

realidad económica

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

ISSN 0325-1926

304

REALIDAD ECONOMICA 16 de noviembre al 31 de diciembre de 2016

REALIDAD ECONOMICA



Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner
Ilustración de Julio César Ibarra Warnes

2003-2015

LOS GOBIERNOS KIRCHNERISTAS

304

Realidad Económica

Revista de Ciencias Sociales

Nº 304 / 16 de noviembre al 31 de diciembre 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>Suscripciones y contenidos del sitio</i>	Maximiliano Senkiw
<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 (*Universidad de Buenos Aires - 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

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

- Régimen de acumulación durante el ciclo de gobiernos kirchneristas. Un balance preliminar a través de las nuevas evidencias empíricas de las cuentas nacionales
Pablo Manzanelli - Eduardo M. Basualdo 6-40

ESTRUCTURA ECONÓMICA

- El sector externo de la economía argentina durante los gobiernos del kirchnerismo (2003-2015)
Francisco Cantamutto -Martín Schorr- Andrés Wainer 41-73

ECONOMÍAS REGIONALES

- La industria chaqueña en el siglo XXI: estructura productiva y mercado de trabajo
Cristian Bonavida - Lucas Borda - Lautaro González Obregón - Camila Monzón- Luciano Moser 74-102

POLÍTICA ENERGÉTICA

- Un repaso de las principales transformaciones en la explotación de hidrocarburos en el período 1989-2015
Pablo Barneix 103-133

PROBLEMÁTICA AGRARIA ARGENTINA

- Perspectivas de la agricultura familiar en la actual coyuntura económica
Raúl Fiorentino - Pedro Peretti - Nazario Ramos - Oscar Solís - Omar Príncipe 134-165

RESEÑA DE LIBROS

- Ana Grondona (comp.):
Estilos de Desarrollo y Buen Vivir
María Cecilia Piedrabuena 166-169
- Actividades 170
- Sumario 173-176

Régimen de acumulación durante el ciclo de gobiernos kirchneristas

Un balance preliminar a través de las nuevas evidencias empíricas de las cuentas nacionales*

PABLO MANZANELLI**
EDUARDO M. BASUALDO**

La reciente culminación del ciclo de gobiernos kirchneristas invita a realizar una reflexión en torno de los rasgos generales que asumió el proceso de acumulación de capital durante este período. La puesta en marcha a partir de 2003 del acelerado proceso de recuperación de la actividad económica y de la participación de los trabajadores en el ingreso no estuvo exenta, como es de suponer en cualquier proceso histórico, de intensas pugnas sociales y políticas y de contradicciones inherentes al intento de imponer, aunque sin la conciencia plena de sus características específicas, un patrón de acumulación de capital distinto al que estuvo vigente bajo la hegemonía de la valorización financiera y el ajuste estructural. De allí que resulte particularmente relevante examinar el régimen de acumulación en el marco de las gestiones kirchneristas procurando alcanzar una hipótesis preliminar sobre sus características generales y de las trabas estructurales que impidieron su consolidación.

Palabras clave: Economía argentina - Kirchnerismo - Distribución del ingreso - Restricción externa

Los gráficos pueden verse en <http://www.iade.org.ar/noticias/regimen-de-acumulacion-durante-el-ciclo-de-gobiernos-kirchneristas-anexo>

realidad económica 304 (2016) pp. 6-40
ISSN 0325-1926

* Este trabajo fue realizado en el marco del Proyecto PICT 2013-1775 "Las características actuales de la restricción externa en la economía argentina. Viejos problemas, nuevos dilemas", que cuenta con el patrocinio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

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

Accumulation regime throughout the cycle of Kirchnerist governments. A preliminary balance through the new empirical evidence from national accounts

The recent completion of the cycle of Kirchnerist governments fosters a reflection about the general features that the process of capital accumulation presented during this period. The implementation, since 2003, of the accelerated process of recovery of economic activity and the participation of workers in income was not exempt, as it is expected in any historical process, of intense social and political struggles and contradictions which are inherent to the attempt to impose, although without full awareness of its specific characteristics, a pattern of capital accumulation different to that which prevailed under the hegemony of financial valuation and structural adjustment. Thus, it becomes particularly relevant to examine the accumulation regime within the frame of the Kirchnerist administrations while aiming to achieve a preliminary hypothesis about its general features and the structural obstacles that hindered its consolidation.

Keywords: Argentine economy - Kirchnerism - Income distribution - External constraint

Fecha de recepción: noviembre de 2016

Fecha de aceptación: noviembre de 2016

1. Introducción

La reciente culminación del ciclo de gobiernos bajo las administraciones kirchneristas, que expresaron profundas transformaciones en la sociedad argentina, invitan a realizar una reflexión en torno de los rasgos generales que asumió el proceso de acumulación de capital en esta etapa tan intensa como estimulante de la historia argentina. Se trata, por cierto, de un período que reconoce su punto de partida en la traumática salida de la gran crisis de fin de siglo tras la disolución del patrón de acumulación de capital basado sobre la valorización financiera. La puesta en marcha a partir de 2003 del acelerado proceso de recuperación de la actividad económica y de la participación de los trabajadores en el ingreso no estuvo exenta, como es de suponer en cualquier proceso histórico, de intensas pugnas sociales y políticas y de contradicciones inherentes al intento de imponer, aunque sin la conciencia plena de sus características específicas, un patrón de acumulación de capital distinto al que estuvo vigente bajo la hegemonía de la valorización financiera y el ajuste estructural.

De allí que resulte particularmente relevante examinar el régimen de acumulación en el marco de las gestiones kirchneristas procurando alcanzar una hipótesis preliminar sobre las características generales del mismo y de las trabas estructurales que impidieron su consolidación.

Ello involucra la necesidad de distinguir, por un lado, los realineamientos sociales y políticos que se entablaron en torno de la disputa por alcanzar la hegemonía política durante las gestiones kirchneristas. Por el otro, el análisis de las distintas etapas que experimentó el ciclo económico en este período, evaluando las causas de su trayectoria, la relevancia de la política de desendeudamiento externo y las pugnas por la distribución del ingreso. Dada la publicación de una nueva estimación del Producto Bruto Interno en 2016, estas indagaciones incluyen una reinterpretación de estos procesos a partir de la nueva evidencia empírica de las cuentas nacionales. Por último, esta aproximación al estudio del régimen económico en tiempos kirchneristas quedaría inconclusa sin analizar las dificultades estructurales que se suscitaron con el proceso de distribución del ingreso y que se expresaron en el estrangulamiento del sector externo, el cual contó con especificidades históricas que la distinguen de las tradicionales crisis en la balanza de pagos.

Por consiguiente, se trata de aportar elementos que permitan caracterizar los aspectos sobresalientes de la disputa abierta -más aún con la culminación de este ciclo y su reemplazo por un gobierno de carácter neoliberal como es el de la Alianza Cambiemos- en la búsqueda por definir un nuevo patrón de acumulación en la Argentina.

2. Notas sobre la naturaleza política y social de

las administraciones kirchneristas

Las características que adoptó la cuestión económica constituyen un aspecto sustantivo del proceso que comienza a partir del agotamiento de la valorización financiera del capital. Sin embargo, en sí mismo resulta insuficiente para explicar acabadamente la naturaleza del proceso social en su conjunto, a menos que se lo vincule con los fenómenos políticos y sociales con los que se interrelaciona. Extremando el argumento, es posible sostener que la exclusión de los factores políticos y sociales distorsiona el propio análisis de los aspectos económicos¹. De allí que antes de indagar la trayectoria que adopta la economía argentina en el marco del ciclo de gobiernos kirchneristas, resulte imprescindible esbozar algunas hipótesis acerca de la naturaleza política y social del mismo.

Un primer aspecto a desentrañar, tras la disolución de la valorización financiera (1976-2001) y la megadevaluación de 2002, se asocia con la ruptura del bloque dominante y el carácter específico que asume el gobierno a partir de 2003. En tal sentido, cabe señalar que la concepción de fondo de la presidencia de Néstor Kirchner sostenía que el capital financiero internacional había sido el responsable de las políticas económicas y sociales que había puesto en marcha la dictadura cívico-militar, las cuales se consolidaron durante la década de 1990 con la convertibilidad y las reformas estructurales de esos años. Se trató entonces de una decidida reivindicación de la “cuestión nacional” que se expresó en medidas trascendentes como la renegociación de la deuda externa, el pago de los pasivos con el FMI, el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos que estaban mayoritariamente en manos de capitales extranjeros, e incluso en la adopción de la política económica sustentada en los “superávits gemelos”.

Así, desde esa perspectiva no sólo se excluyó como parte de los sectores dominantes que se debía enfrentar a la fracción del capital que había ejercido la hegemonía en el patrón de acumulación de la valorización financiera entre 1976 y 2001 -los grupos económicos locales- sino que, por lo contra-

¹ Respecto de la importancia de los aspectos sociales, el maestro Julio H. G. Olivera en uno de sus trabajos sostuvo que: “Establecer el sentido de una acción implica interpretarla. El estudio de la actividad económica envuelve así ineludiblemente una labor interpretativa. La ciencia que trata de la actividad económica, la ciencia económica, es por consiguiente una ciencia de interpretación, una hermenéutica; y en virtud de la naturaleza de su objeto, una hermenéutica social”. Tras lo cual agrega en una nota a pie de página que: “El filósofo Paul Ricoeur describe la interpretación como un trabajo de pensamiento que consiste en descifrar el sentido escondido en el sentido aparente” (Julio H. G. Olivera, 1994). Con la misma orientación, el reconocido economista sueco Gunnar Myrdal sostuvo que: “Rara vez o nunca, el desarrollo de la economía ha iluminado con su propia fuerza, el camino de las nuevas perspectivas. La clave para la reorientación continua de nuestra labor ha llegado normalmente de la esfera de la política” Gunnar Myrdal (1968).

rio, se los consideró como el núcleo de la burguesía nacional que había que promover y consolidar para impulsar el crecimiento productivo-industrial².

Si bien durante esa administración no se cuestionó a esa fracción del capital, sí se modificó el tipo de dominación que la misma había desplegado a partir de los gobiernos constitucionales que sucedieron a la dictadura cívico-militar, alcanzando su forma más acabada durante la década de los noventa. Se trató de una variante respecto de esa forma de dominación que Antonio Gramsci denominó el *transformismo*, que cobra forma cuando los sectores de poder integran a su área de influencia a los dirigentes de los sectores subalternos pero sin hacerles ninguna concesión a sus respectivas bases sociales, mediante la corrupción y los altos salarios de los cuadros dirigentes³. Pues bien, el primer período del kirchnerismo reemplazó esa forma de hegemonía, retornando al planteo clásico de la hegemonía en la cual se convalidan ciertas demandas de los sectores populares.

Durante esta etapa, la recomposición de las condiciones de vida de los sectores populares (incremento de la ocupación, los salarios mediante paritarias libres, las jubilaciones, etc.) se inscribieron en la "cuestión nacional". Lo propio cabe respecto de los juicios a los represores del terrorismo de Estado, la remoción de las cúpulas militares, la redefinición de la Corte Suprema, entre otras. Es decir, el nuevo régimen y tipo de Estado no solo reactivó la actividad de la economía real y modificó la forma de hegemonía, sino que también convalidó algunas de las demandas populares como medio para recomponer el sentido nacional tras la gran crisis de fin de siglo.

² Al respecto, consultar el trabajo de E. M. Basualdo, 2011.

³ Este relevante aporte de Antonio Gramsci a la teoría política moderna lo desarrolló a partir de su análisis sobre la unificación italiana. Así, el transformismo que constituye una estrategia en la cual los sectores dominantes no pretenden lograr consenso sino integrar las conducciones políticas y sociales de los movimientos populares (a los intelectuales orgánicos de los mismos, de acuerdo a Gramsci), pero sin otorgarles solución ni siquiera concesiones secundarias a ninguna de las necesidades y aspiraciones de los representados. De esta manera, los sectores subalternos son inmovilizados no pudiendo generar una alternativa política y social que cuestione las bases de sustentación del nuevo patrón de acumulación de capital. Así, la unificación italiana (Risorgimento) fue posible cuando "la dirección política se transforma en un aspecto de la función de dominio, en cuanto la absorción de las élites de los grupos enemigos conduce a la decapitación de estos y a su aniquilamiento por un período a menudo muy largo [...] justamente la brillante solución ha tornado posible el Risorgimento en las formas y límites en que realmente se realizó, sin "terror", como "revolución sin revolución", o sea como revolución pasiva", (Gramsci, 1974: 97). Esta forma de hegemonía la adoptan los sectores dominantes, cuando no están en condiciones de imponer sus intereses mediante una dictadura ni tampoco están dispuestos a realizar concesiones para lograr el consenso social, porque en ambos casos corren el riesgo cierto de perder el dominio sobre el sistema político y económico, desplegándose entonces una crisis de la dominación.

La segunda etapa de este ciclo de gobiernos kirchneristas (2008-2015) coincide con el recambio presidencial y la asunción de Cristina Fernández de Kirchner, e implica, desde la perspectiva de los sectores sociales subalternos, un avance cualitativo respecto de esa primera gestión, ya que durante esos años se despliega una forma de Estado específico denominado “nacional y popular”.

Esta forma de Estado tiene una larga tradición en América latina, ya que comenzó con los que fueron los “padres fundadores”: Getulio Vargas en Brasil (1930-1945 y 1951-1954), Lázaro Cárdenas en México (1934-1940) y Juan Domingo Perón en la Argentina (1946-1955). Y fueron seguidos durante la década de 1960 y 1970 por gobiernos que enfrentaron con posturas nacionales y populares o socialistas a la expansión transnacional de posguerra. Entre ellos: Velasco Alvarado en Perú y Torrijos en Panamá (1968); Torres en Bolivia (1970); Allende en Chile (1970); Rodríguez Jara en Ecuador (1972), Cámpora y Perón en la Argentina (1973). Se trata de administraciones que, de distinta manera e intensidad, asumieron como el eje central de sus políticas económicas profundizar la industrialización pero intentando neutralizar la influencia decisiva del capital extranjero, potenciando la expansión de las empresas nacionales públicas y privadas, como medio para lograr el crecimiento económico, el desarrollo tecnológico y la distribución equitativa del ingreso en sus sociedades.

Los regímenes “nacionales y populares” constituyen una variante particular de Estado dentro del orden capitalista. Guillermo O’Donnell realizó un aporte revelador al respecto cuando, entre otras consideraciones, sostuvo que: [...] lo popular es una mediación menos digerible para el Estado capitalista, y para la dominación en la que está imbricado, que la ciudadanía y la nación. Lo popular no es la mediación abstracta de la ciudadanía ni la mediación concreta pero indiferenciada de la nación. Sus contenidos son más concretos que los de ésta. También menos genéricos, ya que el arco que cubre al pueblo es más estrecho que el de la nación, pretensión de solidaridad abarcante del conjunto de la población. Pero, por otro lado, los contenidos de lo popular son más genéricos y menos concretos que los derivados de la posición de clase⁴. Por su parte, Emilio de Ipola plantea que los gobiernos “nacionales y populares” tienen la característica fundamental de cuestionar no todo tipo de dominación capitalista sino la forma de dominación previamente vigente, es decir, al bloque dominante que conducía el patrón de acumulación anterior⁵.

En el caso del kirchnerismo, el punto de inflexión entre ambas modalidades

⁴ Véase Guillero O’Donnell, 1984.

⁵ En sus palabras: “la forma típica de esquematizar la captura por parte de los populismos, de lo ‘nacional-popular’, sería la siguiente: 1. Por un lado, desplazan los elementos antagónicos a la opresión en general, efectivamente presentes en las demandas populares, sólo contra

de gobierno lo señaló el histórico e inédito, tanto por su duración como por su amplitud geográfica, conflicto con el agro pampeano de 2008, que se desató a raíz de la Resolución N° 125 del Ministerio de Economía que intentó modificar la modalidad que adoptaban los derechos de exportación proponiendo las “retenciones móviles”. Durante ese conflicto, el gobierno se enfrentó no solamente con los grandes terratenientes pampeanos sino también con los grupos económicos locales. Específicamente, allí comenzó otra contradicción del gobierno con el poder establecido que se expresó en la disputa con el grupo económico Clarín, pero que en realidad involucraba al conjunto de los integrantes de esa fracción del capital, es decir aquella que había ejercido la hegemonía durante el patrón de acumulación basado sobre la valorización financiera y anteriormente había sido considerado como núcleo central de la “burguesía nacional”.

