico sostenido no logró reducir el desperdicio de potencial humano que resulta de mantener personas -que podrían participar y aumentar así el nivel de ingreso (y producto) de la economía- fuera de la fuerza laboral.

El análisis regional de los trabajadores potencialmente empleables revela algunos resultados sorprendentes (**figura 7**). Como se mencionó anteriormente, la región patagónica se destaca por ser la única en la que la cantidad de desempleados "oficiales" ha aumentado. Además, el número de desemple-

³ Debe notarse que no se trata del valor máximo de la tasa de participación de los graduados universitarios, la cual se alcanzó en 2005 -en un valor cercano al 86%-.

Figura 6. Trabajadores potencialmente empleables, 25 años o más, por educación, 2003 a 2014 (en miles)

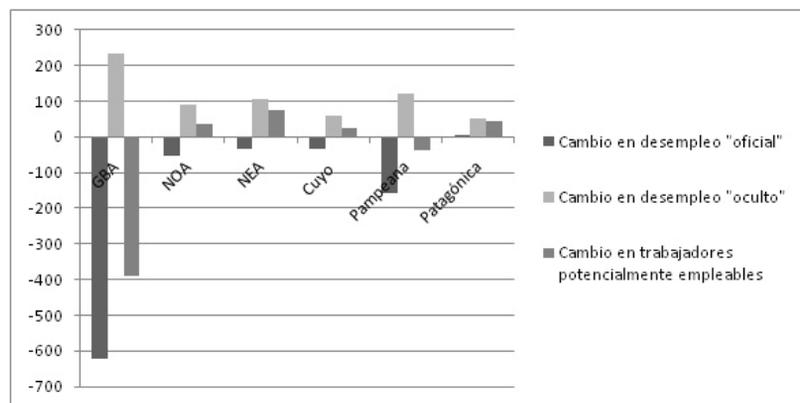


Fuente: elaboración propia sobre EPH-INDEC.

ados “ocultos” se incrementó en todas las regiones, aunque sólo en el Gran Buenos Aires y (levemente) en la región pampeana la caída del desempleo superó –en valor absoluto- al aumento del desempleo “oculto”. En otras palabras, sólo en GBA y la región pampeana tuvo lugar una reducción de los trabajadores potencialmente empleables, con el resto de las regiones evidenciando un comportamiento opuesto. Prácticamente la totalidad de la reducción de los potencialmente empleables (el desempleo corregido) ocurrió en el GBA, resultado que debería ser considerado a la hora de diseñar políticas públicas de empleo y/o sociales.

Sin dudas, podría argumentarse que buena parte –quizás incluso la mayoría- de los que aquí hemos considerado como potencialmente empleables son, en realidad, adultos mayores –y, por lo tanto, esa es la razón por la que se encuentran en la inactividad-. Para abordar esta cuestión, separamos a la población en dos grupos: por un lado, aquellos de entre 25 y 64 años; y, los de 65 años más, por el otro (**figura 8**). Procedimos del mismo modo que antes, esto es, usamos la tasa de actividad de los graduados universitarios –ahora de entre 25 y 64 años- en el cuarto trimestre de 2014 (89,3 %) como referencia para calcular la cantidad de potencialmente empleables en este grupo etario. Luego, por diferencia, obtuvimos los valores de este indicador para la población de 65 años o más. Como era esperable –por lo motivos expuestos al comienzo de este párrafo-, remover a la población de 65 años o más implica una reducción de 1,4 millones en el número de potencialmente empleables –con casi toda la reducción (1,3 millones) explicada por

Figura 7. Cambio en la cantidad de trabajadores potencialmente empleables, desempleados oficiales y desempleados ocultos (en miles), por región, 2003 a 2014



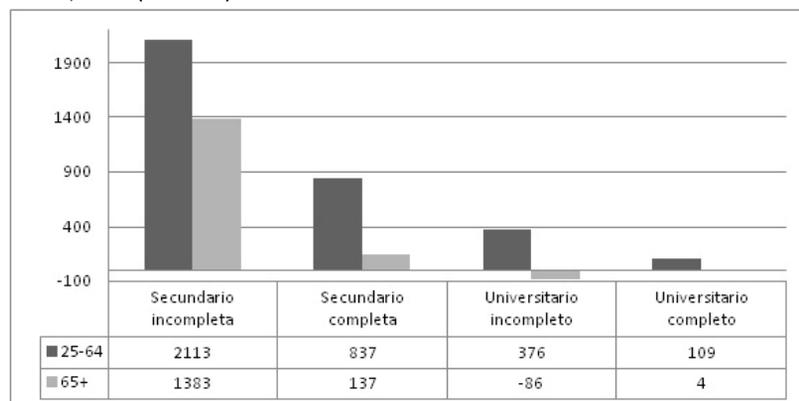
Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

aquellos con secundario incompleto-. De cualquier modo, el número de potencialmente empleables de entre 25 y 64 años (3,4 millones) sigue excediendo largamente a la cantidad de desempleados oficiales, lo cual pone de manifiesto la relevancia del fenómeno del desempleo "oculto".

Como mencionamos en el párrafo anterior, casi la totalidad -más del 96 por ciento- de la reducción en el número de potencialmente empleables que resulta de remover a la población de 65 años o más, puede atribuirse a personas que no completaron el secundario. Esto no es sorprendente si se tiene en cuenta que casi dos tercios de los mayores de 64 años de edad tienen secundario incompleto -vis a vis el 46 por ciento en el total de la población de 25 años o más-.

Pero entonces, ¿corresponde o no remover del cálculo de los potencialmente empleables a las personas de 65 años o más? Por un lado, podríamos esperar que los adultos mayores valoren más (en relación con los más jóvenes) el tiempo libre, especialmente en el caso de contar con jubilaciones y/o fondos de retiro elevados. Por lo tanto, con base sobre este tipo de argumentos, los adultos mayores tendrían un deseo de participación en el mercado laboral menor -especialmente aquellos más educados-. Sin embargo, el monto de las jubilaciones (y, en general, del nivel de ingreso luego del retiro del mercado laboral) suele estar asociado positivamente con el nivel educativo. Es decir que serían precisamente los adultos mayores menos educados los que obtendrían las jubilaciones más reducidas y, por lo tanto, los que podrían -en mayor medida- querer participar en el mercado laboral si un empleo estuviera disponible de modo de poder complementar el -bajo-

Figura 8. Trabajadores potencialmente empleables, 25 años o más, por edad y educación, 2014 (en miles)



Nota: total de trabajadores potencialmente empleables por grupo etario: 3435 miles para 25-64; 1438 para 65+. Los datos corresponden al cuarto trimestre.