De esta manera, el kirchnerismo develó políticamente al bloque de poder de la valorización financiera que aparecía fragmentado, tras la crisis final de ese patrón de acumulación, bajo la propuesta devaluacionista (asociada con los grupos económicos locales y el capital extranjero industrial) y la que proponía la dolarización de la economía (vinculada con los acreedores externos y el capital extranjero ligado con los servicios públicos privatizados).

Sobre esta base, a partir de 2008 se produce un quiebre cuando el gobierno intensifica el tutelaje estatal sobre los sectores populares -mediante medidas que buscaron incrementar la participación de los asalariados en el ingreso en un escenario de fuertes límites estructurales y también a través de institucionalizar reivindicaciones de minorías diversas-, redoblando al mismo tiempo sus esfuerzos encaminados para disciplinar a las diferentes fracciones del capital dominante que formaban parte del bloque de poder de la valorización financiera, incluyendo ahora a los grupos económicos locales. De allí que el kirchnerismo haya procurado avanzar, desde ese año en adelante, por caminos alternativos a las pretensiones devaluatorias y de ajuste salarial de las fracciones dominantes del capital y que, en ese marco, haya impulsado la reestatización del sistema jubilatorio (que permitió financiar políticas de largo plazo como la asignación universal por hijo), la reforma de la carta orgánica del Banco Central, la expropiación del 51% del paquete accionario de YPF, etc.

Todo ello consolidó, en los términos de de Ipola, una forma de Estado de

una expresión particularizada de aquella, ‘un bloque de poder’ históricamente dado (Por ejemplo, en la Argentina en los 40, contra la ‘hegemonía oligárquica’). 2. Por otro, interfieren en esas demandas con la propia matriz doctrinaria de la élite que dirige al movimiento (con lo que el tema de la relación entre intelectuales y pueblo se replantea). 3. Finalmente, como una combinación natural de los pasos anteriores, recomponen el principio general de dominación, fetichizando al Estado (‘popular’, ahora) e implantando, de acuerdo a los límites que la sociedad ponga, una concepción organicista de la hegemonía” (Emilio de Ipola, 1989).

carácter “nacional y popular”, en la medida que la acción estatal cuestionó al bloque dominante del patrón de acumulación basado sobre la valorización financiera, es decir, al capital financiero internacional y a los grupos económicos locales que actuaban como la fracción hegemónica de la dominación vigente en forma previa al ciclo kirchnerista.

3. El crecimiento económico durante el ciclo de gobiernos kirchneristas

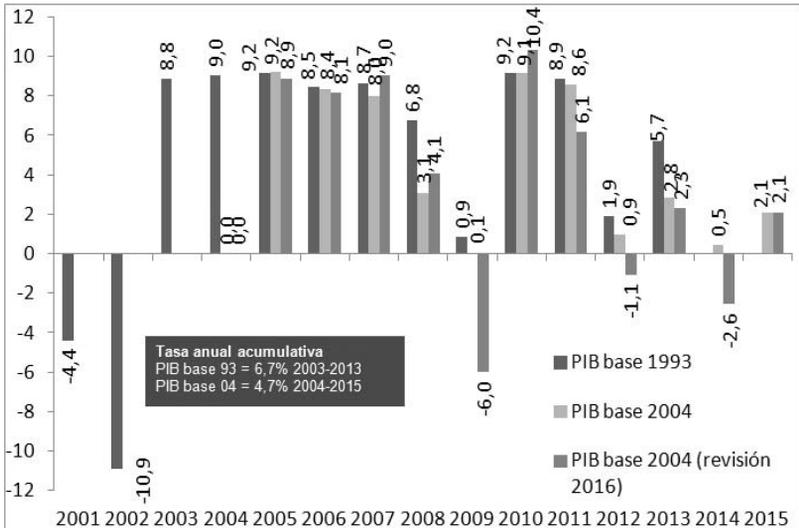
El agotamiento del patrón de acumulación sustentado en la valorización financiera, que se produjo en el contexto de la profunda crisis que se desplegó a partir de 1998 y dio lugar a la mayor devaluación del tipo de cambio real de la historia argentina en enero de 2002, trajo aparejado no sólo trascendentes modificaciones políticas y sociales sino también un giro copernicano en términos de la política económica. Los enfoques monetaristas fueron reemplazados por políticas heterodoxas que impulsaron una acelerada expansión de la economía real mediante una drástica modificación de los precios relativos, en el contexto de los cambios que se expresaban en la economía mundial.

Así, se inició un largo ciclo de crecimiento económico que puede dividirse en dos etapas. La primera coincidió con el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), en donde el crecimiento económico estuvo promovido, especialmente, por las ganancias del capital productivo al calor de la significativa elevación de los salarios reales, el aumento de la competitividad externa derivada del establecimiento de un tipo de cambio alto, el fenomenal aumento de los precios de los *commodities* agrícolas y el aprovechamiento de la elevada capacidad ociosa asociada con la larga fase recesiva de la crisis de fin de siglo.

La segunda etapa, iniciada después del conflicto agrario y el estallido de la crisis internacional (2008/9), estuvo caracterizada por las crecientes dificultades en el sector externo, el convulsionado escenario internacional cuyos efectos fueron parcialmente mitigados por el rol anticíclico de las políticas macroeconómicas locales, y la erosión de las ventajas competitivas asociadas con el tipo de cambio real y los bajos costos salariales a escala mundial. Ello, en un contexto altamente inflacionario y en el que se intensificaron las pugnas sociales y políticas por la distribución del ingreso.

Al respecto, una dimensión a examinar consiste en determinar el ritmo de crecimiento económico tras la disolución de la valorización financiera. Por cierto, se trata de un aspecto que, a raíz de las diversas estimaciones elaboradas por el INDEC y la escasa confiabilidad de las estadísticas de este organismo a partir de 2007, resulta un tema controvertido, aunque a título general cabe señalar que se trata de un período con un nivel de actividad econó-

Gráfico 1. Tasa de crecimiento anual del PIB a precios de 1993 y de 2004 (porcentajes). Años 2001-2015.



* El dato del PIB base 1993 de 2013 corresponde al promedio de los primeros tres trimestres del año.

Fuente: Elaboración propia sobre información del INDEC.

mica significativamente elevado.

En el **gráfico 1** constan las diversas estimaciones del Producto Bruto Interno (PIB) del INDEC que abordan el período bajo estudio. Respecto de la estimación del PIB base 1993 se constata que en el período 2003-2013 se inició la década de expansión ininterrumpida más elevada de la historia argentina (6,7% anual acumulativa), superior incluso a la que se registró durante la segunda etapa de sustitución de importaciones que alcanzó entre 1964 y 1974 el 5,2% anual acumulativa. La sistematicidad en el crecimiento se verifica también en la serie del PIB base 2004, aunque en ésta se reduce la tasa de crecimiento si se considera el período 2004-2015 (4,7% anual acumulativo). En cambio, si se considera la posterior revisión en 2016, bajo la nueva gestión gubernamental de la Alianza Cambiemos, la tasa de crecimiento resulta significativamente menor (3,7% en el período 2004-2015) debido a que en ella se observan tres años de contracción económica que es notablemente elevada en 2009.

En efecto, uno de los aspectos más controversiales refiere a las tasas de crecimiento durante 2009, cuando la economía estuvo afectada por la irrupción de la crisis mundial y los efectos de la reducción de la producción agrope-

cuaria. La evaluación de sus impactos en el nivel de actividad es sustancialmente distinta en las estimaciones previas, que indican un estancamiento de la economía a diferencia de lo que ocurre en la nueva serie del PIB de 2016. En ésta última la tasa de variación en 2009 (-6,0%) denota presuntamente una sobreestimación del nivel de contracción económica, habida cuenta de su comparación con la mayor crisis de la historia argentina (-10,9% en 2002), con otras estimaciones alternativas (-3,4% según el proyecto Arklems+Land de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA) y con el crecimiento que exhibe el 2010, que en esa estimación es la más elevada de la serie (10,4%) e implica una recuperación excepcional e inédita.

Por otra parte, todas coinciden en señalar que en el bienio 2010-2011 se retoman elevadas tasas de crecimiento que van a interrumpirse, con distinta intensidad según las distintas estimaciones, a partir de 2012, cuando recrudece el estrangulamiento del sector externo que impone una marcada desaceleración en el ritmo de crecimiento⁶.

Aún bajo las diferencias apuntadas, no cabe duda que se trata de una década que si bien reconoce altibajos en las tasas anuales, registra un considerable ritmo de crecimiento durante el ciclo de gobiernos kirchneristas: fue entre 2003 y 2013 del 6,7% anual según el PIB base 1993, y del 5,1% y 4,1% entre 2003 y 2015 según -empalmes mediante- la serie vieja y nueva del PIB base 2004, respectivamente.

De este modo, el ritmo de crecimiento económico del período 2003-2015 no sólo fue elevado históricamente para la Argentina, sino que fue uno de los mayores dentro de las principales economías latinoamericanas -como es el caso de Brasil y México, cuyo crecimiento alcanzó el 3,0% y 2,6% respectivamente- y superior al de las economías estadounidense y europea (1,8% y 1,5%)⁷.

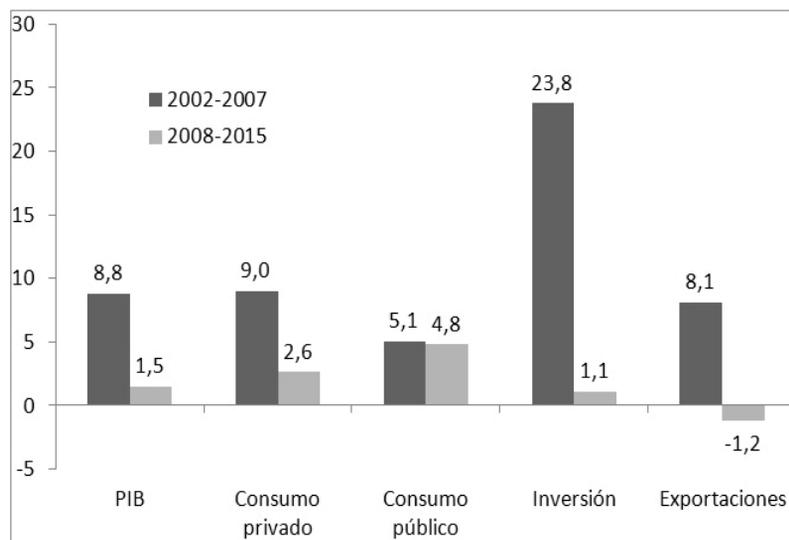
4. Las fases del ciclo económico kirchnerista y sus causas

La significativa diferencia que exhibe el crecimiento argentino entre las dos etapas del ciclo de los gobiernos analizados constituye un hecho significativo que merece ser revisado con mayor detalle. Tanto sus características como los factores que determinaron sus diferencias en el nivel económico, se pueden comenzar a constatar mediante el análisis de las variables que integran la demanda agregada de acuerdo con la estimación realizada en

⁶ Entre las diferencias más relevantes que surgen de la revisión del PIB base 2004 cabe señalar, además de la amplia diferencia en la tasa de crecimiento en 2009, que las diferencias en los restantes años obedecen, en lo fundamental, a los ritmos de crecimiento de la rama intermediación financiera, que se expande en la serie vieja al 12,3% anual acumulativo, en tanto que en la nueva crece al 5,7% anual.

⁷ Datos correspondientes al FMI.

Gráfico 2. Tasa de crecimiento del PIB (estimación 2016) y de la correspondiente demanda agregada, 2002-2007 y 2008-2015 (porcentajes).



Nota: se empalmó la serie del PIB año base 2004 revisada en 2016 con la serie del PIB año base 1993 para 2002-2003.

Fuente: Elaboración propia sobre estadísticas del INDEC.

2016⁸.

Una aproximación a dicha problemática indica que las diferencias en términos del PIB se replican en el mismo sentido, pero obviamente con sus más y sus menos, en todos los componentes de la demanda: consumo privado, gasto público, inversión y exportaciones (**gráfico 2**). No obstante, existe una excepción que rompe esa uniformidad que es el desempeño del gasto público, ya que el mismo tuvo una expansión similar en ambas etapas (4,8% entre 2008-2015 vs. 5,1% entre 2002-2007), debido a las políticas anticíclicas encaradas por el gobierno ante la irrupción de la crisis mundial a fines de 2008.

El realmente acelerado crecimiento de los primeros años estuvo vinculado con un conjunto de factores de distinta naturaleza. Por una parte, la profunda crisis que se desplegó en la economía interna entre 1998-2002 produjo en su momento culminante una acentuada capacidad productiva ociosa, la cual permitió una rápida reactivación de la economía real cuando, tras la

⁸ Para facilitar la presentación de los indicadores que se muestran en este trabajo, de aquí en adelante se optó por utilizar la serie del PIB año base 2004 revisada en 2016, empalmándola con la serie del PIB año base 1993 para el período 1993-2003.

profunda caída del salario real y la consiguiente recomposición de la tasa de ganancia, creció la inversión que prácticamente se había paralizado durante la crisis. El crecimiento de la inversión bruta fija fue en la etapa inicial notablemente elevado: 23,8% anual en el período 2002-2007. Por otra parte, desde 2002 en adelante se puso en marcha la reversión de los términos de intercambio adversos que habían caracterizado la situación latinoamericana en general y de la Argentina en particular durante el proceso de sustitución de importaciones. Sin duda, este fue uno de los factores que impulsó la expansión de las exportaciones cuyo crecimiento casi igualó al alcanzado por el PIB (8,1% anual).

Esa mejora en los términos de intercambio favorables fue el principal elemento de lo que se denominó o interpretó como “el viento de cola” de esa primera etapa. Sin embargo, hubo otro factor que fue igualmente relevante pero en este caso tuvo un carácter interno y consistió en la política económica adoptada por el gobierno, la cual implicó un giro copernicano respecto al anterior enfoque ortodoxo y monetarista adoptado en la valorización financiera. Mediante un tipo de cambio elevado se produjo una drástica modificación de los precios relativos que involucró mercados sesgos a favor de la producción de bienes (en especial de bienes transables), y mediante políticas de ingreso expansivas a partir de 2003 comenzaron a recuperarse los salarios reales que se habían derrumbado tras la megadevaluación de 2002. Ambas cuestiones acarrearón una acentuada expansión del consumo privado y las exportaciones.

Asimismo, como un elemento trascendente del nuevo enfoque macroeconómico, cabe mencionar que, tras el *default*, se puso en marcha una política de desendeudamiento externo mediante la renegociación de la deuda externa con una quita significativa a los acreedores externos, al mismo tiempo que se saldó la deuda contraída durante la década anterior con el FMI y otros acreedores multilaterales. En conjunto, esas iniciativas mitigaron las restricciones fiscales y externas, dándole sustentabilidad al proceso económico por la drástica reducción del peso de la deuda externa estatal y la remoción de los condicionamientos a la política económica por parte de ese organismo internacional. Adicionalmente, la tasa de interés de referencia fue otra herramienta significativa en términos de la nueva asignación de rentabilidades relativas. A *contrario sensu* de lo ocurrido bajo la valorización financiera (que fue perfeccionado durante la convertibilidad), las tasas locales se ubicaron, desde 2003, por debajo de la inflación, desviando a los capitalistas de la especulación financiera hacia la inversión productiva y fomentando altos niveles de consumo.

En suma, la conjunción de los factores mencionados garantizaron las elevadas tasas de crecimiento de la etapa inicial del kirchnerismo, junto con una política económica que se sustentó en los denominados “superávit gemelos”,

es decir en los saldos comerciales y fiscales positivos. Sin embargo, luego de la crisis mundial, la progresiva apreciación cambiaria y la emergencia de la restricción externa de esa política se diluyó y, en consecuencia, la nueva situación exigió una profundización de las reformas estructurales con el propósito de garantizar la política redistributiva y el crecimiento económico.

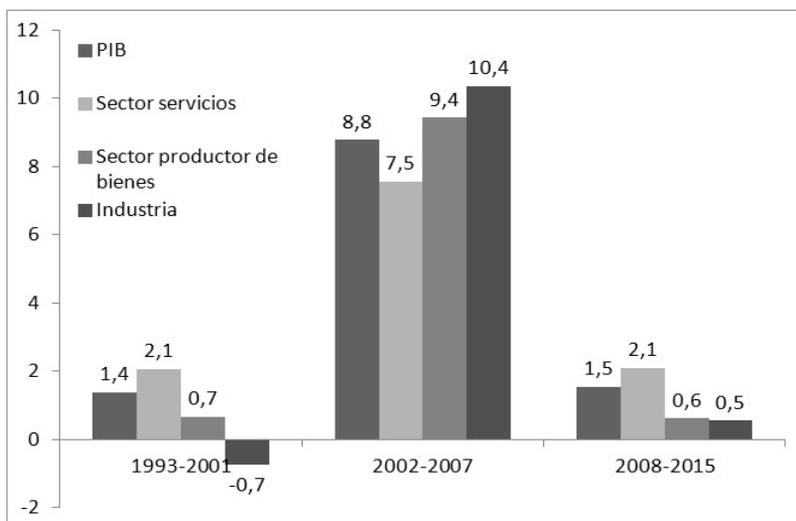
En este contexto, cabe destacar que el acelerado proceso de formación de capital se vio morigerado significativamente en el marco de la crisis internacional. A tal punto que la notable diferencia que exhibió su tasa de crecimiento entre las etapas mencionadas (23,8% vs. 1,1%, respectivamente), aconsejan profundizar su análisis. Al respecto, vale insistir en que a pesar de la capacidad ociosa generada por la crisis de la valorización financiera, la inversión desplegó un crecimiento muy acentuado entre 2002 y 2011, donde la inversión en equipo durable ejerció el liderazgo. Si bien la inversión se contrajo en 2009, fue recién a partir de 2012 cuando, en el marco de la crisis mundial y la emergencia de la restricción externa, se estancó el crecimiento de la inversión bruta y cayó la inversión en equipo durable.

Finalmente, otro aspecto que resulta relevante analizar, no sólo para diferenciar el régimen económico versus la valorización financiera sino también para evaluar las variaciones entre las fases del gobierno kirchnerista, es la contribución de los distintos sectores económicos al crecimiento del PIB. Al respecto, en el **gráfico 3** constan las tasas anuales acumulativas del valor agregado del sector servicios y la producción de bienes entre 1993 y 2015, diferenciando la etapa de la convertibilidad (1993-2001) y las que le siguieron (2002-2007 y 2008-2015).

Estas evidencias permiten comprobar, ahora desde el punto de vista de las grandes actividades de la economía real, el cambio observado en el patrón de acumulación al producirse el abandono de la valorización financiera, en la que imperaban tasas de crecimiento sumamente reducidas cuando no negativas, como fue el caso de la producción industrial. No se produjo únicamente una substancial modificación cuantitativa a partir de 2002, y específicamente de 2003, sino también cualitativa ya que el liderazgo sectorial lo asumió la producción de bienes y dentro de ella la producción industrial. Sin embargo, este cambio en la composición sectorial del crecimiento se modificó a partir de 2008. Es decir, que también en este aspecto se registraron diferencias ostensibles entre ambas etapas, tanto por las reducciones cuantitativas en el crecimiento de todas las actividades como porque nuevamente en la última de ellas, los servicios encabezaron el aumento, superando en ese sentido a la producción de bienes y especialmente al de la industria, la construcción y la producción agropecuaria.

5. La centralidad de la política de desendeudamiento y su

Gráfico 3. Tasa anual acumulativa de los principales sectores económicos (porcentajes). Períodos 1993-2001, 2002-2007 y 2008-2015



Nota: se empalmó la serie del PIB año base 2004 revisada en 2016 con la serie del PIB año base 1993 para el período 1993-2003.

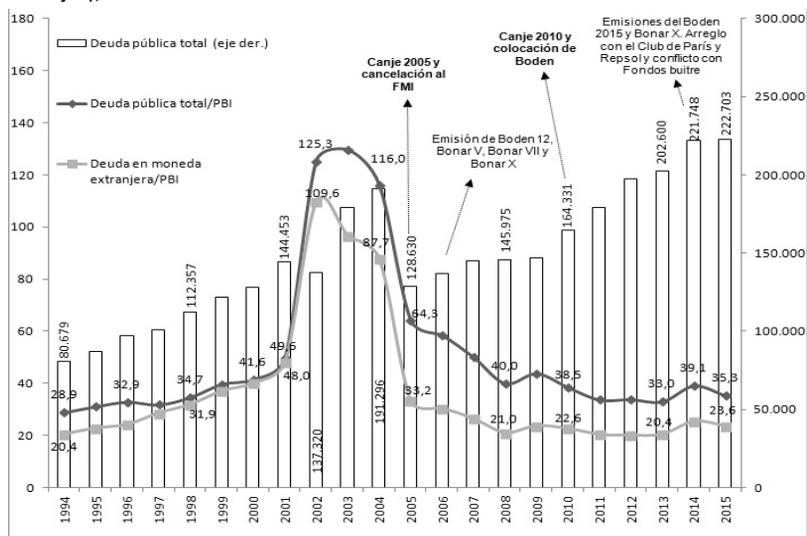
Fuente: Elaboración propia sobre estadísticas del INDEC.

impacto en la evolución de la deuda pública y privada

El arduo proceso de renegociación de la deuda externa mediante los canjes de 2005 y 2010, indica que el 92,2% de los acreedores habían reestructurado sus tenencias a través de las nuevas emisiones de bonos con una quita nominal de 42,8%. Asimismo, los plazos de vencimiento ampliaron significativamente el horizonte de pagos, por lo que el proceso de renegociación argentino se constituye en uno de los de mayores dimensiones de la historia económica moderna⁹. En ese marco, y por su relevancia para hacer posible el crecimiento económico sobre la base de políticas económicas de carácter heterodoxo, es que resulta pertinente analizar su impacto en la evolución de la deuda pública.

⁹ Si bien la quita en términos nominales superó el 40%, vale aclarar que no se consideraron en este cálculo la emisión de unidades vinculadas con los cupones atados al PIB, lo que tendería a disminuir el nivel de la quita. Asimismo, cabe señalar que a partir de 2007 se efectuó una quita implícita como consecuencia de la subcotización de los bonos que se ajustaban al Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), medido a través del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INDEC, cuya subestimación desde la intervención del organismo en 2007 es cosa pública.

Gráfico 4. Magnitud de la deuda pública total y participación en el PIB de la deuda pública total y de la deuda pública en moneda extranjera (millones de dólares y porcentajes), 1994-2015



Nota: para el cociente del ratio deuda/PIB se utilizó el PIB año base 2004 revisada en 2016 empalmado con la serie del PIB año base 1993 para el período 1994-2003.

Fuente: Elaboración propia sobre Ministerio de Economía

Al evaluar el impacto de la exitosa restructuración de la deuda pública, lo primero a señalar es el significativo proceso de desendeudamiento al que asistió la economía argentina respecto al PIB. El incremento en el endeudamiento público que implicó el salvataje financiero tras la devaluación, la emisión de bonos entre 2006 y 2008 y la emisión de nuevos bonos después del canje de 2010¹⁰, no neutralizaron el impacto que tuvieron los resultados de los canjes de 2005 y 2010 en cuanto al volumen de la deuda y, especialmente, a la importancia relativa que asumió en la economía argentina.

Así, tras el intenso proceso de endeudamiento externo durante la valorización financiera, la deuda pública total alcanzó más de 144 mil millones de dólares en 2001, lo cual representaba el 49,6% del PIB (gráfico 4). Se trataba de una deuda que en casi su totalidad estaba nominada en moneda

¹⁰ La Reserva Federal de EUA adoptó, en 2010, una política monetaria fuertemente expansiva que implicó un auge de las plazas financieras latinoamericanas, ya que se comprometió a sostener tasas de interés prácticamente nulas a la vez que expandía la oferta monetaria. A su vez, se produjo un vigoroso sendero ascendente en el precio de los *commodities*, entre ellos los agrícolas. En este marco, un número no desdeñable de grandes empresas salieron a tomar deuda y el propio gobierno colocó bonos BODEN (2012, 2014 y 2015) aprovechando la reducción del riesgo país.

extranjera, alcanzando al 48,0% del PIB en 2001. En el marco de la cesación de pagos, la megadevaluación de la moneda local, la “pesificación asimétrica” y la aguda contracción del producto bruto, la gravitación de la deuda pública total trepó al 125,3% del PIB en 2002, y al 109,6% si se considera la deuda en divisas.

Posteriormente, la renegociación y el canje de la deuda pública en 2005 y 2010 y la cancelación del capital adeudado al FMI provocaron, en un contexto de franco crecimiento de la economía, una reducción sistemática del peso de la deuda sobre el producto bruto. La mayor reducción fue en 2005, cuando la gravitación de la deuda pública total se redujo al 64,3% del PIB y la que surge de considerar la deuda en moneda extranjera al 33,2% del mismo.

Luego, si bien a un menor ritmo, la deuda total y en divisas disminuyó hasta alcanzar el 35,3% y el 23,6% del PIB en 2015. Cabe señalar que el aumento de la deuda pública a partir de 2014 obedece a las emisiones en concepto de indemnización tras la expropiación de 51% del paquete accionario de YPF a Repsol (6.150 millones de dólares)¹¹ y el arreglo con el Club de París (9.690 millones de dólares). A ello se sumó el *swap* de monedas con China en el marco de la restricción externa.

En las transformaciones de la deuda pública se destaca por su relevancia la modificación de su composición. Al respecto, es notable el crecimiento de la deuda intrasector público a partir de la segunda etapa kirchnerista. Ello se originó en la reestatización del sistema previsional y el consiguiente traspaso de los títulos públicos en poder de las AFJP a la ANSES, los cuales elevaron a 30.000 millones de dólares. La gestión estatal de estos flujos habilitó el despliegue de políticas macroeconómicas expansivas de suma trascendencia, tales como la ley de movilidad jubilatoria, la Asignación Universal por Hijo y la nueva moratoria previsional, entre otras. El aumento de la deuda intrasector público estuvo vinculado también, posteriormente, con financiamientos que el Banco Central, el Banco Nación y la propia ANSES le otorgaron al gobierno nacional¹².

A diferencia de lo ocurrido en la década de 1990 cuando el endeudamiento

¹¹ Tales emisiones se distribuyeron de la siguiente manera: 800 millones de dólares en BONAR X, 1.250 millones en Discount 2033, 400 millones en BODEN 2015, 3.550 millones en BONAR 2024, más una letra a ser utilizada como contragarantía de la fianza solidaria para Repsol correspondiente a los tres primeros servicios de intereses de los Bonar 2024. Luego, Repsol vendió buena parte de esos bonos al JP Morgan Securities.

¹² Vale aclarar que en el cálculo de deuda pública utilizado no se contabiliza la emisión de Letras y Notas del Banco Central, las cuales fueron utilizadas -con especial importancia durante 2013- para que la entidad monetaria obtenga pesos pasibles de ser prestados al Tesoro, evitando de esa manera la emisión de billetes que tiendan a ampliar la base monetaria.

público se incrementó sobre la base de la deuda con el sector privado (y sobre el final del período con los organismos internacionales), en la posconvertibilidad el endeudamiento con el sector público fue el de mayor dinamismo. *Contrario sensu*, tendió a disminuir la contraída con el sector privado y a estabilizarse, después de cancelar los compromisos con el FMI, las obligaciones con los organismos multilaterales y bilaterales.

Otro hecho estilizado asociado con los cambios cualitativos del proceso de desendeudamiento consiste en el tipo del endeudamiento nominado en moneda extranjera o en moneda doméstica, distribución que fue de la mayor importancia cuando en la economía argentina experimentaba la emergencia de la restricción externa (escasez de divisas). Al respecto, es relevante apuntar el significativo descenso que experimentó el peso de la deuda en moneda extranjera sobre el producto bruto.

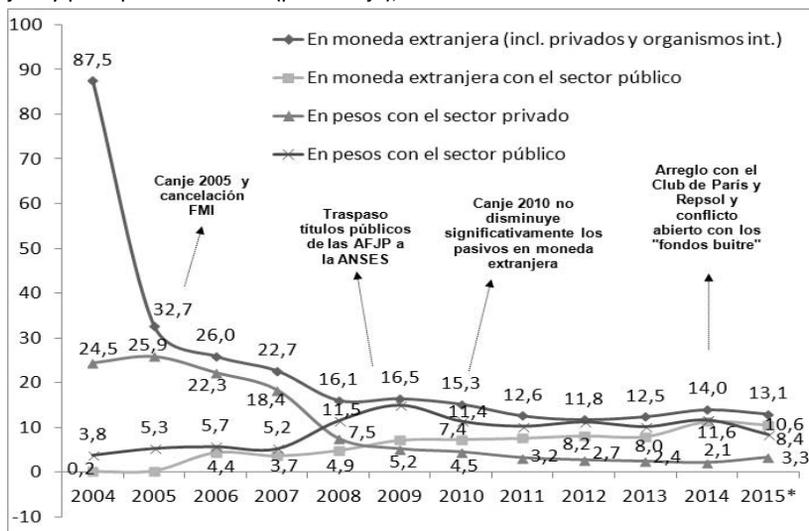
La reducción de la deuda pública derivada del canje 2005 estuvo explicada esencialmente por la caída de la deuda en moneda extranjera con el sector privado tanto en términos absolutos como en términos relativos al producto bruto interno. Así, tal como surge de las evidencias proporcionadas por el **gráfico 5** la deuda externa con privados nominada en moneda extranjera se redujo del 87,5% al 32,7% del PIB entre 2004 y 2005¹³. El otro hito significativo en este sentido fue la cancelación de la deuda con el FMI, que se concretó en 2006. Es un dato por demás significativo, especialmente en un escenario de restricción externa, que el peso de la deuda pública en manos privadas nominada en moneda extranjera represente apenas el 13,1% del PIB en 2015 (incluyendo el arreglo con Repsol y con el Club de París)¹⁴.

Paralelamente, se advierten dos fenómenos relevantes: 1) que se incrementó sistemáticamente el peso del endeudamiento intra sector público en moneda extranjera a partir de 2005, alcanzando en 2015 el 10,6% del PIB; y, 2) que se elevó la deuda pública en pesos con el sector privado a partir de 2008 por efecto de la estatización del sistema previsional.

Recapitulando, entre las múltiples transformaciones que se registraron en la economía argentina durante la última década se encuentra la política desplegada en materia de endeudamiento externo, claramente divergente con las políticas ortodoxas de la etapa neoliberal. Así, desde 2003 en adelante no sólo se avanzó en un inédito proceso de desendeudamiento sino también en modificaciones profundas en la composición de la deuda pública tornando más solvente a la economía argentina.

¹³ El leve aumento de los pasivos en moneda doméstica en 2005 obedeció a las emisiones de bonos Par, Discount y, fundamentalmente, Cuasipar colocados en pesos.

¹⁴ Ello, a pesar de que el canje 2010 aumentó los pasivos en dólares, euros y yenes. Asimismo, vale mencionar que los canjes tanto de 2005 como de 2010 permitieron una prolongación de los plazos, elevando el promedio de vencimientos de manera significativa.

Gráfico 5. Participación de la deuda pública en el PIB según moneda local y extranjera y por tipo de acreedor (porcentaje), 2004-2015

* Datos correspondientes al 30-09-2015. Para el período 2004-2015 se utilizó el PIB año base 2004 revisada en 2016.

Fuente: Elaboración propia sobre Ministerio de Economía y J. M. De Lucchi, 2014.

Los hitos fundamentales de este proceso fueron las renegociaciones con quita de 2005 y 2010 así como la cancelación en efectivo de la deuda con el FMI que permitió recuperar la autonomía de la política económica. En los últimos años esa política se complementó con el acuerdo con el Club de París y al mismo tiempo se vio cuestionada por el fallo de los tribunales norteamericanos en el conflicto con los “fondos buitres”, en un contexto en el que el gobierno kirchnerista perseguía presuntamente el acceso al mercado internacional de crédito con el objeto de mitigar los problemas en la balanza de pagos. Se trató de un conflicto de carácter internacional en el que los “fondos buitres” contaron con la complicidad no sólo del juez Griesa sino también del conjunto del sistema judicial norteamericano¹⁵.

¹⁵ Por último, en cuanto a la dinámica del endeudamiento externo privado cabe apuntar que, a diferencia de la etapa de la valorización financiera, durante el ciclo de gobiernos kirchneristas el mismo se mantuvo estable respecto de los valores del fin de la convertibilidad: según datos del Banco Central, la deuda privada alcanzó a 62.440 millones de dólares en 2014, cuando en 2001 trepaba a 62.468 millones. De allí que la deuda externa privada no haya liderado el proceso de endeudamiento de la economía argentina en esta etapa.

6. La distribución del ingreso y la concentración económica

Por la relevancia que asumió la intensificación de la puja distributiva en el segundo gobierno kirchnerista, la caracterización de esta etapa quedaría inconclusa sin examinar la evolución de los indicadores sociales en el período 2003-2015, distinguiendo su comportamiento en las distintas fases del ciclo.