Fuente: elaboración propia sobre EPH-INDEC.

ingreso jubilatorio. Al analizar la evidencia empírica, vemos que la gran mayoría de los adultos mayores son clasificados como inactivos. Sin embargo, las tasas de empleo de las personas de 65 años o más siguen dependiendo fuertemente del nivel de educación. Por ejemplo, -dentro de este grupo etario- mientras que el 69,8 % de los graduados universitarios no trabaja, ese valor asciende al 87,5 por ciento para quienes no terminaron el secundario. La diferencia clave, a nuestro juicio, radica en que mientras probablemente los graduados universitarios no trabajen por elección, quienes no completaron el secundario quizás no trabajen sólo porque no tienen la oportunidad de hacerlo. Por supuesto, creemos que lo deseable es que el ingreso del sistema previsional permita a los adultos mayores poder vivir sin tener que trabajar pero esto no implica que debemos excluirlos como fuente potencial de mano de obra; deberían tener, al menos, la opción de participar.

Más allá de la controversia de incluir o no a los mayores de 64 años como potencialmente empleables, el número de 3,4 millones de potenciales trabajadores de entre 25 y 64 nos permite aproximar la magnitud del problema de la subutilización de mano de obra en la economía argentina. Lo que es más importante -más que la cantidad total- es que las significativas diferencias en el número de potencialmente empleables de acuerdo con el nivel educativo (ver, por ejemplo, la diferencia entre quienes no terminaron el secundario y los graduados universitarios). Mientras que el nivel de subutilización de fuerza de trabajo entre los que completaron la universidad puede considerarse de carácter "friccional", es ciertamente más difícil afirmar lo mismo

para la situación de los que no terminaron el secundario, quienes parecen estar involuntariamente desempleados u “ocultos” en la inactividad (Killingsworth, 1970).

Claro que los 3,4 millones de personas potencialmente empleables de entre 25 y 64 años de edad -o las 4,9 millones mayores de 24 años- llevan a cabo, actualmente, actividades útiles -aunque éstas no sean remuneradas por el mercado-. Algunas cuidan niños pequeños, adultos mayores y/o parientes con algún tipo de enfermedad o discapacidad; otros participan como voluntarios en trabajos comunitarios en sus barrios -en el nivel local-; otros brindan servicios en el hogar que facilitan -o incluso hacen posible- la participación de otros miembros de la familia en el mercado laboral. En realidad, es imposible saber con exactitud cuántas personas aceptarían un empleo a cambio de un salario mínimo -que incluya una obra social, adicional por hijo, y aportes jubilatorios-. Pero saber esto con exactitud no es ni siquiera necesario para nuestro argumento; lo que hemos tratado de enfatizar a lo largo de este capítulo es la incapacidad de la expansión de la economía para llegar a todos (en todos lados). Más allá de la cantidad exacta, definitivamente creemos que muchas personas elegirían trabajar si se les diera una oportunidad.

Podría argumentarse que la metodología para medir el desempleo es adecuada y, por lo tanto, las personas clasificadas como inactivas están voluntariamente fuera de la fuerza laboral. Como hemos sostenido varias veces en este capítulo, los significativos flujos de población hacia (y desde) la población activa -ya sea ocupados o desocupados- constituyen evidencia en contra de dicha proposición. Dicho de otro modo, parecería que una porción no menor de quienes se encuentran fuera de la fuerza laboral en realidad quieren trabajar -y, por lo tanto, pueden ingresar a la población activa si mejoran sus perspectivas de conseguir un empleo-, lo cual pone de manifiesto la relevancia del fenómeno del desaliento laboral (Groisman y Scofienna, 2013).

Pero incluso con independencia de esta evidencia, aceptamos que puede ocurrir que los trabajadores de baja calificación no quieran -y/o no puedan- trabajar. Lamentablemente, esto no hace que el problema desaparezca. La baja tasa de empleo de quienes no terminaron el secundario -hecho que no depende de incluir o no en el análisis a los mayores de 64 años- constituye un problema social grave que no pudo ser resuelto por el crecimiento de la economía -y el empleo- que tuvo lugar durante la etapa posconvertibilidad. Los costos sociales -para la sociedad toda y las personas que la componen- y económicos del desempleo no pueden exagerarse. Existe evidencia de que la probabilidad de tener un empleo se encuentra negativamente correlacionada con la duración de los episodios de desocupación (Maurizio y Monsalvo, 2007), efecto que, a su vez, podría amplificarse para los trabajadores menos educados. El desempleo -y especialmente aquél de larga duración- deteriora

el capital humano y, lo que es más importante, impacta negativamente en la salud de las personas -no sólo la salud física, sino también la salud mental- (Stolkiner, 1994; Panigo, 2013). De manera que, aún si efectivamente quienes no trabajan y no terminaron el secundario son “inempleables”, es muy probable que esto pueda atribuirse a los efectos de la falta de oportunidades laborales sobre la motivación, el desarrollo humano, y el bienestar general -físico y mental-.

Por estos motivos, resulta central que la política pública cree oportunidades de empleo para aquellas personas que no fueron alcanzadas por la expansión de la era posconvertibilidad; básicamente, los trabajadores menos calificados -que no terminaron el secundario-. Y es importante que lo haga en las regiones donde estas personas viven. Por supuesto, es deseable que quienes no finalizaron el secundario puedan hacerlo -y, en general, que toda la población mejore su nivel de calificación laboral-; por esto, los puestos de trabajos creados por la política pública deben tener un componente de formación y mejora del capital humano. La cuestión central, en todo caso, es no seguir desperdiciando potencial humano del modo en que se lo hace cuando la mitad de las personas en edad laboral que no terminaron el secundario, no trabaja. Las 4,9 millones de personas potencialmente empleables podrían contribuir -produciendo bienes y servicios- a la mejora de las condiciones de vida de toda la población; ellos mismos incluidos.

Conclusión: una expansión no es suficiente

¿Es suficiente una economía en expansión para incrementar las oportunidades laborales, como argumentan los “keynesianos”, o se requieren políticas micro, bien dirigidas? Durante la mayor parte de la administración kirchnerista, la posición “keynesiana” fue dominante. Si bien es cierto que se implementaron políticas intervencionistas en el mercado laboral durante los primeros tiempos luego de la salida de la convertibilidad, estos fueron recortados y abandonados por completo, a mediados de la primera década del nuevo milenio. Principalmente, la reforma del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (Jefes) implicó, para la política social en la Argentina, la eliminación gradual del componente de creación directa de empleo. En cualquier caso y más allá de las causas detrás de la reforma del Plan Jefes, lo cierto es que se evolucionó hacia programas de capacitación para mejorar la “empleabilidad”, pero que no aseguran la oportunidad (el derecho) de trabajar a los que desean hacerlo⁴. Al mismo tiempo, las relativamente menores tasas de crecimiento del período posterior a 2007 ponen en duda la sintonía fina de demanda agregada “keynesiana” -y, en particular, del mecanismo del multi-

⁴ En muchos sentidos, el programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja constituye una excepción a esta afirmación (ver Mario, 2016).

plicador para llegar a todos-, con muchos economistas concluyendo que los intentos de bajar las tasas de desempleo con políticas macro que mantuvieron la demanda agregada alta trajeron inaceptablemente elevadas tasas de inflación.