Después de la acelerada recuperación durante el período 2003-2007, en la generalidad de los casos cabe apuntar que a pesar del menor ritmo de crecimiento global y los vaivenes de las variables que integran la demanda agregada y de los grandes sectores de actividad, a partir de 2008 se evidenció un sensible mejoramiento de los indicadores que expresan las condiciones de vida de los sectores populares. En este sentido, es un hecho a resaltar que la disminución del crecimiento económico no haya dado lugar a la aplicación de políticas ortodoxas destinadas a garantizar una creciente rentabilidad del capital oligopólico, sino que por lo contrario se intentó, con los matices del caso, seguir mejorando las condiciones de vida de los sectores populares.

Al respecto, en el **cuadro 1** se constata que tanto la desocupación (en relación a la población económicamente activa) como la pobreza y la indigencia (ambas respecto de la población total) exhiben una notable disminución entre 2003 y 2007 que prosigue entre 2008 y 2015, con la única excepción de 2014 cuando la devaluación de comienzos del año aceleró el proceso inflacionario con sus consiguientes impactos regresivos en materia distributivas por efecto, fundamentalmente, de la caída del salario real de los ocupados.

En términos más específicos, el examen de la evolución del nivel de pobreza e indigencia indican que ambos indicadores cayeron sistemáticamente en la segunda etapa de los ciclos kirchneristas, a tal punto de provocar una reducción desde el 25,5% y 7,8% en 2008, respectivamente, hasta alcanzar el 19,7% y el 4,4% en 2015. Incluso, si se consideran las canastas -por cierto más exigentes- que publicó el Indec en 2016 para estimar la pobreza (canasta básica total) y la indigencia (canasta básica alimentaria) se advierte una tendencia similar: caída sistemática, salvo en 2014, de ambos indicadores que pasaron de reflejar una pobreza e indigencia del 36,1% y 10,0% en 2008 hasta arribar al 29,7% y 5,5% en 2015, respectivamente. Aunque a un menor ritmo, lo propio cabe para el análisis de la desocupación, la cual descendió del 8% en 2008 para estancarse luego en torno del 7%, con una reducción en 2015 cuando cayó al 6,5% de la población económicamente activa.

Por su parte, las evidencias empíricas indican que el salario real promedio de la economía argentina creció significativamente durante el ciclo kirchnerista: 49,8% entre 2003 y 2015. Es decir, que los trabajadores pudieron com-

Cuadro 1. Evolución de la desocupación, la pobreza e indigencia, los salarios reales y la productividad, 2003-2015. (Índice 2003=100 y porcentajes)

	Desocupación	Pobreza ¹		Indigencia ¹		Salario real ²	Productividad ³	Productividad/Salario
		Estimación canasta anterior	Estimación canasta 2016	Estimación canasta anterior	Estimación canasta 2016			
2003	17,3	49,7	57,8	22,8	25,2	100,0	100,0	100,0
2004	13,6	41,6	54,8	15,6	21,6	105,2	102,8	97,8
2005	11,6	35,4	48,8	12,7	17,0	114,7	108,9	94,9
2006	10,2	28,2	41,7	9,6	13,0	127,8	113,5	88,8
2007	8,5	27,2	38,5	8,4	10,6	134,3	120,6	89,8
2008	7,9	25,5	36,1	7,8	10,0	135,0	124,3	92,1
2009	8,7	24,9	33,3	7,3	9,3	140,1	116,0	82,8
2010	7,8	22,5	32,0	6,2	7,6	142,8	125,1	87,6
2011	7,2	20,1	28,6	5,0	6,1	152,9	129,4	84,7
2012	7,2	18,8	27,6	4,5	5,8	151,2	126,9	83,9
2013	7,1	18,0	26,9	4,3	5,2	153,6	128,9	83,9
2014	7,2	20,6	31,3	5,0	6,5	145,9	127,4	87,3
2015	6,5	19,7	29,7	4,4	5,5	149,8	128,9	86,1
Promedio								
2003-2007	12,2	36,4	48,3	13,8	17,5	116,4	109,2	94,3
2008-2015	7,5	21,3	30,7	5,6	7,0	146,4	125,9	86,0

¹ La pobreza e indigencia de la población fue calculada de la siguiente manera: 1) Estimación canasta anterior: se reestimaron las canastas básicas total y alimentaria que regían en los cálculos de Indec en 2006 a partir del IPC 9 Provincias de CIFRA para el período 2007-2015. El coeficiente de Engel se mantuvo fijo debido a que se carece de una serie de índice de precios de alimentos confiable y representativo para este período. Los ingresos de la población se procesaron con la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), excluyendo los ingresos imputados. 2) Estimación canasta 2016: debido a que en 2016 el Indec definió nuevas canastas, con una mayor cantidad de productos y modificaciones en las ponderaciones entre los mismos, se recalculó su valor para el período 2003-2015 utilizando el IPC-INDEC hasta 2006 y el IPC 9 Provincias de CIFRA entre 2007 y 2015.

² El salario nominal promedio corresponde a los asalariados registrados y no registrados (no incluye cuentapropismo). Fue calculado a partir de los ingresos de la EPH (excluyendo los ingresos imputados), los cuales fueron deflacionados con el IPC 9 Provincias de CIFRA.

³ La productividad fue calculada como el ratio entre el valor agregado a precios constantes (PIB base 2004 revisada en 2016) y la cantidad de ocupados (estimada en función de la tasa de empleo de la EPH y las proyecciones de Población de Indec).

Nota: los datos de pobreza e indigencia de 2015 corresponden al primer semestre del año y los de desempleo a los tres primeros trimestres.

Fuente: Elaboración propia sobre INDEC y CIFRA.

par con su salario en 2015 un 50% más de lo que podían adquirir en 2003. En casi todos los años de la serie el salario real registró incrementos de su nivel, salvo en 2012 y 2014 cuando cayó 1,1% y 5% respectivamente. Es decir, en el marco de la restricción externa y a pesar de la dirección de las

políticas nacional-populares se empezaron a visualizar dificultades a partir de 2012 para sostener los aumentos en las remuneraciones reales, las cuales se contrajeron el 1,0% hasta 2015. De todos modos, cabe resaltar que entre las etapas del ciclo kirchnerista se verificó un aumento del salario real del 25,8% (datos correspondientes a la variación entre 2008-2015 y 2003-2007).

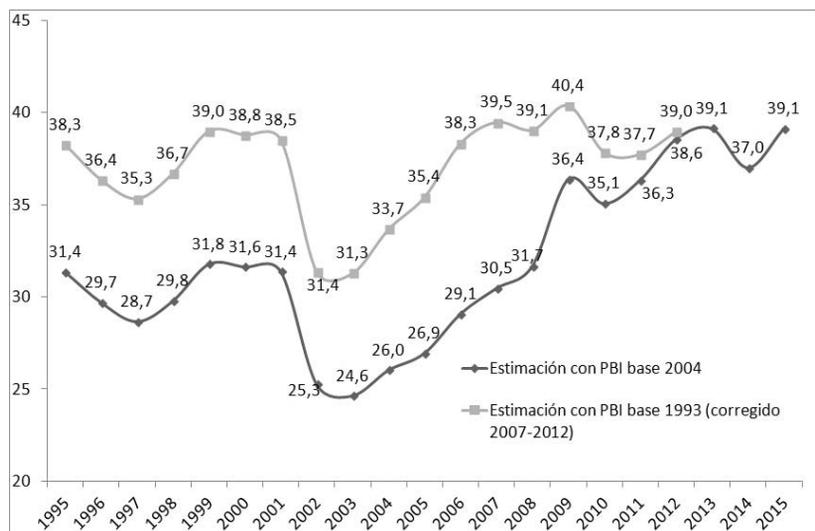
Resulta pertinente advertir que a pesar de la importante recomposición salarial en este período persisten importantes disparidades entre los trabajadores registrados y los no registrados, además de las que se manifiestan en el seno de los trabajadores registrados, especialmente entre los denominados "tercerizados" y el resto, en tanto los primeros que constituyen la principal expresión de la precarización legalmente establecida, percibieron una remuneración inferior a los otros¹⁶. Durante el ciclo de gobiernos kirchneristas, si bien se revirtió la tendencia hacia la heterogeneidad salarial que introdujo la valorización financiera en la clase trabajadora, resultó insuficiente para recomponer los niveles que operaban previamente, durante la culminación de la segunda etapa de sustitución de importaciones.

Como a lo largo de la década analizada mejoró el nivel de ocupación y también el salario real, se registró un incremento de la participación de los asalariados en el ingreso, pero con ciertas características que deben puntualizarse. Así, un análisis más detenido de su trayectoria indica que, si se considera la estimación anterior realizada por CIFRA sobre la base del PIB año base 1993 (corregido en los últimos años con el IPC 9 Provincias¹⁷), la recuperación de la participación de los asalariados en el ingreso correspondió al período 2003-2009, cuando trepó del 31,3% al 40,4%. Sin embargo, a partir de ese momento la misma se estancó en alrededor del 39-40% del ingreso nacional. Distinto es el desempeño de la distribución del ingreso si se considera la nueva estimación realizada a través del PIB base 2004. Allí la participación de los trabajadores en el ingreso aumentó significativamente y casi sistemáticamente entre 2003 y 2012/13, para recién a partir de allí estabilizarse -después de la caída experimentada en 2014- en torno del 39% hasta el año 2015 (**gráfico 6**).

A partir de estas evidencias se puede afirmar que el ascenso en la distribución del ingreso alcanzó un límite en el marco de la irrupción de la restricción externa en la economía argentina, en particular en el período 2012-2015. Ello estuvo asociado con el relativo estancamiento en la evolución del salario real por ocupado y de la productividad laboral. Por consiguiente, el

¹⁶ Sobre esta problemática se puede consultar el trabajo de Victoria Basualdo y Diego Morales, 2014.

¹⁷ A partir de 2007 se corrigió el PIB en precios corrientes a partir de la brecha entre el índice de precios implícito (IPI) del PIB y el IPC 9 Provincias (CIFRA-CTA). Sobre la metodología de la estimación de la participación de los asalariados en el ingreso véase CIFRA, 2011.

Gráfico 6. Participación de los asalariados en el ingreso según distintas estimaciones del Producto Bruto Interno*, 1995-2015 (porcentajes)

*La participación de los asalariados en el ingreso se estimó como el cociente entre 1) la adición de la masa salarial de los trabajadores registrados (SIPA) con sus respectivos aportes patronales y la masa salarial de los trabajadores no registrados (EPH, sin computar los ingresos imputados) y 2) el PIB en precios corrientes. Debido a las diversas estimaciones del PIB se presentan dos estimaciones, una en la que el denominador es el PIB año base 1993 con correcciones a partir de 2007 por la subestimación del nivel de precios (se recalculó el PIB en precios corrientes a partir de la brecha entre índice de precios implícito del PIB y el IPC 9 Provincias), y otra en la que el denominador es el PIB año base 2004 revisado en 2016.

Fuente: Elaboración propia sobre INDEC, MTEySS y CIFRA.

desempeño de las variables que determinan la participación de los asalariados en el ingreso (la relación entre la productividad y el nivel general de los salarios¹⁸) en un contexto de bajo o nulo crecimiento económico produjo el estancamiento en la progresividad de la distribución funcional del ingreso a partir de 2012.

De esta manera, la evolución de la pobreza, la indigencia y la desocupación se replicó en términos de los salarios y la participación de los asalariados en

¹⁸ Eduardo M. Basualdo expone la demostración algebraica de la vinculación que mantiene la relación de la productividad y los salarios con la participación de los trabajadores en el ingreso (Basualdo, 2008). En sus palabras: "Asumiendo que: pl = productividad; va = valor agregado; o = nivel de ocupación; s = salario medio real; pa = participación de asalariados en el ingreso. Sobre esta base, la definición de la productividad del trabajo nos indica que la misma es igual al valor agregado generado por cada trabajador, es decir que: $pl = va/o$

el ingreso, pero con sus propias peculiaridades que estuvieron vinculadas con las dificultades para adecuar la estructura productiva a la nueva matriz distributiva, lo cual se manifestó en el acelerado proceso inflacionario y en la emergencia de la restricción externa. De allí que esta tendencia distributiva y las políticas activas dirigidas a consolidarla despertaron agudos conflictos con las fracciones dominantes del capital, especialmente durante el transcurso de la segunda etapa del kirchnerismo, que se expresaron no sólo en la puja por los precios relativos a partir de su capacidad oligopólica de formación de precios¹⁹ sino también en una significativa fuga de capitales al exterior. Asociado con ello, las erráticas políticas industrial y energética coadyuvaban a amplificar la escasez de dólares y, consiguientemente, a evidenciar los límites estructurales de la economía argentina ante el avance de la distribución del ingreso.

Las intensas pugnas sociales entre las clases sociales y fracciones del capital remiten a la necesidad de examinar la evolución de la concentración económica y la extranjerización de la economía local durante estos años. Antes es insoslayable señalar que durante la década de 1990 el capital extranjero alcanzó una notable incidencia a partir de la privatización de las empresas públicas y de las transferencias de capital dentro del sector privado que le sucedieron. Se trató de un proceso que involucró tanto a las empresas de servicios públicos como a la producción industrial y las comercializadoras externas de productos primarios en un escenario signado por un acelerado incremento del grado de concentración y centralización del capital en la Argentina, que se acentuó tras la megadevaluación de 2002. Bajo esas circunstancias, es que en el marco del primer ciclo de gobiernos kirchneristas (2003-2007) se registró cierta estabilización, con una tendencia descendente, del alto nivel de concentración económica heredado de la traumática salida de la convertibilidad, en el que la gravitación del capital extranjero en la cúpula empresarial mantuvo el predominio económico²⁰.

No obstante, la tendencia a la reducción de la concentración se puso de

Por lo tanto,

$$1. \quad va = o \times pl$$

Por otra parte, la participación de los asalariados es igual al salario medio por la cantidad de ocupados sobre el valor agregado, es decir que:

$$pa = s \times o/va$$

En consecuencia,

$$2. \quad va = s \times o/pa$$

Igualando ambas ecuaciones, obtenemos que :

$$o \times pl = s \times o/pa, \text{ que es equivalente a}$$

$$3. \quad pa = s \times o/pl \text{ x } o = s/pl$$

Es decir que la participación de los asalariados en el ingreso está en función de la relación entre el salario medio y la productividad ($pa=f[s, pl]$).¹⁹

¹⁹ Una aproximación a esta problemática puede consultarse en Pablo Manzanelli y Martín Schorr, 2013.

Cuadro 2. Incidencia de la cúpula empresaria (las 200 firmas de mayores ventas) en el valor de producción nacional y en las exportaciones totales del país y participación de las firmas extranjeras y los grupos económicos locales en las ventas y exportaciones de la cúpula empresaria*, 2003-2014 (en porcentajes)

	Cúpula empresaria		Capital Extranjero			Grupos Económicos locales	
	% del Valor Bruto de Producción		% de Exportaciones	% de Ventas de la cúpula	% de Exportaciones de la cúpula	% de Ventas de la cúpula	% de Exportaciones de la cúpula
	Estimación base 1993	Estimación base 2004					
2003	28,6	26,9	76,4	59,4	67,5	17,9	19,2
2004	28,2	26,7	75,3	58,2	66,8	16,0	19,6
2005	28,2	26,4	78,5	61,6	69,9	14,8	18,8
2006	28,7	26,6	74,3	61,7	68,9	14,3	20,0
2007	28,7	26,3	68,2	64,2	71,4	14,4	19,7
2008	28,4	25,8	74,4	58,0	63,9	15,5	19,0
2009	26,4	24,5	70,1	55,7	62,4	15,5	21,7
2010	26,6	24,0	71,4	56,9	67,1	15,6	18,7
2011	27,6	24,2	67,0	57,3	67,7	15,3	17,9
2012	27,2	23,9	68,6	53,2	67,7	16,5	19,7
2013	.	23,5	67,3	52,6	66,8	15,2	18,7
2014	.	21,7	66,2	52,2	66,4	15,8	20,9
Promedio							
2003-2007	28,6	26,5	73,9	61,5	69,1	15,2	19,5
2008-2014	26,2	23,4	69,2	54,3	66,2	15,7	19,4

*La forma de propiedad del capital de la Base de las 200 empresas más grandes de FLACSO desglasa las siguientes categorías de empresas: conglomerados extranjeros, empresas transnacionales, grupos económicos locales, empresas locales independientes, asociaciones mixtas de capital y empresas estatales. En este cuadro solo se consideran las primeras tres formas de propiedad del capital.