La opinión predominante que guió la desarticulación del Plan Jefes era que el crecimiento de la economía generaría oportunidades de empleo para todos (en todos lados). Sin embargo, muchos analistas ya han señalado la curiosa naturaleza del período posterior a 2007/08, durante el cual la mejora de los indicadores laborales se desaceleró -cuando no se detuvo directamente (Beccaria y Maurizio, 2012)-. Se ha mostrado aquí que si bien superficialmente los mercados laborales parecen ser rígidos, pocas oportunidades laborales han “derramado”. Esto complementa los análisis realizados por otros autores que muestran que, durante la expansión de la etapa posconvertibilidad, los cambios observados en la composición del empleo según educación -sesgados hacia los niveles más educados- han sido desiguales (Beccaria *et al.*, 2014). La conclusión de este capítulo es que la expansión de la era posconvertibilidad no ha sido suficiente para llegar a todos (en todos lados) en términos de oportunidad laboral. Parece que los que proponen una garantía de empleo tienen razón después de todo. No importa si las expansiones se empaquetan como “keynesianas” -como en la etapa posconvertibilidad-, o de libre mercado -como en el breve período de crecimiento de comienzo de los 1990-, ellas deben ser suplementadas con políticas laborales activas si se pretende que se incrementen las oportunidades laborales para los trabajadores menos calificados.

La educación -secundaria o superior- brinda calificaciones valoradas en el mercado laboral que permiten acceder a un empleo; la política pública debe proporcionar un modo alternativo de acceder a una oportunidad laboral -para aquellos no contratados por el sector privado-. Como argumentamos en este capítulo, aun si el proceso de expansión de la economía continuara por muchos años más, no es probable que las brechas de tasas de empleo entre los graduados universitarios y quienes no terminaron el secundario muestre una trayectoria convergente. En cambio, la evidencia expuesta parece sugerir que el crecimiento económico -y las políticas “keynesianas” de manejo de la demanda agregada- induce la contratación “desde arriba”. Esto es, conforme se incrementa la demanda, las firmas tienden a cubrir las vacantes de empleo con los trabajadores más calificados; es esperable que la inflación sea inducida mucho antes de la ocupación plena -antes que las firmas contraten “desde abajo” a un ritmo suficiente para mejorar significativamente las oportunidades laborales reales para los que abandonaron el secundario-.

La Argentina tiene una larga tradición de políticas activas del mercado labo-

ral, que van desde políticas pasivas como el Plan Trabajar a mediados de los 1990 a políticas de amplia base como el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (Jefes), que fue promulgado en 2002. Como Neffa deja claro, el período 1989-1998 “se caracterizó por una alta cantidad de políticas puntuales y específicas con bajo promedio de beneficiarios y montos de presupuesto ejecutados, así como por su corta duración y desarticulación entre las mismas” (Neffa, 2012:21). En tanto, las políticas de empleo del período 1999-2002 pueden clasificarse en: aquellas que fomentaban microemprendimientos productivos y aquellas que pretendían aumentar la empleabilidad. Más allá de algunos matices, en términos de cantidad de beneficiarios no hubo grandes diferencias con la etapa anterior. La política económica estaba dominada por la mirada de que el desempleo era un fenómeno de corto plazo⁵. Por supuesto, había algunas estrategias de más largo plazo, pero tenían que ver principalmente con la capacitación -el lado de la oferta del “mercado” laboral-.

La larga historia de políticas del mercado laboral en la Argentina dan al menos un punto de partida para entender qué funciona y qué no. Las políticas activas (Neffa, 2012) de empleo implementadas durante la etapa posconvertibilidad han tenido efectos en términos de los resultados agregados del mercado laboral; como se mostró en este capítulo, luego de doce años en los que la economía ha crecido significativamente, hay más de tres millones de nuevos ocupados y casi un millón menos de desempleados. Sin embargo, las políticas de empleo no lograron incrementar las oportunidades laborales de los menos calificados.

Como hemos mostrado, todos los empleos creados durante la expansión de la etapa posconvertibilidad fueron cubiertos por aquellos con al menos educación secundaria completa. Sólo un pequeño número de nuevos empleos pueden atribuirse a la reducción de las filas de los desempleados con al menos secundario completo (el número de desempleados con al menos secundario completo cayó sólo en 241 mil). La significativa expansión de la economía argentina durante la era posconvertibilidad no fue suficiente para hacer que las firmas tuvieran que contratar de entre las filas de los que no terminaron el secundario. Es decir que, en algún sentido, el verdadero *pool* de reserva de trabajo estabilizador de precios bajo el actual sistema consiste en los desempleados (o inactivos) que al menos terminaron el secundario -no incluye a los que tienen secundario incompleto-.

⁵ Este punto de vista continuó siendo dominante aun durante la etapa posconvertibilidad. Por ejemplo, los trabajadores empleados en planes de empleo (principalmente, el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados) eran contabilizados como desempleados durante el tiempo que duró el programa (INDEC, 2008). Esto refleja claramente la mirada dominante de que la crisis era sólo transitoria y sólo se necesitaban esfuerzos de ayuda transitoria hasta que el “equilibrio” fuera restaurado.

De manera que los mercados laborales en la economía argentina actual se basan sobre un *stock* amortiguador “pequeño”, de alrededor de 240 mil desempleados con al menos el secundario completo para ayudar a estabilizar los salarios y, por ende, los precios, junto con los factores que determinan el flujo de trabajadores con al menos educación secundario completo hacia la población activa. Como ha quedado demostrado por la evidencia de la etapa posconvertibilidad, la mayoría de los nuevos empleos no se cubrieron reclutando entre aquellos que no terminaron el secundario -más allá de que estén clasificados como desempleados o como fuera de la fuerza laboral. Lo que se requiere, por lo tanto, es que la política pública incremente la experiencia laboral y la formación de este grupo que no terminó el secundario de modo que cuando la demanda del sector privado sea lo suficientemente alta, haya una alternativa a competir por los trabajadores más educados -contratar “desde abajo”-, evitando de este modo generar presiones al alza de sus salarios -propia de la contratación “desde arriba”-. En pocas palabras, es necesario aumentar el *stock* de trabajadores disponibles para el sector privado para amortiguar los efectos del ciclo económico sobre los salarios y los precios.