Fuente: Elaboración propia sobre información del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO

manifiesto enfáticamente a partir de 2008 cuando se evidencia un descenso apreciable del peso de las 200 mayores empresas en el valor bruto de producción nacional. Ello fue contemporáneo, a su vez, a un intenso proceso de reducción en el grado de extranjerización en el marco de la segunda etapa del ciclo kirchnerista, que no sólo se vio reflejado en su peso en la facturación de la elite empresaria sino también, aunque en menor medida, en cuanto a las exportaciones de la misma. Esto no significa que los grupos económicos locales hayan incrementado su relevancia en la cúpula empresaria en

²⁰ Al respecto puede consultarse: Daniel Azpiazu, Pablo Manzanelli y Martín Schorr, 2011.

este período (de hecho la mantuvieron relativamente estable), sino que las reestatizaciones de empresas privatizadas -en especial, en esta etapa, la de Aerolíneas Argentina y la expropiación del 51% del paquete accionario de YPF- y la expansión de empresas estatales del área energética, en particular ENARSA, contribuyeron a modificar las formas de propiedad del capital en el seno de los sectores dominantes, con cierta reducción en la presencia de las fracciones del capital extranjero.

En términos más específicos, en el **cuadro 2** se comprueba que en el período 2003-2007 las ventas de las 200 empresas de mayor facturación se estabilizaron en torno del 28,6% del valor bruto de producción correspondiente al PIB base 1993 y al 26,5% de acuerdo al valor de producción resultante del PIB año base 2004. En el período 2008-2014 el grado de concentración económica se reduce al 26,2% y 23,4%, respectivamente. Respecto de su gravitación en las exportaciones totales del país cabe apuntar que su peso relativo descendió entre ambas etapas pero ubicándose en la última de ellas en alrededor del 69% de las ventas externas totales al exterior, cuando en el período 2003-2007 representaban el 73,9%. También se verifica una fuerte reducción en la participación del capital extranjero en la cúpula empresaria durante el segundo ciclo kirchnerista, cuya caída fue más acentuada en términos de las ventas (del 61,5% al 54,3% entre los períodos 2003-2007 y 2008-2014) y de menor intensidad en las exportaciones (del 69,1% al 66,2%). Por su parte, los grupos económicos locales asisten a una estabilización en su peso en las ventas y exportaciones de la cúpula empresaria entre ambas etapas.

7. La irrupción de la restricción externa: los efectos de la trayectoria de la producción industrial y energética y la fuga de capitales

La desaceleración del nivel de actividad económica y las intensas pugnas sociales y políticas que se sucedieron en torno de la distribución del ingreso a partir de 2008 fueron coincidentes con la emergencia de la restricción externa. Se trata de una problemática similar a la que experimentaron otras experiencias nacionales y populares en América latina, aunque, por supuesto, las causas internas tuvieron sus especificidades. En términos generales se puede afirmar que la importante recuperación en la distribución del ingreso no fue acompañada con modificaciones relevantes en la estructura productiva, lo cual acarrió, por consiguiente, dificultades para tornar sustentable el crecimiento económico ante sus tradicionales efectos en el estrangulamiento del sector externo. Sin embargo, resulta interesante advertir que no se trató de una crisis típica de la balanza de pagos derivada de la “estructura productiva desequilibrada” como la que tuvo y tiene la eco-

nomía argentina²¹. Tampoco de una crisis del sector externo que sólo reconoce como núcleo crítico el endeudamiento externo y la fuga de capitales, como sí ocurrió durante la vabrización financiera y específicamente en las crisis hiperinflacionarias de los años ochenta, la del “tequila” en 1995 o, también, en la que -tras largos años de endeudamiento externo y fuga de divisas- irrumpió en 2001.

Ello no quiere decir que los factores mencionados -el desarrollo industrial trunco, el peso de la deuda externa y la recurrencia a la fuga de capitales- no tuvieron vigencia en la irrupción de este fenómeno en la actualidad y que no constituyan aspectos críticos de suma relevancia para analizar sus causas. Sino que el núcleo de la cuestión que debe desentrañarse, es decir, el rasgo específico de la lógica de acumulación de capital -que anteriormente se expresaba en el estrangulamiento externo durante el proceso de sustitución de importaciones (1930-1976) y luego en la valorización interna del endeudamiento externo y su fuga al exterior (1976-2001)-, en la actualidad exhibe una combinación de elementos tanto estructurales como coyunturales que ejercieron, en un escenario global sumamente crítico y ante la ausencia de definición de un patrón de acumulación local, un papel importante en las características de la restricción externa durante la segunda fase del ciclo de gobiernos kirchneristas²². En síntesis, se trata de un fenómeno que comprende la articulación de las anteriores y las nuevas problemáticas que se expresan en la balanza de pagos. Las anteriores están vinculadas con la situación industrial y energética y las nuevas referidas a la elevada fuga de capitales al exterior, a las nuevas formas de condicionamiento que impone el capital financiero -cuya manifestación más elocuente fue el conflicto desatado con los “fondos buitres”- y asimismo a dificultades asociadas con la pugna social de esos años que se manifestaron, entre otras cuestiones, en la retención de las exportaciones de productos primarios.

Para examinar las características actuales de las “viejas” cuestiones estructurales que incidieron en la restricción externa durante la segunda fase del ciclo kirchnerista, un elemento a dilucidar se refiere al creciente déficit en el intercambio del sector energético e industrial. Es decir, el cuello de botella en el sector externo estuvo vinculado con los límites que exhibió el proceso de sustitución de importaciones industriales²³ y a la estrategia predatoria del

²¹ Al respecto, consultar, entre otros, los trabajos de: Oscar Braun y Leonard Joy (1968) y Marcelo Diamand (1973).

²² Entre los trabajos actuales que abordan, con otras perspectivas, la problemática de la “restricción externa” actual vale citar a: Martín Abeles, Pablo Lavarello y Haroldo Montagu (2012), Pablo Manzanelli, Mariano Barrera, Paula Belloni y Eduardo M. Basualdo (2014) y Andrés Wainer y Martín Schorr (2014).

²³ Sobre el comportamiento de la industria manufacturera durante la posconvertibilidad se recomienda consultar: Daniel Azpiazu y Martín Schorr (2010), Cecilia Fernández Bugna y Fernando Porta (2011) y Martín Schorr (2013).

capital privado en el campo de los hidrocarburos, los cuales, con acciones u omisiones estatales, llevaron a que ambas actividades se tornaran altamente deficitarias.

En el primer caso vale decir que las ramas manufactureras que actuaron como locomotoras de la expansión fabril durante todos esos años fueron la producción automotriz y la de bienes electrónicos de Tierra del Fuego. Ambas, reflejaron una abultada demanda de importaciones a raíz de la marcada desintegración vertical de sus actividades. De allí que el aliento al consumo de estos bienes trajo aparejado una presión relevante sobre el saldo de la balanza comercial.

En buena medida la desintegración vertical de la producción automotriz está ligada con la crítica herencia -no revertida- del neoliberalismo y del lugar que le asignaron las terminales automotrices a las filiales locales en la nueva división internacional y/o regional del trabajo sectorial (especialmente en el marco del MERCOSUR). Pero la desintegración sectorial también guarda correspondencia con las escasas iniciativas de la política industrial para impulsar el desarrollo de proveedores locales de autopartes. Ello generó que la fuerte expansión de la *armaduría* automotriz no haya sido contemporánea a un crecimiento proporcional, ni mucho menos, de la producción interna de autopartes y de la elaboración local de neumáticos²⁴. Tan es así, que el grado de integración local de la industria automotriz se estima que oscila entre, apenas, el 17% y el 20% del valor de producción sectorial, lo cual implica un deterioro significativo de su saldo comercial en momentos de expansión. De allí que el déficit sectorial trepó de un promedio de 2 mil millones de dólares en el período 2003-2010 a un promedio de 4 mil millones de dólares entre 2011 y 2015.

El otro caso paradigmático en términos de la desintegración de la industria nacional es la industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego, ya que desde sus inicios se la caracterizó como la “tecnología del destornillador” debido a su prácticamente nulo grado de integración local²⁵. En ese marco, en la medida en que el fuerte impulso al consumo de estos bienes en la segunda fase del ciclo kirchnerista (celulares, notebooks y netbooks, aparatos de televisión, aire acondicionado, etc.) se inscriben en una matriz de especialización de carácter “ensamblador y mercado-internista”, la expansión sectorial tendió a sustentarse en una apreciable suba de las importaciones. Así, el déficit sectorial, que rondaba los 2.500 millones de dólares por año en el período 2003-2010, alcanzó un promedio anual de 4.200 millones de dólares en el quinquenio 2011-2015.

²⁴ Sobre el particular puede consultarse Pablo Manzanelli y Mariana González, 2012.

²⁵ Al respecto, consultar el estudio de Hugo Nochteff (1984), Daniel Azpiazu, Eduardo M. Basualdo y Hugo Nochteff (1988), y Martín Schorr y Lucas Porcelli (2014).

Por su parte, la crisis del sector energético también tiene sus raíces históricas en la desregulación sectorial -principalmente del sector hidrocarburi-fero- durante el decenio de 1990, que convalidó el despliegue de una estrategia empresarial vinculada con la sobreexplotación de los yacimientos, cuyos recursos extraídos tenían como finalidad los mercados del exterior. Esto se dio, en un contexto de aguda integración vertical del capital privado luego de la reestructuración del complejo energético que conllevó una fuerte dependencia hacia los recursos no renovables, especialmente, del gas natural. En estas condiciones, la fuerte expansión económica durante el ciclo de gobiernos kirchneristas y, por ende, el aumento de la demanda de energía que ella conlleva, no redundó en un incremento de la producción de hidrocarburos sino en lo contrario, es decir, en una notable caída de la producción sectorial. Ello provocó que el superávit comercial del sector (de alrededor de 4.400 millones de dólares entre 2003-2010) haya devenido en un déficit comercial de aproximadamente 4.400 millones de dólares por año.

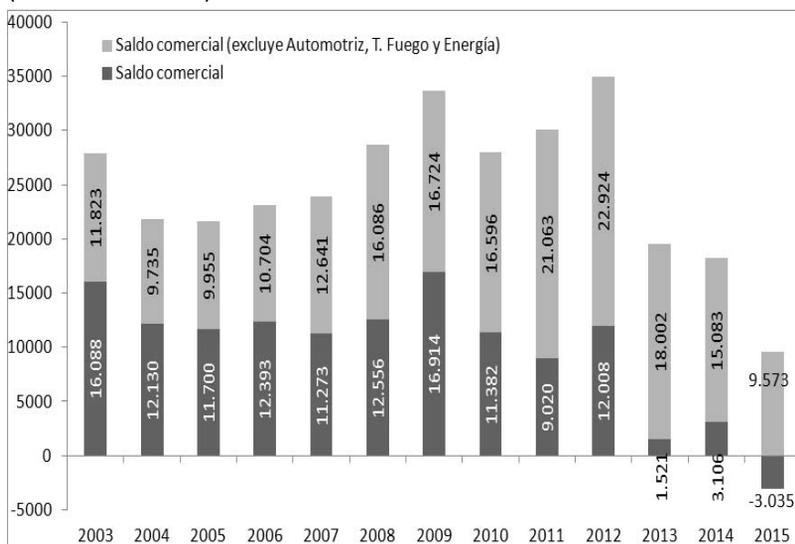
Hasta 2011 la estrategia energética del gobierno se orientó casi exclusivamente a cubrir la insuficiente oferta energética con importaciones, y a procurar reducir los precios al consumidor a partir de la implementación de los derechos de exportación a los hidrocarburos que desacoplaron los precios locales de los internacionales. Cabe mencionar, que de allí en adelante el subsidio estatal al consumo energético para proteger el poder adquisitivo de los distintos sectores sociales y reducir el costo de la mano de obra constituyó uno de los principales factores que anularon el superávit fiscal.

No obstante, el significativo deterioro del saldo sectorial del comercio exterior en el marco de la restricción externa provocó un cambio relevante en la política energética que contempló tanto la expropiación del 51% del paquete accionario de YPF, con una modificación importante en materia de la reinversión de las ganancias y su consiguiente expansión productiva, así como una recuperación del precio del gas natural que llevó a que recién en 2015 se experimente un incremento de la producción²⁶.

En efecto, tal como se desprende de los datos aportados por el **gráfico 7**, el saldo comercial de la economía argentina experimentó una reducción en el marco de la restricción externa, que se acentuó significativamente en el trienio 2013-2015, cuando fue particularmente bajo, y negativo en 2015. En cambio, si se excluye el déficit de comercio exterior del sector energético, el del sector automotriz y el de los bienes electrónicos que se producen en el enclave importador de Tierra del Fuego, la economía argentina hubiera sostenido menores pero importantes superávits de comercio exterior en esta etapa.

²⁶ Sobre el caso específico de YPF bajo el control de Repsol, se puede consultar YPF, 2012. Respecto al desempeño energético durante el kirchnerismo véase Mariano Barrera, 2013.

Gráfico 7. Evolución del saldo comercial total y excluyendo el saldo comercial del sector energético, automotriz y bienes electrónicos de Tierra del Fuego, 2003-2015 (millones de dólares)



Nota: El saldo comercial del sector automotriz, que incluye las terminales, autopartes y neumáticos, se calculó a partir de la base de datos de las Naciones Unidas (Comtrade) y corresponde a las siguientes partidas del nomenclador Sistema Armonizado 2002: 401110, 401120, 401161, 401162, 401163, 401169, 401192, 401193, 401194, 401199, 401219, 401290, 401310, 401390, 401610, 401691, 401693, 401693, 401695, 401699, 700711, 700721, 700910, 700991, 701400, 830120, 830150, 830160, 830170, 840733, 840734, 840790, 840820, 840890, 840991, 840999, 851110, 851130, 851140, 851150, 851180, 851190, 851220, 851230, 851240, 851290, 852721, 852729, 853331, 854430, 870120, 870210, 870310, 870321, 870322, 870323, 87032, 870331, 870332, 870333, 870390, 870410, 870421, 870422, 870423, 870431, 870432, 870490, 870510, 870520, 870530, 870540, 870590, 870600, 870810, 870821, 870829, 870839, 870840, 870850, 870870, 870880, 870891, 870892, 870893, 870894, 870899. Por su parte, el saldo comercial energético se obtuvo de INDEC (rubro Combustibles y Energía), en tanto que el comercio exterior de los bienes electrónicos de Tierra del Fuego se estimó a partir del rubro 32 - Fabricación de equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones (CIU Rev.3) obtenido de Comtrade, los cuales son consistentes con los resultados de la investigación realizada por Schorr y Porcelli (2014).

La contribución del sector energético al deterioro del saldo comercial es indiscutible. No obstante, el aporte de las producciones automotriz y electrónica fue también de suma relevancia en esta materia durante la segunda fase del ciclo de gobiernos kirchneristas. A tal punto que en el período 2011-2015 la exclusión al saldo comercial total del sector energético da como resultado un superávit comercial de 8.949 millones de dólares por año y la exclusión de las ramas fabriles provoca un excedente comercial de 12.904

millones de dólares como promedio anual para el conjunto de la economía argentina.

Si bien es indiscutible que las problemáticas del sector energético y del tipo de crecimiento industrial durante el ciclo de gobiernos kirchneristas tienen un impacto importante en términos de la restricción externa, no fueron los únicos factores que determinaron la magnitud de la escasez de divisas que se registró en la economía argentina a partir de 2008, y fundamentalmente en el quinquenio 2011-2015. En efecto, la crisis de la balanza de pagos tuvo un nuevo factor estructural que fue decisivo para provocar la acentuada caída de las reservas internacionales: la fuga de capitales al exterior. En rigor, se trata de un fenómeno que no está escindido de la escasa diversificación de la estructura productivo-industrial y tampoco de las escasas inversiones en el campo de los hidrocarburos, puesto que la salida de capitales consiste en la fuga de un componente básico para llevar a cabo una modificación de la estructura productiva: la inversión.

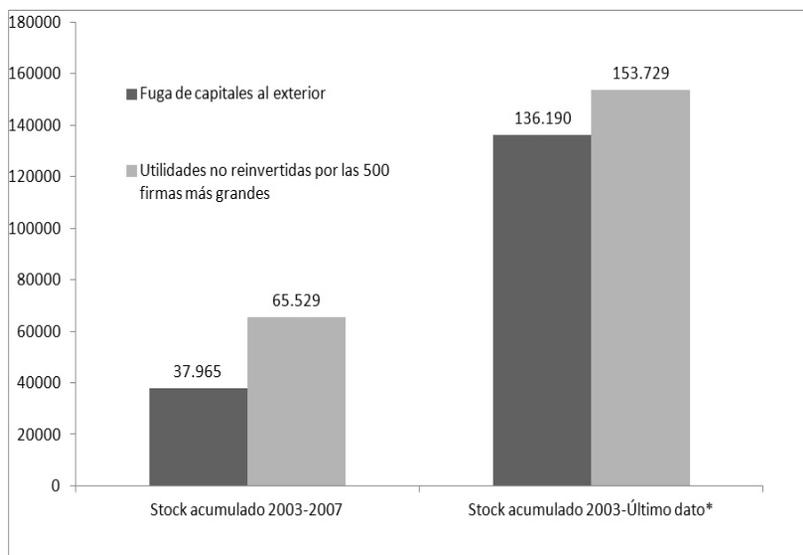
Al respecto, lo primero que cabe remarcar es la persistencia que tuvo la fuga de capitales tras la disolución de la valorización financiera, la cual acumuló 136.190 millones de dólares en el período 2003-2015, con una aceleración de la fuga de divisas en el marco de la crisis mundial y la intensificación de la puja distributiva. Sin embargo, a diferencia de la valorización financiera -y atento a los cambios producidos en el régimen económico- la fuga de capitales no se financió en términos de divisas vía endeudamiento externo sino, fundamentalmente, a través del excedente del comercio exterior, que como fue analizado fue mermando su capacidad para generar divisas.