Nuestro análisis ha cuestionado la medida en que los “mercados” laborales se encuentran realmente en una posición cercana a la ocupación plena, al menos para la (casi) mitad de la población que no completó el secundario. Se ha desafiado incluso la proposición de que la expansión ha aumentado las oportunidades laborales para este grupo. Es tiempo de complementar los avances en términos de garantizar ingresos para los niños y adolescentes, y los adultos mayores, implementando políticas públicas para las personas en edad laboral, con un programa de oportunidad de empleo regionalmente dirigido como pieza central⁶. Estas políticas pueden crear condiciones para el pleno empleo y la sustentabilidad regional -manteniendo el valor de la moneda-. El crecimiento económico no llegó a todos (en todos lados); pero mejores políticas públicas podrían llegar a los trabajadores menos calificados en las regiones que más lo necesiten.

Bibliografía

⁶ Para detalles sobre esta propuesta, véase Mario (2016).

Beccaria, L. y R. Maurizio. (2012). “Reversión y Continuidades bajo dos Regímenes Macroeconómicos Diferentes. Mercado de Trabajo e Ingresos en Argentina. 1990-2010, *Desarrollo Económico*, vol. 52, 206, pp. 205-228.

Beccaria, L.; R. Maurizio y G. Vázquez. (2014). “Recent changes in wage inequality in Argentina. The role of labor formalization and other factors”, MPRA Paper 56701, University Library of Munich, Germany.

- Damill, M.; R. Frenkel y R. Maurizio. (2011). "Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All. An Analysis of the Argentine Experience", Employment Working Paper Series, 109, ILO, Ginebra.
- Ferrer, A. (2014). "El pecado original de la economía argentina", *Le Monde Diplomatique*, edición Cono Sur, N° 177, marzo.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2015). "Perspectivas de la economía mundial: crecimiento dispar, factores a corto y largo plazo", abril.
- González, M. (2011). "La relación de largo plazo entre patrones de crecimiento y mercado de trabajo. Un análisis sobre los salarios en Argentina entre 1950 y 2006", Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Argentina.
- Groisman, F. y M. Sconfienza. (2013). "Una aproximación al desaliento laboral en Argentina", *Avances de Investigación* N° 15, Centro de Investigación en Trabajo, Distribución y Sociedad.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 2008. "Cambios en el Mercado de Trabajo durante el período 2003-2008", INDEC, Buenos Aires.
- Mario, A. 2016. "El enfoque del empleador de última instancia para el pleno empleo: un análisis de su viabilidad económica en el caso argentino", Tesis de Doctorado en Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (en evaluación).
- Marshall, R.; V. Briggs y A. King. 1984. *Labor Economics*, Homewood, Irwin.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2010). *Trabajo y empleo en el bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003-2010*, MTEySS, Buenos Aires.
- Neffa, J. (2012). "De las políticas pasivas a las políticas activas de empleo: análisis comparativo (1989-2011)", *Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo* N° 10, CEIL-PIETTE.
- Panigo, D. (2013). *Efectos no lineales de la duración del desempleo sobre la desigualdad, la pobreza y la salud mental en la provincia de Buenos Aires*, UNM editora, Moreno.
- Stolkiner, A. (1994). "Tiempos 'Posmodernos': Procesos de Ajuste y Salud Mental", en O. Saidón y P. Troianovski (comps.), *Políticas en Salud Mental*, Editorial Lugar, Buenos Aires.
- Wray, R. y M. Pigeon (2000). "Can a Rising Tide Raise All Boats? Evidence from the Clinton-Era Expansion", *Journal of Economic Issues*, 34(4), pp. 811-846.

Reseña de libros

MARCELA ROMÁN Y MARÍA DEL CARMEN GONZÁLEZ (COMPILADORAS)

Transformaciones agrarias argentinas durante las últimas décadas. Una visión desde Santiago del Estero y Buenos Aires

Editorial Facultad Agronomía, UBA. 2016, 276 págs.

realidad económica 303 (2016) pp. 163-165
ISSN 0325-1926

El libro que se presenta es el producto de muchos años de investigación y condensa en once artículos el trabajo de 21 investigadores abocados a desentrañar las grandes líneas del proceso de expansión capitalista en la agricultura y las particularidades regionales que asume en nuestro país. Se trata de la identificación del proceso, la caracterización de los grandes rasgos, del análisis de los sujetos que se fortalecen y se debilitan y, de resultas, se constituye en una valiosa herramienta para las posibles políticas que permitan morigerar los efectos perniciosos de una expansión descontrolada.

El texto se estructura en once capítulos. El primero de ellos “Intensificación agrícola o expansión de la frontera. Un análisis comparativo entre Buenos Aires y Santiago del Estero pone el énfasis en las diferencias de rendimientos y distancias que generan una renta diferencial (por fertilidad y por ubicación) entre los predios de ambas provincias.

El segundo capítulo “Cambio técnico y estructura agraria. Un estudio en Pergamino, provincia de Buenos Aires, a partir de datos censales” plantea que los cambios tecnológicos modificaron la forma de producir y las estrategias económicas de las explotaciones. La desaparición de las explotaciones agropecuarias de menor tamaño y la disminución de la superficie ocupada por éstas, señala que la adopción de tecnología, que si bien permitió



subsistir, luego provocó el abandono de sus tierras.

El tercer capítulo, “Los cambios recientes en la ganadería bovina. Un análisis comparativo entre Santiago del Estero y Buenos Aires” revela que en la provincia de Buenos Aires se redujo el total de cabezas y la mayor difusión de esquemas de engorde a corral; mientras que en Santiago del Estero se produjo un incremento del *stock* bovino y una orientación progresiva al ciclo completo y al engorde en algunos departamentos. Sin embargo, la expansión de la ganadería bovina hacia Santiago del Estero está condicionada por la mayor vulnerabilidad climática y las características de su estructura agraria, lo que implica diferencias en la posibilidad e intensificación ganadera.

El cuarto capítulo, “Las transformaciones de la ganadería vacuna. Estudios en el departamento Moreno de Santiago del Estero” destaca que la expansión de la ganadería ocurre acompañada del desarrollo de empresas integradas, sólidas en términos financieros y con capacidad de inversión. No necesariamente ocurrió la reconversión de las unidades productivas preexistentes; en tanto que aumentó la importancia de las grandes unidades y disminuyó el peso de las de menor escala.

El quinto capítulo, “Una visión exploratoria del desmonte para distintos tipos de productores en tres departamentos de la provincia de Santiago del Estero”, demuestra que la proporción de la disminución de bosques se dio en todos los tipos de explotaciones, siendo las no familiares las que mayor desmonte realizaron.

El sexto capítulo, “Uso del suelo y desmonte en diferentes tipos de productores. Un análisis para el departamento Moreno, Santiago del Estero”, expone los hallazgos respecto a que los productores medianos y grandes realizan un uso más intensivo del suelo. Según el tipo de actividad, aún en los ganaderos (con menor presencia de desmonte) la necesidad de implantar cultivos (para forraje o para grano) lleva a presionar sobre el bosque y el monte.