Si bien la fuga de capitales está relacionada en general con la dolarización de la alta y mediana burguesía, es indudable a su vez que su trayectoria estuvo fuertemente influida por el comportamiento de las grandes firmas, como lo fue, aunque con distintas modalidades, durante la valorización financiera. Se trata de un puñado de firmas que integran la cúpula empresaria, que a pesar de contar con un alto nivel de rentabilidad en buena parte del período, su desempeño inversor -en especial, en el sector manufacturero y energético- fue escaso respecto de la magnitud que sus ganancias. Es decir, que se constata la ampliación de la brecha entre los beneficios y la inversión o, en otros términos, la vigencia de una reducida propensión inversora en el seno del poder económico durante el ciclo de gobiernos kirchneristas²⁷.

Al respecto, las evidencias empíricas disponibles en el **gráfico 8** muestran una sugerente asociación de la fuga de capitales con las ganancias no reinvertidas por las grandes firmas oligopólicas. Considerando el período 2003-

²⁷ La reducida propensión inversora del gran capital extranjero industrial en esta etapa se demuestra en el trabajo de Manzanelli, 2016.

Gráfico 8. Stock acumulado de la fuga de capitales al exterior y de las utilidades no reinvertidas por las 500 empresas de mayor tamaño, 2003-2015 (millones de dólares)



Nota: La fuga de capitales fue estimada a partir del método residual de la Balanza de Pagos, y las utilidades no reinvertidas fueron calculadas a partir de sustraerle a las utilidades netas la inversión de las 500 firmas de mayor tamaño que releva la Encuesta Nacional a Grandes Empresas del INDEC.

* El dato de fuga de capitales corresponde al período 2003-2015, en tanto que el de las utilidades no reinvertidas alcanzan al período 2003-2012.

Fuente: Elaboración propia sobre INDEC y Manzanelli (2016).

2012, las ganancias no reinvertidas por grandes empresas totalizaron más de 153 mil millones de dólares, mientras que la salida de capitales al exterior del conjunto de la economía osciló, como fue expuesto previamente, en 136 mil millones entre 2003 y 2015. Si bien en el período 2003-2007 las ganancias no reinvertidas acumularon un monto no desdeñable (65,5 mil millones de dólares, con salida de capitales cercanos a los 38 mil millones), es a partir de 2008 cuando se acentúa la asociación entre la fuga de divisas y la reducida propensión inversora de las grandes corporaciones, dado que se elevaron tanto el volumen de las ganancias no reinvertidas como la fuga de divisas al exterior.

Si bien el fenómeno de la fuga de capitales persistió entre la valorización financiera y régimen de acumulación que se instaura en el marco de las administraciones kirchneristas, se advierte una diferencia sustancial que se vincula con que el origen de las ganancias fugadas, que en este período se

desvió, atento a la disolución del patrón de acumulación anterior, del ámbito especulativo (deuda) al productivo (ganancias corrientes).

En efecto, a partir de 2008 se inicia un período de aceleración de la fuga de capitales, a los que se adicionan los giros de utilidades y dividendos al exterior por parte del capital extranjero, los cuales afectaron el balance de pagos de la economía argentina y contribuyeron significativamente a conformar un escenario de restricción externa.

En el marco de la incertidumbre inducida por la crisis mundial y la elevada concentración y extranjerización de la estructura productiva, la estrategia de los sectores dominantes se orientó, en la generalidad de los casos, a ajustar por precios en lugar de cantidades y, junto a un intenso comercio intra-firma con sus casas matrices y/o filiales radicadas en otros países, responder al activo mercado interno. De allí la escasa propensión inversora que mostraron las grandes empresas.

A su vez, dada la internacionalización financiera del capital en el marco del proceso de la globalización, su estrategia de acumulación tendió a dolarizar sus portafolios y a fugarlos crecientemente al exterior. Es decir, el predominio en el nivel mundial de las ganancias financieras, incluso en los capitales con una fuerte impronta productiva, desplazó a los grandes poseedores de capital de las inversiones de riesgo y ni bien su rentabilidad local medida en dólares dejó, producto de la modificación en el tipo de cambio, de alcanzar el nivel deseado tendió a reubicar sus inversiones en otros activos en el exterior, ya sea para aumentar sus tenencias en activos financieros, para financiar sus déficits en las casas matrices por efecto de la crisis mundial, y/o, entre otras opciones, para encarar inversiones productivas en aquellas economías cuyos costos laborales absolutos sean inferiores.

Por consiguiente, el resultado del predominio del componente financiero en las diferentes fracciones del capital y la internacionalización de los procesos productivos en el plano mundial fue una elevada remisión al exterior de las ganancias corrientes obtenidas en el nivel local, que constituyeron, también, un factor a tener en cuenta para aprehender la naturaleza de la crisis expresada en la balanza de pagos, la cual se acentuó en los últimos años por la implosión del conflicto con los fondos buitre y ciertos problemas de iliquidez asociados con la retención de las exportaciones de granos.

En estas circunstancias cabe mencionar también que las falencias de la intervención estatal en el impulso de ramas industriales que tiendan a integrar la matriz insumo-producto y en el campo del sector energético jugaron, en este sentido, un papel relevante en la incapacidad para direccionar el desarrollo de las fuerzas internas que actúen para reorientar el papel inversor del gran capital hacia sectores claves de la economía. Es decir, que en un contexto de intensas pugnas sociales y políticas en busca de redefinir las

características del nuevo patrón de acumulación, no se evidenciaron capacidades estatales suficientes como para crear una presión política y social susceptible, al menos, de incrementar la autonomía relativa del Estado en su capacidad para direccionar el excedente económico en función de los intereses específicos de los sectores populares.

Como lo demuestran los procesos históricos, el papel del Estado se tornaba decisivo para avanzar no sólo en el impulso y regulación de nuevas actividades, sino también -y principalmente- para constituirse en un actor central en la producción directa de bienes. Está claro que la interrupción de este proceso social con la asunción gubernamental de la Alianza Cambiemos en 2016 generó un giro copernicano en sentido contrario, pero la posibilidad (o no) de restaurar un gobierno nacional y popular requiere de un debate profundo acerca de estas problemáticas estructurales y de la estrategia de desarrollo que permita sostener los incrementos en la participación de los trabajadores en el ingreso.

Bibliografía

- Abeles, Marín, Pablo Lavarello y Haroldo Montagu (2012), *Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina*, CEPAL, Buenos Aires.
- Azpiazú, Daniel, Eduardo M. Basualdo y Hugo Nochteff (1988), *La revolución tecnológica y las políticas hegemónicas. El complejo electrónico en la Argentina*, Legasa, Buenos Aires.
- Azpiazú, Daniel, Pablo Manzanelli y Martín Schorr (2011), *Concentración y extranjerización. La Argentina en la posconvertibilidad*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Azpiazú, Daniel y Martín Schorr, (2010), *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Barrera, Mariano (2013), "La "desregulación" del mercado de hidrocarburos y la privatización de YPF: orígenes y desenvolvimiento de la crisis energética argentina"; en Federico Basualdo, Mariano Barrera y Eduardo M. Basualdo, *Las producciones primarias en la Argentina reciente: Minería, petróleo y agro pampeano*. Editorial Cara o Ceca. Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo M. (2011), *Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual*, Cara o Ceca, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo M. (2008), "La distribución del ingreso en la Argentina y sus condicionantes estructurales", en CELS: Derechos humanos en Argentina, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Basualdo, Victoria y Diego Morales (2014); *La tercerización laboral. Orígenes, impacto y claves para su análisis en América Latina*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Braun, Oscar y Leonard Joy (1968), "A model of economic stagnation. A case study of the Argentine economy", *The Economic Journal*, N° 312, Sussex.

- CIFRA (2011), "El nuevo patrón de crecimiento y su impacto sobre la estructura distributiva", Documento de Trabajo N° 9, Buenos Aires.
- Diamond, Marcelo (1973), *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Fernández Bugna, Cecilia y Fernando Porta (2011), "La industria manufacturera: trayectoria reciente y cambios estructurales", PNUD, Buenos Aires.
- Gramsci, Antonio (1974), *El Risorgimento*, Granica, Buenos Aires.
- De Ipola, Emilio (1989) *Lo nacional-popular y los populismos realmente existentes*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- De Lucchi, J. M. "Macroeconomía de la deuda pública. El desendeudamiento argentino (2003-2012)", CEFID-AR, Documento de Trabajo N° 53
- Manzanelli, Pablo (2016), "Grandes empresas y estrategias de inversión en la Argentina 2002-2012", *Desarrollo Económico*, N° 218, Buenos Aires, mayo-agosto.
- Manzanelli, Pablo y Martín Schorr, (2013) "Aproximación al proceso de formación de precios en la industria argentina en la posconvertibilidad", **Realidad Económica**, N° 273, Buenos Aires.
- Manzanelli, Pablo, Mariano Barrera, Paula Belloni y Eduardo M. Basualdo (2014), "Devaluación y restricción externa. Los dilemas de la conyuntura económica actual", *Cuadernos de Economía Crítica*, N° 1, Buenos Aires,
- Manzanelli, Pablo y Mariana González (2012), "La industria en la posconvertibilidad. El caso del complejo automotor", Documento de Trabajo N° 25 del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Buenos Aires.
- Nochteff, Hugo (1984), *Desindustrialización y retroceso tecnológico en la Argentina, 1976-1982. La industria electrónica de consumo*, FLACSO-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Myrdal, Gunnar (1968), "Asian Drama", Tomo I, Londres, 1968. Citado por Maurice Dobb (1975), *Teorías del valor y de la distribución desde Adam Smith*, Siglo XXI.
- Olivera, Julio H. G. (1994), "La ciencia económica como hermenéutica social", Separata del Volumen X de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, "Estudios en Honor de Pedro J. Frías", junio.
- O'Donnell, Guillermo (1984), "Apuntes para una teoría del Estado", en Oscar Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires.
- Schorr, Martín (coord.) (2013), *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial?*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Schorr, Martín y Lucas Porcelli, (2014) "La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego. Régimen promocional, perfil de especialización y alternativas de desarrollo sectorial en la posconvertibilidad", Documentos de Investigación Social N° 26, UNSAM/IDAES, Buenos Aires.
- Wainer, Andrés y Martín Schorr (2014), "La economía argentina en la posconvertibilidad. problemas estructurales y restricción externa", **Realidad Económica**, N° 286, Buenos Aires..

YPF (2012), "El Informe Mosconi", Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Buenos Aires.

El sector externo de la economía argentina durante los gobiernos del kirchnerismo (2003-2015)

FRANCISCO CANTAMUTTO*
MARTÍN SCHORR*
ANDRÉS WAINER*

Desde un enfoque de economía política, el objetivo del trabajo es analizar la trayectoria del sector externo de la economía argentina bajo los gobiernos kirchneristas. Específicamente se procura captar los rasgos distintivos de las diferentes etapas que se pueden establecer en los doce años en los que esta fuerza política gobernó el país (2003-2015), las “hojas de ruta” priorizadas en el manejo del sector externo y el rol estructural jugado por los diferentes proveedores de divisas y sus implicancias sobre la conformación del bloque en el poder y el desenvolvimiento de la correlación de fuerzas sociales.

Palabras clave: Economía argentina – Kirchnerismo – Sector externo – Restricción externa – Bloque en el poder

realidad económica 304 (2016) pp. 41-73
ISSN 0325-1926

* Investigadores del CONICET. El texto se terminó de redactar los primeros días de octubre de 2016.

The external sector of Argentine economy throughout the Kirchnerist governments (2003 - 2015)

From a political economy standpoint, the aim of the article is to analyze the trajectory of the external sector of the Argentine economy under the Kirchnerist governments. Specifically, it seeks to capture the distinctive features of the different stages that can be established within the twelve years during which this political force governed the country (2003 - 2015), the "roadmaps" which were prioritized in the management of the external sector and the structural role that was played out by the different foreign currency providers and its implications over the configuration of the power bloc and the development of the social force correlation.

Keywords: Argentine economy - Kirchnerism - External sector - External restriction - Power bloc

Fecha de recepción: noviembre de 2016

Fecha de aceptación: noviembre de 2016

Introducción

Desde mediados del siglo pasado la problemática del desarrollo ha ocupado un papel destacado en el pensamiento económico. La situación de atraso relativo de las naciones latinoamericanas ha sido atribuida a diversos factores, entre los que sobresalen la heterogeneidad productiva, la concentración de las exportaciones en materias primas, la incapacidad para generar un desarrollo tecnológico endógeno, la debilidad del sector productor de bienes de capital, el predominio del capital extranjero, y el drenaje de excedente hacia el exterior a través de múltiples canales. En el caso argentino, todas estas cuestiones se han expresado de diversas maneras y con distinta intensidad en el sector externo, donde se condensan algunos de los principales problemas estructurales.

De esta manera, la restricción externa al crecimiento ha sido un problema recurrente en la Argentina desde el inicio de su proceso de industrialización en tanto el nivel de actividad y las tasas de crecimiento económico se vieron restringidas por la disponibilidad de divisas. La problemática, sin embargo, no se mantuvo inalterada. Mientras que durante la sustitución de importaciones los cuellos de botella estuvieron fundamentalmente asociados con la “dinámica productiva” (la demanda de divisas por parte de la industria en su fase de crecimiento superaba la oferta generada por las exportaciones agropecuarias), tras la irrupción de la “valorización financiera” con la última dictadura cívico-militar (1976-1983) el equilibrio externo pasó a depender, en lo sustantivo, de los movimientos de capitales.

Desde entonces se inició un proceso de endeudamiento externo masivo y de fuga de capitales locales al exterior que implicó modificaciones sustantivas en la evolución del sector externo y sentó las bases para una disociación temporal entre la capacidad “real” de la economía argentina de generar divisas y la evolución del ciclo económico interno, todo lo cual introdujo nuevas y fuertes tensiones. En dicho marco, durante el decenio de 1990 la economía argentina, que exhibió un déficit comercial pronunciado, sólo pudo sustentar su crecimiento merced a la existencia de un flujo relativamente continuo de capitales (básicamente endeudamiento e inversión extranjera). Esto configuró un sendero insustentable que derivó en una inédita extranjerización de la economía y terminó con el *default* de la mayor parte de la deuda pública y el colapso del régimen de convertibilidad.

Por lo contrario, tras esa *debacle*, el desempeño favorable de la economía doméstica durante varios años de los gobiernos del kirchnerismo fue posible, en buena medida, por la existencia de un importante superávit en el intercambio de bienes y, reestructuración mediante, una reducción en los pagos de los intereses de la deuda externa.

Por la confluencia de una serie de factores coyunturales y estructurales que se identifican en este trabajo, desde comienzos de la década de 2010 el desempeño de la economía argentina desembocó en una caída pronunciada de las reservas internacionales en poder del Banco Central. Así, se pasó de una situación de holgura a otra de restricción externa¹. Ello tuvo consecuencias importantes no sólo para sostener la expansión del nivel de actividad, sino también porque derivó en una nueva “hoja de ruta” en el manejo del sector externo, con la consecuente redefinición del rol de los distintos actores proveedores de divisas.

En ese marco, el objetivo de este estudio es analizar la trayectoria del sector externo de la economía argentina bajo los gobiernos kirchneristas, intentando captar los rasgos distintivos de cada una de las etapas que se pueden establecer en los doce años en los que esta fuerza política gobernó el país, las “hojas de ruta” priorizadas y el rol estructural jugado por los diferentes proveedores de divisas y sus implicancias sobre la conformación del bloque en el poder y el desenvolvimiento de la correlación de fuerzas sociales.