El séptimo capítulo, “Políticas de tierras en Santiago del Estero” sostiene que las políticas públicas no han logrado hasta el momento un principio de solución al problema de inseguridad jurídica sobre la tierra que ocupan las familias campesinas e indígenas por generaciones. El trabajo muestra la carencia de un debate acerca del papel del Estado en el ordenamiento territorial.

El octavo capítulo, “La cuestión agraria” y los conflictos por el uso y tenencia del suelo. Emergentes de la expansión agrícola en el Noroeste argentino” plantea que la intensificación local del proceso de acumulación del capital implicaría, en los pequeños productores un proceso de proletarianización en tanto fueran desplazados y se convirtieran en asalariados. En sentido opuesto, la estrategia histórica de diversificación de ingresos, ha compensado en

cierta manera la tendencia de descomposición. El proceso de desposesión implica el riesgo concreto y directo de descampesinización, al establecerse mecanismos donde se expulsa a los habitantes rurales populares del acceso a la tierra.

El noveno capítulo, "Conflictos por la tenencia de la tierra en la provincia de Santiago del Estero. Su relación con los cambios en el uso de la tierra" expone que existen controles humanos (como la presencia de pequeños productores y de conflictividad social) que actúan como promotores o inhibidores del reemplazo de los ecosistemas naturales. En esa tensión, el sistema de ciencia y técnica podría proveer ideas, herramientas y alternativas. No obstante, se plantea que es la sociedad en su conjunto la que debería determinar el rumbo del Chaco argentino interpelando a sus representantes para lograr un desarrollo sustentable sin relegar ninguna de sus dimensiones.

El décimo capítulo, titulado "Diferencias en la deforestación y la variación de la productividad primaria neta estimada, entre diferentes tipos de productores agropecuarios del departamento Belgrano, Santiago del Estero" demuestra que la tasa de disminución de la superficie forestal de Santiago del Estero es la más alta del país. Señala, además, la existencia de formas organizativas menos modificadoras del ecosistema (las familiares), pero, el resultado global indica que la disminución de la superficie de bosques maduros ocurrió en forma acelerada en todos los tipos de explotaciones agropecuarias.

El último capítulo, "Bases e interrogantes para el manejo sostenible de los recursos forrajeros del bosque nativo en el Chaco semiárido santiagueño" presenta la información sobre los recursos forrajeros nativos y evalúa las posibilidades de un manejo sostenible del mismo. La tesis planteada sostiene que para detener y revertir los procesos de degradación del bosque y sus recursos forrajeros se requiere estimar la receptividad para adecuar la carga y manejar el pastoreo para favorecer su recuperación.

Los autores son: Sebastián Aguiar, Ezequiel Bosio, Miguel Brassiolo, Santiago Cotroneo, Rubén de Dios, Mabel García, Rodolfo Golluscio; María del Carmen González, Guillermo Hanickel, Elizabeth Jacobo, Ulf Karlin, Héctor Lipshitz, Patricia Lombardo, Julieta Monzón, José María Paruelo, Susana Perelman, Francisco Pescio, Natalia Ravina, Daniel Robles, Marcela Román y Marcos Texeira. Todos ellos, investigadores agudos de una realidad sometida a cambios constantes, donde se condensa una serie de procesos no resueltos y, por tanto, en constante riesgo de conflicto social abierto.

Marisa Duarte

Dra. en Sociología

Directora de Realidad Económica



Instituto
Argentino para
el Desarrollo
Económico

actividades a realizar

21 DE NOVIEMBRE DE 2016

Presentación Realidad Económica 302

Finanzas solidarias en la Argentina: a 10 años de la promulgación de la ley nacional 26.117

Panel Autores **Alberto Gandulfo**, Lic. en Sociología UBA, Excoordinador general de la Comisión Nacional de Microcrédito, exsubsecretario de Economía Social y Desarrollo Local MDS, docente de la Maestría de Economía Solidaria en la UNSAM

Alejandro Rofman, Dr en Economía UNC, Director de la Maestría en Economía Solidaria UNSAM, Exasesor adhonorem de CONAMI, Dr H.C. de las universidades nacionales de Salta, Entre Ríos y Rosario. Presidente Honorario del IADE

Coordina: **Marisa Duarte**, Dra. en Sociología, docente en FSOC-UBA. Directora de Realidad Económica y Presidenta del IADE

Sala Jacobo Laks del Centro Cultural de la Cooperación. Ciudad de Buenos Aires

Organiza: IADE - R.E. **Auspicia:** CCC Floreal Gorini

24 DE NOVIEMBRE DE 2016

Charla presentación

Análisis y propuestas para una modificación de la ley de Semillas de la Argentina

Tesis de la Maestría en Propiedad Intelectual de Flacso

Lic. Germán Linzer

Organiza: Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Agr. Horacio Giberti", Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, IADE-R.E

actividades realizadas

12 DE ENERO DE 2016

Encuentro debate

De dónde venimos y hacia dónde vamos. Diálogos sobre nuestra Argentina económica, política y social

Participaron: **Alejandro Rofman, Aristides Corti, Eduardo Fernández**
<http://portaldenoticias.com.ar/2016/01/15/desde-el-ia-de-evaluaron-las-politicas-economicas-del-nuevo-gobierno/>

Organizaron: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Realidad Económica

10 Y 11 DE MARZO DE 2016

Participación del IADE y la Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Agr. Horacio Giberti" en las **Jornadas de capacitación en Sistema de Información Geográfico e Infraestructura de Datos Espaciales** SIG e IDE "Los IDE para la democratizar la información" organizadas por el Depto. de Geografía de FF y Letras - UBA, la CONAE y el Ministerio de Agroindustria y el Programa Nacional Mapa Educativo.

17 DE MARZO DE 2016

Convocatoria a un Encuentro de Coincidencias Programáticas

Otra economía y otra sociedad son posibles

El IADE realizó un llamado a la reunión de voluntades para la construcción de una alternativa democrática y popular frente a las circunstancias políticas y sociales del país.

Texto de la Convocatoria <http://www.ia-de.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=6622>

A. Rofman - M. Duarte - J. C. Amigo - A. García

28 DE MARZO DE 2016

Debate en el IADE

No al sometimiento a los Fondos Buitre

Exposición de **Horacio Rovelli**, economista, docente en FCE-UBA. Integrante del IADE
 Declaración en: <http://www.ia-de.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=6703>

30 DE MARZO DE 2016

Reunión-Taller Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Agr. Horacio Giberti"

Actualización de diagnósticos: impacto de la nueva política económica en el nivel de los actores sociales de las cadenas agropecuarias

Pedro Tsakoumagkos - Carlos León - María Isabel Tort

Organizó: Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti, FFyLetras - UBA, Centro Cultural de la Cooperación, IADE R.E.