El texto se ordena en cuatro secciones. En la Sección I se presenta el enfoque analítico que se utiliza. En la Sección II se indaga el comportamiento del sector externo de la economía argentina en distintos momentos del ciclo kirchnerista. Sobre esa base, en las Secciones III y IV se aborda y se problematiza la evolución del sector externo en los años de holgura y de restricción. El trabajo cierra con unas breves reflexiones finales.

I. El marco analítico

El capitalismo siempre tuvo una vocación mundial, una necesidad de constituir un mercado de alcance global que le permita sostener y expandir la acumulación. Esta afirmación es hoy quizá más evidente que antes, a la vista de la plena mundialización del capital en sus diversas formas (Astarita, 2006), incluyendo al capital productivo, que se reorganizó desde la década de 1970 a través de la deslocalización de la producción, la fragmentación territorial del proceso de trabajo y el afianzamiento de una lógica “financiera” en su dinámica de acumulación y reproducción ampliada (Arceo, 2011; Pérez Ártica, 2013).

Como unidad mundial, el capital se ha expresado históricamente en espacios de valorización nacionales, a partir de los cuales ha organizado su propia reproducción, no sólo desde el punto de vista económico sino también

¹ En los últimos años la producción académica sobre la problemática de la restricción externa en la Argentina ha sido importante. Desde diferentes aproximaciones se destacan, entre otros, los aportes de Abeles, Lavarello y Montagu (2013), Amico (2013), Damill y Frenkel (2013), Mercatante (2015), Panigo, Kiper y Garriz (2012) y Schorr y Wainer (2015).

político y cultural (Wallerstein y Balibar, 1991). Estas formas de reproducción del capital se combinaron tempranamente en un sistema jerarquizado de Estados nacionales, basado sobre relaciones desiguales de poder (Osorio, 2015).

Al igual que el resto de América latina y países de otros continentes, la Argentina se insertó tempranamente en un lugar subordinado en el sistema mundial de reproducción del capital. No interesa aquí desarrollar un estudio histórico de este rol dependiente, sino enfatizar que éste no se restringe solamente a una expresión externa. Dicho de otro modo, no se trata de una relación de exterioridad de la Argentina con el mundo, sino de una auténtica formación económico-social, donde los capitales se valorizan y se organizan como actores políticos. Los actores organizados que expresan a las diferentes fracciones del capital permiten considerar las presiones explícitas que éstas realizan a través de documentos, declaraciones, encuentros, prácticas de *lobby*, etc. (Offe y Wiesenthal, 1980).

Pero también es necesario incorporar al análisis la capacidad de influir a través de factores menos visibles, que determinan una auténtica centralidad estructural por parte de ciertos segmentos capitalistas y su consiguiente poderío económico (Gough y Farnsworth, 2000). Este poder estructural se expresa a través de la toma de decisiones claves para cualquier formación nacional como, por caso, las de inversión, de priorizar activos “líquidos” por sobre los “físicos”, de contratación de fuerza de trabajo, de fijación de precios, etc., por las cuales los grandes capitales procuran influir en su favor sobre las decisiones políticas de alcance general.

En los países dependientes existe un recurso particularmente escaso, que son las divisas (Braun, 1973). Debido al carácter global del proceso de valorización del capital, la moneda de los países dependientes es incapaz de fungir como reserva de valor o medio de intercambio en escala mundial. Por lo tanto, el acceso a divisas de otros países (mayormente del centro del capitalismo global) es un problema central para que la economía dependiente pueda reproducir su ciclo de acumulación; por ello mismo los capitales que abastecen de moneda “fuerte” al país poseen una de las formas más relevantes de poder estructural. La economía dependiente importa gran cantidad de bienes y servicios, normalmente de mayor contenido tecnológico, remite utilidades y dividendos a las casas matrices de transnacionales que operan dentro de ella y paga intereses de la deuda que contrae. Y aún más, el envío al exterior de recursos sin ningún fin específico, con la sola intención de retirarlos del circuito nacional que no puede garantizar su valor a lo largo del tiempo: el fenómeno de la fuga de capitales, que implica una salida de divisas sin ninguna contraprestación presente o futura para la economía nacional.

Todos estos usos requieren de divisas que algún actor debe proveer, y para hacerlo suele exigir condiciones que lo benefician. Esa centralidad estructural

ral es particularmente relevante, y no siempre viene de la mano de otras de sus formas, como la capacidad de proveer de empleo. Así, por ejemplo, el actor más reconocido en este rol es el capital agropecuario, cuya elevada productividad ha permitido competir en escala mundial y exportar desde que la Argentina es un Estado nacional. Su limitada expansión durante el período de industrialización promovió reiterados estrangulamientos que oportunamente se analizaron como ciclos de “stop and go” (Braun, 1973; Diamand, 1973; Ferrer, 2004). Los capitales agropecuarios, sin embargo, no lograban emplear cantidades significativas de fuerza de trabajo ni movilizar recursos de inversión que permitieran un incremento generalizado del nivel de actividad; relegaban así tanto a la fuerza de trabajo como a otros capitales. Esta es la base sobre la cual O’Donnell (1977) pensó su famoso péndulo de la política argentina, relacionando la acción corporativa organizada con el poder estructural de las fracciones de clase.

Los cambios en el patrón de reproducción del capital posteriores a la última dictadura cívico-militar complejizaron este esquema. En la actualidad, tanto la actividad agropecuaria como la minera y un conjunto de *commodities* industriales se encuentran en condiciones de competir en el mercado mundial, orientándose mayormente a la exportación. La desregulación financiera y de la cuenta capital, así como en materia de inversiones extranjeras y áreas estratégicas, ha permitido que el capital transnacional pueda cumplir este rol de manera renovada, ingresando sea como capital aplicado a la producción (inversión extranjera directa) o como capital financiero (préstamos e inversiones de cartera). Cada una de estas fuentes de divisas está asociada con actores económicos concretos.

El análisis de los intercambios de la economía argentina con el resto del mundo permite evaluar la alternancia entre actores en el rol de abastecedor de recursos externos escasos. Existen dos fuentes de información básica a los que se puede recurrir para evaluar esta relación a través de los flujos de intercambio entre el espacio nacional argentino y el resto del mercado mundial. Se trata del balance de pagos y el balance cambiario. El primero resume las transacciones entre los residentes de un país y el resto del mundo, así como los intercambios de activos o pasivos externos entre sectores residentes; el segundo resume las operaciones cursadas en moneda extranjera en el Banco Central de la República Argentina (BCRA) y en las entidades por éste autorizadas. El énfasis del primero está puesto en el criterio de la residencia, registrando en función de lo devengado; el segundo instrumento está interesado en el carácter extranjero de la moneda del intercambio, registrando con un criterio de caja². El resultado, en ambos casos, es expresado por el saldo del balance, que se traduce en la variación de las reservas internacionales en

manos del Banco Central.

De manera sintética, entonces, es posible analizar la relación del espacio nacional argentino con el mercado mundial a través de estos insumos, observando tanto el resultado global como los diferentes renglones que lo explican. Estos renglones, claro, no son sino el resultado contable de relaciones de poder, donde capitales concretos a través de sus operaciones fungen como abastecedores de divisas y adquieren así centralidad económica y política³. Para el análisis que sigue se recurre al balance cambiario disponible desde 2003. La elección se corresponde con nuestro interés en analizar los períodos según los movimientos reales de divisas, que permitirán una periodización ajustada a los comportamientos de los capitales efectivamente verificados durante los gobiernos del kirchnerismo.

En esta aproximación analítica, no sólo se trata de entender la trayectoria reciente del sector externo de la economía argentina, sino esencialmente de aproximarnos al *carácter social de los procesos económicos*, con la debida identificación de los segmentos del capital que sacan/ingresan divisas al país (muchas veces un mismo actor aparece en “los dos lados del mostrador”, lo cual amplifica su poder económico). Y, en ese marco, del mapa de ganadores y perdedores que, en términos de clases sociales y fracciones de clase, resulta de la articulación de una amplia gama de variables, entre las que sobresalen el contexto internacional y, en el nivel interno, la naturaleza de las políticas públicas (acciones y omisiones estatales en diversos frentes), las estrategias desplegadas por los diferentes actores económicos, el conflicto de intereses, las bases sociales de sustentación de los distintos planteos económicos y, en definitiva, el propio desenvolvimiento del modelo de acumulación⁴.

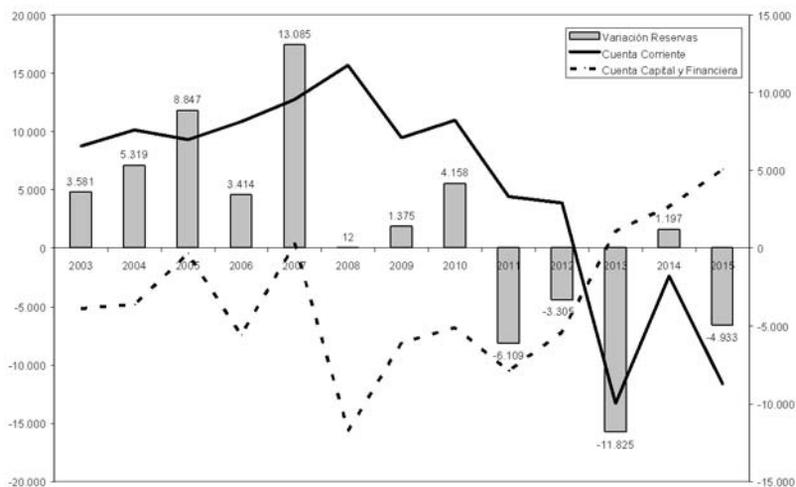
II. Una periodización del sector externo bajo los gobiernos del kirchnerismo

² Para mayores precisiones en cuanto a los alcances de ambas herramientas de medición en el caso argentino, se sugiere consultar BCRA (s/f).

³ Si bien la formalización de los planteos sobre el constreñimiento en el sector externo de las economías nacionales (generados a partir de los desarrollos de Krugman, 1979 y, en especial de Thirlwall, 1979), permitió realizar estimaciones más precisas y sumó comparabilidad, también contribuyó a opacar un aspecto central de la problemática abordado por estructuralistas y marxistas en décadas anteriores: la dinámica social detrás del fenómeno económico, es decir, los intereses y el accionar de las distintas clases y fracciones de clase. Es por ello que el enfoque propuesto en este trabajo es el de la economía política, en el entendimiento de que el devenir económico de una nación no se debe fundamentalmente a causas “naturales”, sino que es el resultado de la dinámica de las alianzas y los enfrentamientos entre los diferentes grupos sociales que se dan en una determinada fase histórica del desarrollo capitalista. En Schorr y Wainer (2014) se sistematizan los principales trabajos realizados en los países centrales y de la periferia a partir de la propuesta de Thirlwall.

⁴ En Cantamutto y Schorr (2016) y Wainer (2016) se desarrolla con más detalle esta propuesta analítica.

Gráfico 1. Argentina. Evolución de la cuenta corriente, la cuenta capital y financiera y la variación de reservas según la estimación del balance cambiario, 2003-2015 (millones de dólares)



Fuente: elaboración propia sobre información del BCRA.

Si tomamos como criterio analítico el resultado del balance cambiario, una revisión de las evidencias que constan en el **gráfico 1** permite detectar la existencia de dos grandes etapas bajo los gobiernos kirchneristas. La primera etapa es la que va desde 2003 hasta 2010 inclusive, cuando la economía argentina acumuló reservas en el BCRA, y una segunda que va de 2011 a 2015, en la que, por lo contrario, se perdieron divisas año a año (con la sola excepción de 2014)⁵. Ambos resultados del balance cambiario implican posibilidades y restricciones diferentes.

Antes de entrar en determinaciones de la propia economía argentina, resulta ineludible señalar la relevancia del contexto más agregado en el que se despliegan estas tendencias. Sin lugar a dudas, el punto de quiebre se encuentra en el estallido de la crisis mundial, cuyos primeros efectos se hicieron notar en las economías centrales en 2007 y fueron luego dispersándose de diversas maneras a otros espacios nacionales. La primera

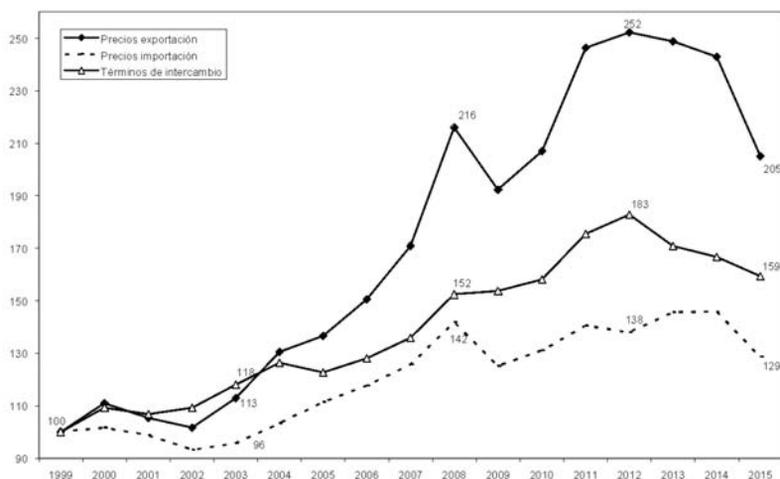
⁵ En términos de la evolución del nivel de actividad, en la primera etapa el PIB total se expandió a un promedio anual del 6,5% con un solo año recesivo (2009). En el segundo período la economía creció a una tasa media anual del 1,4%; en dicho desempeño agregado cabe reconocer un año expansivo (2011), dos de crecimiento moderado (2013 y 2015) y dos de caída en la actividad global (2012 y 2014).

expresión de esta crisis fue de tipo financiero, pero sus fundamentos se encontraban en la forma de reestructuración regresiva del capitalismo mundial conformada desde fines del decenio de 1970 (Guillén, 2015). En contradicción con planteos de raíz keynesiana, la política elegida por Estados Unidos y la Unión Europea para lidiar con el problema, en lugar de buscar expandir la demanda, apuntó a salvar los balances de las grandes casas financieras. Mediante el llamado *money easing* ambas potencias económicas volcaron al mercado 700.000 millones de dólares y 750.000 millones de euros, respectivamente, lo que redujo las tasas de interés reales prácticamente a cero. El efecto sobre la demanda mundial fue acotado, lo que repercutió en las posibilidades exportadoras de muchas economías periféricas y semiperiféricas. Asimismo, suministró liquidez a diferentes formas de especulación, como la que presionó a través de los mercados de futuros al alza los precios internacionales de los *commodities* entre fines de 2008 y mediados de 2011.

Este es el marco mundial en el que la Argentina se insertó, como una economía dependiente. La primera manifestación financiera no tuvo impacto directo, básicamente porque durante los años previos el país no había tomado nuevo crédito. En 2008 el riesgo país sufrió un aumento considerable, al rozar los 2.000 puntos básicos, estabilizándose luego alrededor de los 880 puntos: muy por debajo de los 5.500 puntos alcanzados en diciembre de 2001. Por la vía financiera la Argentina podía obtener financiamiento acotado, pero a tasas inconvenientes. El impacto más relevante vendría por el lado de la demanda de exportaciones: economías centrales en recesión y una desaceleración del crecimiento chino. Por otra parte, en el marco de la ausencia de cambios relevantes en el perfil de especialización productiva y de inserción internacional del país (Porta, Fernández Bugna y Moldovan, 2009; Schorr, 2013), y tras un largo período de términos de intercambio favorables, a partir de 2012 la Argentina, al igual que toda América latina, vería una reversión de los precios de sus exportaciones que acabaría con la abundancia de divisas por la vía comercial (**gráfico 2**). Este segundo canal de transmisión de la crisis tuvo una compleja interacción con varios de los proyectos políticos de la región, entre los cuales la crisis de Brasil sería la de mayor impacto para la Argentina, por ser éste su principal socio comercial.

Así, la crisis mundial, lejos de reducirse a su expresión más visible en 2008, fue el trasfondo de toda la segunda etapa aquí definida. De hecho, las principales cuentas del balance cambiario expresan a grandes rasgos la interacción entre el país y el mundo en esta coyuntura global. La cuenta corriente, tras alcanzar un máximo en 2008, inicia un sostenido descenso de su saldo, que en 2013 pasa a ser deficitario por primera vez en el período de análisis. De esta forma, las transacciones comerciales dejaban de ser suficientes para sostener el conjunto de la acumulación nacional. La acción gubernamental

Gráfico 2. Argentina. Evolución de los precios medios de exportación, de importación y de los términos de intercambio, 1999-2015 (índice base 1999=100)



Fuente: elaboración propia sobre información del INDEC y del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

no se hizo esperar, buscando alternativas en la otra fuente de fondos, la cuenta capital y financiera, que desde ese mismo 2013 pasa a ser superavitaria. Se alteran así los roles dentro del balance cambiario, que habían sido un pilar del patrón de reproducción económica durante los primeros años del kirchnerismo.