19 DE ABRIL DE 2016

Presentación de la Producción Documental

El Otro campo

Realizado por **Cecilia Gárgano**, investigadora del Centro de Estudios de Historia de la Ciencia y la Técnica José Babini de la UNSAM y miembro de la Cátedra Libre "Ing. Agr. Horacio Giberti".

Comentaristas: **María Isabel Tort y Hebe Vessuri**

Organizaron: Cátedra Libre Ing. Agr. Horacio Giberti, FFyL-UBA, CCC e IADE.

20 DE ABRIL DE 2016

Encuentro de coincidencias programáticas Otra economía y otra sociedad son posibles

La Constitución Nacional a través de la historia

Expuso: **Jorge Cholvis**

Presentó: **Marisa Duarte**

11 DE MAYO DE 2016

Encuentro de coincidencias programáticas Otra economía y otra sociedad son posibles

La situación del empleo en la argentina

Expusieron: **Hernán Letcher, Juan M. Graña, Germán Saller**

Coordinó: **Sergio Carpenter**

20 DE MAYO 2016

Presentación Realidad Económica 297

Concentrados y extranjeros: la cúpula empresaria argentina en los últimos 25 años

El retiro de los capitanes: efectos de la convertibilidad sobre los grupos económicos nacionales.

Autores: **Marisa Duarte y Claudio La Rocca**

La cúpula empresaria durante los gobiernos kirchneristas.

Autores: **Alejandro Gaggero y Martín Schorr**

Comentaron: **Ana Castellani, Fernando Porta y Enrique Arceo**

Organizó: IDAES-Universidad Nacional de San Martín UNSAM (sede CABA) e IADE-R.E.

12 DE JULIO 2016

Debate

La reforma previsional del macrismo ¿reparación histórica o retorno a los '90?

Panelistas: **Laura Golbert, Juan Ignacio Balasini, Nicolás Dvoskin,**

Coordinó: **Sergio Carpenter,**

Organizó IADE - R.E.

10 DE AGOSTO DE 2016

6ta. Jornada Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Agr. Horacio Giberti"

Perspectivas de la Agricultura Familiar en la actual coyuntura económica

1ra Mesa: Regiones extrapampeanas.

**Deolinda Carrizo, Jorge Ñancucneo, Miguel Ángel González,
Alexis Rodríguez, Benigno López**

Coordinó **Mabel Manzanal**

2da. Mesa: Región pampeana.

Nazario Ramos, Pedro Peretti, Oscar Solís, Omar Príncipe

Coordinó. **Raúl Fiorentino**

Organizó: Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. H. Giberti, FFyL-UBA, CCC. IADE.

16 DE AGOSTO DE 2016

Presentación Realidad Económica 300

Apertura: **Juan Carlos Junio**, Director del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini

Panel Autores: **Enrique Arceo, Oscar Ugarteche, Diego Koslowski,**

Roberto Domecq, Karina Forcinito, Alfredo García y Carlos León.

Saludo de **Juan Carlos Amigo**, Director de Realidad Económica y

Marisa Duarte, presidenta del IADE



Arceo - Forcinito - Domecq - Kozlowski - Junio - Duarte - García - León - Amigo

20 DE AGOSTO

Charla en la Universidad Nacional de Gral Sarmiento

La economía argentina actual

Marisa Duarte

Presentación: Lic. **Esteban Luchetta**

14 DE SEPTIEMBRE

Presentación del libro de Ramiro L. Bertoni

Antidumping: necesidad y vulnerabilidad de los países en desarrolloComentaron: *Diana Tussie, Alejandro Robba, Carlos Bianco,*Presentó: *Sergio Carpenter*

Organizaron: Universidad Nacional de Moreno y el IADE-Realidad Económica

15 DE SEPTIEMBRE

Charla

Coyuntura económico-políticaIntervención de *Marisa Duarte* en APYME.

24 DE SEPTIEMBRE

Participación del IADE en la inauguración del

Mural por la liberación de Milagros Sala

en la Comuna 15, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CABA.

27 DE SEPTIEMBRE

Ciclo de Capacitación para Entidades del Movimiento Cooperativo / Charla

Coyuntura política y económica, nacional y regionalPanelistas: *Marisa Duarte, Martín Burgos y Pablo Imen*

29 DE SEPTIEMBRE.

Ciclo Las venas abiertas de América latina. Charla

Análisis de coyuntura económica.Expositores: *Juan Kornblihtt, Marisa Duarte, Santiago Juncal,*

Organizaron: Economistas de Base, en la Facultad de Ciencias Económicas - UBA

04 DE OCTUBRE

3er Congreso de Economía Política. "Hacia una teoría económica latinoamericana"

Mesa Perspectivas económicas y desarrollo en América latinaExpusieron: *Marisa Duarte, Atilio Boron, Alfredo Serrano Mansilla.*Coordinó: *Nicolás Zeolla*

Organizó: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

09 DE OCTUBRE

Participación del IADE en el **91° aniversario del Barrio Parque Chas** (CABA), con la revista Realidad Económica en el stand de publicaciones del movimiento cooperativo.

12 DE OCTUBRE

Participación del IADE en el **60° aniversario de la Caja de Crédito y****37° aniversario de la Filial de Banco Credicoop de Villa Ortúzar.**

19 DE OCTUBRE

**PYMES: discurso oficial y realidad. Trascendencia del
amparo presentado por APYME contra las tarifas de gas.**

Expositores: **Jorge Marchini, Roberto Ratti Merchante,
Eduardo Fernández**

Coordinó: **Alejandro Rofman.**

Organizó: Foro otra sociedad y otra economía son posibles.

21 DE OCTUBRE.

Presentación de Realidad Económica 301

**El Imperialismo 1916 – 2016. Historia y presente de la
lucha de clases.**

Panelistas: **Jorge Molinero, Mónica Peralta Ramos,
Guillermo Wierzba**

Coordinó. **Marisa Duarte**



M. Duarte – J. Molinero – M. Peralta Ramos – G. Wierzba

28 DE OCTUBRE

Charla

Lineamientos económicos para una alternativa popular

Expositores: **Marisa Duarte. Emanuel Álvarez Ágís**

Organizó: Partido Comunista – Villa Crespo – Comuna 15- CABA

8 AL 12 DE NOVIEMBRE.

Participación del IADE con Realidad Económica en la

Feria del Libro en la Ciudad de Pergamino

en el stand del Banco Credicoop Filial 338.

Director de la revista: Carlos M. Vilas
 Dirección Postal: 29 de Septiembre 3901 1826 Remedios de
 Escalada Pcia.de Buenos Aires, Argentina.
 Tel: (+54 11) 5533-5600 int. 5138 / Canjes: int. 5225
Recepción de artículos: perspectivas@unla.edu.ar
revistas.unla.edu.ar/perspectivas/
 ISSN 1853-9254
 (edición impresa)
 ISSN 2362-2105
 (edición digital)

Revista catalogada "Nivel 1"
 por el CAICYT.



Año 6 N° 11
 julio - diciembre 2016

Artículos

Diego Pando. Notas para un primer paso en la hoja de ruta de la modernización del aparato estatal. *Some remarks for a first step forward towards the modernization of state apparatus.*

Claudia Bernazza. Bienvenidos al pasado. *Welcome to the old days.*

Arturo Laguado y Maximiliano Rey. Transformaciones de la estatalidad social en el régimen de acumulación post neoliberal. *Changes*

in social statehood in a post neoliberal regime of capital accumulation.

Fernanda Di Meglio. Tendencias recientes de las políticas de vinculación científico-tecnológicas dirigidas a las universidades argentinas. *Recent policy trends linking science & technology policies addressed to universities in Argentina.*

Sebastián Cruz Barbosa. Política y políticas de la UNASUR: institucionalidad y desafíos políticos. *Politics and policies in UNASUR: institutions and political challenges.*

Rosa García Chediak. ¿Populismo petrolero? Experiencias recientes en México y Ecuador. *Oil Populism? On recent experiences in Mexico and Ecuador.*

Hernán Fair. Las principales fuerzas políticas durante la crisis del modelo de Convertibilidad de diciembre de 2001. Posicionamientos políticos, disputas públicas e impacto hegemónico. *The main political forces during the crisis of the Convertibility model, December 2001. Political positionings, public disputes and hegemonic impact.*

Reseñas

Pedro Soneréguy y Andrés Repar. Los desafíos del Peronismo urbano. Revista Cada 17 (2013-2015). Remedios de Escalada, Ediciones de la UNLa-Universidad Nacional de Lanús, 2016. 160 págs ISBN 978-987-1987-72-6. Reseña de Daniel Naya.

Gisela da Silva Guevara (editora) Geopolítica latinoamericana: nuevos enfoques y perspectivas Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. 273 páginas; 21 cm. ISBN 9789587724387 Reseña de Julio Burdman.

Revista
**Perspectivas de
 Políticas Públicas**



Sumario

Bancos globales

.....

La "banca privada" en la gestión de fortunas

The role of "private banking" in the making of wealth

6-27

JORGE GAGGERO - MAGDALENA BELÉN RUA

Un creciente mercado de servicios *offshore* promueve flujos de capitales desde las distintas economías hacia guaridas fiscales o jurisdicciones que cuentan con secreto financiero, brindando servicios a personas ricas y millonarias que desean mantener sus activos financieros en el exterior. Los bancos globales son actores clave en el desarrollo y la prestación de servicios que crean, mantienen y protegen las cadenas globales de riqueza. El artículo analiza las principales características de los servicios de "banca privada" que brindan los bancos internacionales y la vinculación de esta actividad con las guaridas fiscales o centros financieros *offshore*, enfocándose en la experiencia argentina a partir de la causa judicial que involucra al banco internacional HSBC en la Argentina. Este constituye un significativo caso de evasión fiscal internacional, revelado por Hervé Falciani -un exingeniero en informática del banco-, que ha dejado al descubierto una práctica generalizada desarrollada por este grupo financiero. Mediante el estudio de investigaciones precedentes y estimaciones de The Boston Consulting Group y Global Financial Integrity, entre otras, se analiza la evolución de la riqueza *offshore* global. La existencia de muchos otros bancos internacionales involucrados en evasión fiscal, fuga de capitales y lavado de dinero, y la multiplicación de denunciantes internos que advierten patrones comunes de acción, parecen indicar un comportamiento sistemático y generalizado de gran parte de estas entidades financieras.

A growing market of off-shore services promotes the flow of capitals from different economies towards tax hideouts or jurisdictions that offer financial secret, thus providing services to rich, millionaire people who desire to keep their financial assets abroad. Global banks are key agents in the development and supply of services that create, maintain and protect the global chains of wealth. The paper goes on to analyze the main features of the "private banking" services that international banks offer and the link of this activity to tax hideouts or off-shore financial centers, focusing on the Argentine experience and starting from the court case that involves international bank HSBC in Argentina. This one constitutes a significant case of international tax evasion, as revealed by Hervé Falciani, -a former systems engineer who worked for the bank-, which has left uncovered a generalized practice developed by this financial group. Through the study of previous investigations and estimations by the Boston Consulting Group and by Global Financial Integrity, among others, the evolution of global off-shore wealth is analyzed. The existence of many other international banks involved in tax evasion, flight of capital and money laundering, and the multiplication of inside denouncers who warn about common patterns of action, seem to indicate a systematic, generalized behaviour in a large number of these financial entities.

Problemática agraria argentina

.....

Perspectivas de la agricultura familiar en la actual coyuntura económica

Perspectives on family agriculture within the current economic situation

28-68

MABEL MANZANAL - DEOLINDA CARRIZO - MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ -
JORGE ÑANCUCHEO - BENIGNO LÓPEZ - ALEXIS RODRÍGUEZ

Los cambios introducidos en la política económica a partir del 10 de diciembre de 2015, entre otros factores, impactan en los diversos sectores de la economía en su calidad de productores o consumidores. Entre esos cambios figuran la eliminación de los derechos de exportación a la mayor parte de los productos exportables y la devaluación del peso, pero hay otros como la eliminación de subsidios y cierta apertura de las importaciones. La propuesta de la Sexta Jornada de la Cátedra Giberti fue analizar si el sector más numeroso de los productores agropecuarios, los agricultores familiares, se ve alcanzado por los beneficios para ciertos sectores del agro, qué factores estarían impidiéndolo y cuáles son las diferencias entre las cadenas productivas de las regiones extrapampeanas (que se presentan en este número) y las de la región pampeana (que se publicarán en la próxima edición).

Changes introduced into economic policy since 10th December 2015, amongst other factors, impact the diverse sectors of economy in their position of producers or consumers. Among these changes we can mention the elimination of exportation rights for most exportable products and the devaluation of the peso, but there are also others such as the elimination of subsidies and certain opening to imports. The proposal of the Sixth Conference of the Giberti Professorship was to analyze whether the most numerous sector within agrarian producers, family agriculture workers, is reached by the benefits for certain agrarian sectors, which factors would be preventing it and which are the differences between the productive chains of the Pampa region and those outside of it.

Debates

.....

Elementos para una reforma tributaria progresiva en la Argentina

Elements for a progressive tax reform in Argentina

69-94

PABLO IGNACIO CARUSO

El sistema tributario argentino es una institución de desigualdad. Su modo de organización produce que los más pobres destinen un porcentaje mayor de sus ingresos al financiamiento del Estado que los más ricos. Los significativos avances en la lucha por la igualdad y la justicia social logrados durante el proceso kirchnerista no han alcanzado, sin embargo, a la cuestión tributaria. Así, una radical reforma tributaria progresiva sigue siendo una asignatura pendiente fundamental en la lucha contra la desigualdad en nuestro país. En este sentido, el presente trabajo aborda aspectos conceptuales e históricos sobre la cuestión tributaria, caracteriza los rasgos fundamentales del sistema tributario argentino y plantea los lineamientos generales de una reforma progresiva, con el propósito de contribuir a la reflexión, al debate y, sobre todo, a la acción política en pos de la reforma.

The Argentine tax system is an institution of inequality. Its way of organization leads poorer people to allot a higher percentage of their income for State funding than those who are richer do. Significant advances in the struggle for equality and social justice achieved during the Kirchnerist process have not reached, however, the tax issue. Thus, a radical progressive tax reform remains a pending matter in the fight against inequality in our country. In this sense, this paper addresses conceptual and historical aspects of the tax issue, characterizes the fundamental features of the Argentine tax system and sets out the general guidelines of progressive reform, in order to contribute to the reflection, discussion and, mainly, political action towards reform.

"Revolución productiva", apertura externa y crisis de la pesca: la política pesquera bajo el gobierno de Menem (1989-1997)

"Productive revolution", external opening and crisis of fishing: the fishing policy during the Menem government (1989-1997)

95-118

GUILLERMO J. COLOMBO

Después de alcanzar niveles récord en los volúmenes de exportaciones de productos pesqueros, el año 1997 mostró otra cara de esa realidad. Por un lado la orientación de la política pesquera aseguró el incremento de la explotación mediante el crecimiento sostenido del esfuerzo pesquero, favoreció la apertura a flotas extranjeras y potenció la orientación exportadora de *commodities*. Por otro, produjo una crisis de sobrepesca. El autor presenta aquí el desarrollo del proceso mediante el cual se fueron delineando las políticas pesqueras del gobierno de Menem. Procura demostrar que con la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad, que encareció los productos exportables argentinos en el mercado mundial, los mecanismos para sostener la rentabilidad en la industria pasaron por incrementar la productividad del capital a partir de facilitar el acceso a tecnología, desarrollar sociedades mixtas con capitales extranjeros y reducir los costos del trabajo.

After the volume of exports of fishing products reached record levels, the year 1997 showed another side to that reality. If, on the one hand, the fishing policy's orientation assured the increase of exploitation through sustained growth of fishing efforts, encouraged the opening to foreign fleets and potentiated the commodity-exporting orientation, on the other hand, it produced a crisis of overfishing, primarily of the hake hubbsi fishing. In this paper present a summary of the development of the process by which the fishing policies of the Menem government were outlined. We aim to demonstrate that with the start of the Convertibility Plan, which led the prices of Argentine export products to rise in the world market, the mechanisms to sustain profitability in the industry were raising the productivity of the capital by way of facilitating access to technology, developing mixed societies with foreign capitals and reducing the costs of labor. Our sources are different newspaper reports published in La Capital of Mar del Plata, as well as national newspapers, reports, trade documents, magazines, collective conventions, laws and decrees.

Estructura económica

Elasticidades de comercio exterior de la Argentina (2da parte): desagregación por socio comercial

Elasticities of Argentina's foreign trade (2nd part): disaggregating by trade partner

119-138

GUIDO ZACK - DEMIÁN DALLE

En el número 289 de Realidad Económica se publicó la primera parte de esta investigación, en las que se estimaron las elasticidades agregadas del comercio exterior de la Argentina. Los resultados mostraron que la elasticidad ingreso de las importaciones duplica a la de las exportaciones, mientras que las elasticidades precio presentan valores reducidos. De esta forma, la Argentina enfrenta un límite a su crecimiento, dado que -al crecer al mismo ritmo que sus socios comerciales- se va deteriorando tendencialmente el saldo comercial. El objetivo de esta segunda parte de la investigación es desagregar el cálculo de las elasticidades por socio comercial para identificar si este patrón se repite o no en todos los casos.

In the first part of this research, which was published in a previous issue of this journal (Realidad Económica N° 289), the aggregated foreign trade elasticities of Argentina were estimated. The results showed that the income elasticity of imports were much higher than the income elasticity of exports, and both, the price elasticities of imports and exports, were too low to have a significant effect on the trade flows.

Thus, Argentina faces an obstacle to achieve a growth rate similar to that of its main trade partners, generating a tendency towards the current account deterioration. The objective of this second part of the research is to disaggregate the estimation of the elasticities by main trade partners, as well as to identify if this pattern happens in all cases.

Políticas de empleo
.....

**¿Puede una expansión económica generar empleo para todos?
Evidencia de la era kirchnerista**

*Can an economic expansion generate employment for all?
Evidence from the Kirchnerist era*

139-162

AGUSTÍN MARIO

Durante la expansión de la economía argentina en el período kirchnerista se crearon 3,1 millones de empleos. Entre los que al menos completaron la educación secundaria ese guarismo alcanza a 3,3 millones, dejando una destrucción neta de más de 100 mil ocupaciones para aquellos que no concluyeron sus estudios secundarios. Aunque oficialmente el número de desempleados cayó hasta algo más de los 800 mil en el grupo de veinticinco años o más, todavía quedan en ese estrato casi 4,9 millones de trabajadores potencialmente empleables -la suma de aquellos que activamente buscan trabajo (y están contabilizados como oficialmente desempleados) y aquellos que se encuentran actualmente fuera de la fuerza laboral pero estarían dispuestos a participar-. En la dimensión regional, prácticamente la totalidad de la reducción de los potencialmente empleables (el desempleo corregido) ocurrió en el Gran Buenos Aires (GBA) lo cual pone en cuestión la capacidad de una expansión generalizada para proveer empleos. Como la expansión no ha sido suficiente para remediar este alto nivel de subutilización de recursos humanos, se requieren políticas de empleo activas, bien dirigidas.

During the Kirchner-Era economic expansion, out of the more than three million new jobs created between 2003 and 2014, 3.3 million went to the population that at least completed high school - leaving a net destruction of more than 100 thousand jobs among those that did not finish high school. Moreover, while the degree of labor force underutilization decreased, it did so almost entirely in Greater Buenos Aires (GBA), which questions the ability of a generalized expansion to provide employment in the regions that need it the most. Even though the number of officially unemployed individuals fell to a little over 800 thousand in the 25-and-over age group, in that group almost 5 million potentially employable workers remain—the combined number of those who are actively seeking work (and are counted as officially unemployed) and those who are currently out of the labor force but would be willing to participate. Since expansion has not proven sufficient to remedy this high level of wasted human resources, well-targeted, active labor market policies are required.

Reseña de libros
.....

**Marcela Román y María del Carmen González (compiladoras)
Transformaciones agrarias argentinas durante las últimas décadas.
Una visión desde Santiago del Estero y Buenos Aires**

MARISA DUARTE

163-165

IADE
.....

Actividades

166-171