En las secciones que siguen se analiza la evolución del balance cambiario en las dos etapas delimitadas, así como de los subperíodos que se pueden establecer, jerarquizando el *carácter social* del sector externo de la economía argentina bajo los gobiernos kirchneristas.

III. 2003-2010: la etapa expansiva con acumulación de reservas

Como se señaló, el criterio metodológico para la periodización se basa sobre el comportamiento agregado de los intercambios de la economía argentina con el exterior. En tal sentido, la primera etapa (2003-2010) se caracteriza por un saldo positivo de este intercambio, que trasunta en la acumulación de reservas de moneda internacional en el BCRA (**gráfico 1**)⁶. Este dato puede ser interpretado como resultado de la valorización exitosa del capital en el espacio nacional argentino. Esto quiere decir que la creación y

la captación de valor motorizado por tasas de ganancia positivas se sostuvieron durante el período, de forma tal que la economía como conjunto fue capaz de atesorar mercancías con capacidad de representar valor en escala internacional (divisas). De modo simplificado: el incremento sostenido de las reservas sería una señal del éxito del crecimiento económico de la nación dependiente.

En dicho contexto, cabe introducir dos breves observaciones.

La primera es que la acumulación de reservas fue una tendencia mundial del período (Hur y Kondo, 2013), cuando Asia oriental y el Pacífico fueron los protagonistas centrales, seguidos por Oriente Medio y el Norte de África, y luego recién por América latina y el Caribe. Esta constatación, lejos de ser una observación trivial, indica una creciente captación de divisas por parte de las regiones periféricas, estrechamente asociada con una coyuntura favorable en materia de términos de intercambio. El resultado de la Argentina es uno más de una tendencia general.

La segunda observación es que la acumulación de reservas no es un efecto automático del crecimiento, sino que debe ser mediada por políticas macroeconómicas específicas. La decisión en este aspecto no fue azarosa: luego de la crisis de 2001/02 quedó claro que las coyunturas de salida de capitales, en escenarios de apertura financiera, provocan caídas aceleradas de las reservas, lo que suele desembocar en devaluaciones no controladas de las monedas nacionales (CEPAL, 2012). El gobierno argentino podría haber permitido la apreciación del peso, liberando completamente el régimen cambiario en un contexto de entrada de divisas por la vía comercial, pero escogió sostener un nivel del tipo de cambio que mantuviera parcialmente la competitividad-precio de los sectores transables. En esa visión, acumular reservas funciona como mecanismo preventivo ante eventuales problemas de liquidez externa (De Gregorio, 2011).

El gobierno aprovechó esos recursos a comienzos de 2006, cuando canceló anticipadamente la deuda remanente de alrededor de 9.600 millones de dólares con el Fondo Monetario Internacional, en 2008, ante el conflicto con las patronales agropecuarias, y en 2009, cuando la crisis mundial mostró sus primeros impactos sobre América latina. En estos dos últimos casos utilizó su “poder de fuego” para contener reiteradas corridas cambiarias, sacrificando reservas y morigerando así el ritmo de devaluación. El tipo de cambio se mantuvo en torno de los 3 pesos por dólar hasta mediados de 2008, elevándose a un nuevo nivel de alrededor de 4 pesos entre 2009 y 2010. Justamente, el estallido de la crisis se conjugó con la expresión política de las tensiones internas en 2008, cerrando ese año con un saldo del balance cam-

⁶ Para agilizar la lectura, en la caracterización que sigue se procuró reducir lo más posible la referencia a datos estadísticos. Para los lectores interesados se sugiere consultar el Anexo.

biario casi nulo. Como se mencionó, 2008 fue también el saldo máximo alcanzado por la vía de la cuenta corriente, así como el mínimo de la cuenta capital y financiera.

Así, en este primer período analizado se pueden reconocer dos subetapas: la que va de 2003 a 2008, de expansión exitosa, y otra más breve entre 2009 y 2010, en la que comienzan a expresarse las limitaciones de la expansión previa, que en última instancia resultarían en la reversión del balance cambiario y en un cambio de roles entre sus principales componentes. Pasemos entonces a analizar los determinantes de este comportamiento.

III.1. Los trazos fundamentales de la primera etapa

La fase expansiva 2003-2010 se basó sobre un significativo superávit de la cuenta corriente, que se explica fundamentalmente por los excedentes comerciales, en particular de la cuenta mercancías. Esta apretada síntesis permite destacar lo fundamental: los sectores productores de bienes exportables fueron los responsables de abastecer de divisas a la economía argentina durante esta fase, consolidándose así como actores con un destacado poder estructural. No casualmente, esta fracción del bloque en el poder sería una de las ganadoras más importantes de la etapa (Wainer, 2013).

En el dinamismo exportador confluyeron diversos determinantes. El primero remite a la señalada mejora de los términos de intercambio para la Argentina, originado en la pujante demanda mundial de *commodities*, con especial importancia de China. Desde 2002 la relación entre los precios de exportación e importación se incrementó de modo destacado y casi sistemático hasta 2012 (**gráfico 2**). Este factor de impulso fue muy relevante, y dio lugar a la idea de que el crecimiento argentino no era más que un “viento de cola”. Sin embargo, debe resaltarse que este elemento global no tuvo efecto sino hasta que se modificaron las condiciones locales de valorización: fue la fuerte devaluación del peso en los primeros meses de 2002, y su impacto por la vía inflacionaria en una drástica caída de los salarios reales, lo que consolidó este proceso (López, 2015; Schorr, 2012).

Por este efecto de precios, diversas actividades lograron un superávit comercial transitorio en 2002 y 2003⁷. Pero el dinamismo exportador reposó principalmente sobre las ramas primarias (agropecuaria y minera) y las industrias de transformación básica, caracterizándose en casi todos los casos por ser actividades con bajo valor agregado local. La expansión de la frontera agropecuaria, la agriculturización y la sojización del uso del suelo, así como la creciente presencia de la megaminería, son expresiones de este

⁷ Los excedentes de balanza comercial de varios rubros industriales en ese bienio se asociaron mucho más al desplome de las importaciones por efecto de la crisis, que al desempeño de las exportaciones.

sesgo hacia el aprovechamiento no sostenible de recursos naturales (Svampa y Viale, 2014).

Ante la falta de políticas activas en pos de una mayor competitividad industrial, la mayor parte del sector manufacturero que no había alcanzado altos niveles de competitividad durante la década de 1990 quedó por fuera de esta dinámica. A pesar de que el costo salarial se redujo significativamente y el de los servicios resultó subsidiado (mediante crecientes transferencias estatales a las empresas prestatarias), sólo un núcleo acotado de ramas asentadas sobre el procesamiento de materias primas, que ya eran competitivas, logró aprovechar el negocio exportador. Si bien la actividad automotriz, integrada al Mercosur, logró colocar una parte creciente de su producción en los mercados externos (sobre todo en Brasil), la misma registró de conjunto déficit pronunciados en materia comercial. La única rama fabril que mostró superávit significativos de manera sistemática fue la productora de alimentos, compensando el déficit comercial de casi todas las restantes. De hecho, debido a la expansión centrada sobre este rubro y otros procesadores de *commodities*, el conjunto de la estructura industrial consolidó su sesgo hacia sectores de bajo valor agregado y contenido tecnológico (Bekerman y Vázquez, 2015; Belloni y Wainer, 2012; Schorr y Wainer, 2013).

La importante creación de empleo al calor de la expansión de numerosos segmentos productivos durante el período analizado incentivó diversas interpretaciones sobre un proceso de reindustrialización, cuyos límites fueron advertidos por diversos analistas⁸. La expansión del conjunto industrial, con su perfil fuertemente importador y en un cuadro signado por la casi total ausencia de políticas de promoción a la sustitución de importaciones, requirió de la presencia de otros sectores que compensaran las salidas de divisas con sus ventas al exterior, y este rol lo cumplieron fundamentalmente el agro, ciertos tramos de su cadena de transformación y la minería. Estos sectores, y los actores oligopólicos que los controlan, se convirtieron así en protagonistas estructurales del patrón de reproducción económica en este período, aun cuando existieran conflictos en el nivel político con los gobiernos de turno⁹. Este conflicto tuvo por eje, aunque no se restringió sólo a ello, la apropiación parcial de la renta del suelo por la vía de retenciones móviles y su redistribución en favor del capital industrial en particular¹⁰.

El **cuadro 1** muestra que las exportaciones de mercancías crecieron de manera sostenida hasta 2008, retrocediendo en 2009, para recuperarse en

⁸ Con sus matices, es el caso, entre otros, de Azpiazu y Schorr (2010), CENDA (2010), Fernández Bugna y Porta (2008) y Kulfas (2016).

⁹ Las evidencias provistas por Gaggero y Schorr (2016) indican que en la etapa analizada cincuenta grandes empresas explicaban cerca de las dos terceras partes de las exportaciones totales del país (al final de la experiencia kirchnerista la participación sería algo inferior al 60%).

Cuadro 1. Argentina. Evolución de las transferencias por mercancías y servicios del balance cambiario, 2003-2010 (millones de dólares y porcentajes)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Mercancías								
Exportaciones	24.879	31.208	36.921	42.332	53.457	67.962	53.157	67.445
Importaciones	12.284	18.430	24.236	29.029	38.019	47.619	36.722	49.608
Saldo	12.595	12.778	12.685	13.303	15.438	20.343	16.435	17.837
Servicios								
Exportaciones	2.943	3.870	5.373	6.288	8.008	10.333	9.063	10.540
Importaciones	3.282	4.106	5.033	5.515	7.034	9.294	9.305	10.413
Saldo	-339	-236	339	773	974	1.039	-241	127
Saldo comercial total (SCT)	12.256	12.542	13.024	14.076	16.412	21.383	16.193	17.963
SCT/cuenta corriente	140%	124%	140%	130%	129%	136%	171%	164%

Fuente: elaboración propia sobre información del BCRA.

2010. Por su parte, las importaciones tuvieron un comportamiento similar, aunque más procíclico, lo que limitó la expansión del superávit comercial. Interesa remarcar este punto porque no pocos actores se encontraron en “ambos lados del mostrador”. Incluso el sector agroindustrial, a pesar de su fuerte sesgo exportador, tiene importantes segmentos de compras al exterior: fertilizantes, semillas, maquinaria, implementos, etc. (Romero, 2016). El sector de servicios, en franca expansión, mostró la misma dinámica, sin realizar mayores aportes al balance comercial.

En conjunto, el comercio exterior ofreció divisas a la economía incluso por encima de otros gastos corrientes en moneda extranjera. Este dato es clave porque ayuda a caracterizar la etapa. La cuenta de rentas duplicó su saldo negativo, pasando de una salida de 3.752 millones de dólares en 2003 a una de 7.878 millones en 2010, componiendo una exacción permanente a la economía argentina. Este rasgo es relevante porque implica un rol específico del capital extranjero, tanto el que opera en la producción como el asociado con las finanzas por la vía de la remisión de utilidades y dividendos (que casi quintuplica sus salidas en ese lapso) y del pago de intereses. Este último renglón del balance cambiario comienza a elevarse una vez normalizada la mayor parte de la deuda en el canje de 2005, que daría inicio a una política de pagos a los acreedores externos basada sobre el canje por deuda intra-estatal (Selva, 2014).

¹⁰ En 2008 se desarrolló un intenso conflicto con las patronales agropecuarias a raíz de la resolución 125 del entonces Ministerio de Economía que buscó sin éxito modificar la modalidad del sistema de derechos de exportación. Con esta norma se apuntaba a imponer retenciones móviles de acuerdo con el valor internacional al que cotizaban los principales cultivos.

La remisión de ganancias al exterior tiene plena asociación con el hecho de la expansión exitosa de la acumulación, liderada por una cúpula empresaria altamente extranjerizada (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014). El marco de expansión con elevadas ganancias fue aprovechado para reinvertir una parte de ellas, pero también para desendeudarse, remitir excedentes al exterior por diversas vías e incluso volcar recursos a aplicaciones financieras (Manzanelli, 2016)¹¹. Esta imbricación productivo-financiera de la cúpula empresaria permite suponer que fueron, en parte, beneficiarios de la política de pagos de intereses. Justamente, como reverso de este hecho, la inversión extranjera directa ingresó un promedio de 1.800 millones de dólares anuales, demostrando que era tentador invertir recursos en el país. La salida total por utilidades y dividendos en esta etapa equivale al 112% de la entrada total por inversiones directas: cada dólar ingresado implicó por lo menos un dólar y doce centavos de pagos al exterior¹².

El saldo de la cuenta corriente cambiaria mostró, no obstante, sistemáticos excedentes que permitieron cubrir el déficit persistente de la cuenta capital y financiera. Estas salidas involucran los cuantiosos pagos a los organismos multilaterales de crédito, incluyendo el mencionado pago por adelantado y al contado al FMI, y en especial la continua formación de activos externos por parte del sector privado no financiero, es decir, la fuga de capitales. Durante la etapa analizada la formación de activos externos superó los 65.000 millones de dólares, equivalentes al 75% del superávit total de la cuenta corriente¹³. Vale señalar que la mayor parte de esta salida (aproximadamente 48.000 millones de dólares) ocurrió entre 2008 y 2010, como expresión de la combinatoria de la crisis mundial, el conflicto interno y el rezago cambiario, pero no deja de ser llamativo que incluso en un contexto de expansión de la economía los capitales eligieran retirarse de la valorización en el país.

El conjunto de la economía dependió entonces, para su expansión, del superávit comercial de las actividades primarias y la industria de transformación asociada, que consolidó su lugar central en la estructura de poder económico. Este excedente de divisas permitió la valorización del capital en el espacio nacional en tal escala que sus dueños pudieron importar bienes y

¹¹ Si bien la tasa de inversión del conjunto de la economía fue superior al promedio obtenido durante la década de 1990, la relación entre la inversión realizada y la magnitud de utilidades obtenidas por la cúpula empresaria fue inferior.

¹² Se trata de una estimación de mínima en la medida que no contempla la salida de recursos que realiza el capital extranjero radicado en el país por otras vías como el pago de regalías y honorarios, así como el establecimiento de precios de transferencia en el manejo del comercio exterior y en sus transacciones financieras.

¹³ Si bien la mayor parte de la formación de activos externos tuvo como destino la salida de divisas del espacio nacional de valorización del capital, una parte menor reingresó al mismo a partir de su colocación en depósitos en moneda extranjera (Gaggero, Rúa y Gaggero, 2013; Manzanelli, Barrera, Wainer y Bona, 2015).

servicios, remitir ganancias al exterior, pagar deuda e incluso retirar divisas para atesoramiento u otros fines.

III.2. Confluencias y conflictos de intereses entre los distintos actores dominantes

El enfoque propuesto parte de la acumulación de capital en escala mundial y, en tanto tal, se señaló que la expansión de la Argentina, beneficiada por la franca mejoría de los términos de intercambio, fue compartida por la periferia en general, y la región latinoamericana en particular. Sin embargo, esta primera lectura se queda en la puerta del análisis, tal como lo hace la fórmula del “viento de cola”. La especificidad nacional indica que debieron operar políticas concretas que permitieran aprovechar este marco.

En tal sentido, existe una mirada que propone la etapa analizada, o al menos el primer subperíodo (2003-2008), como una especie de momento dorado de un incipiente nuevo modelo de desarrollo. En esta lectura confluyen, por diferentes vías, aquellas que realzan la intervención del Estado como coordinador de las empresas industriales competitivas en escala internacional, teorizado como neodesarrollismo (Curia, 2011); aquellas que entienden que el nivel del tipo de cambio real alto resulta necesario y suficiente para dar cuenta de una nueva etapa de desarrollo (Damill y Frenkel, 2009) y las que proponen que el marco anterior habilitó el impulso de la demanda interna por sus componentes autónomos (Amico, 2013). Al poner al Estado y sus políticas por fuera de las dinámicas de la disputa entre clases y fracciones de clase, se teoriza una racionalidad *ad hoc* sobre procesos definidos por otra vía, y se apela luego a la anuencia del personal gubernamental para atender esos “modelos”. La mirada que se propone aquí contrasta con las anteriores, porque busca enfatizar justamente el rol de los actores estructuralmente definidos en esta configuración concreta de la acumulación.

Al respecto, debe comprenderse la forma específica que adoptó la acumulación de capital tras la crisis de la convertibilidad. Ese patrón de reproducción del capital se agotó socialmente y provocó la escisión interna del bloque en el poder en el marco de la reversión de los flujos de capital hacia la región latinoamericana, lo que hizo imposible dilatar la crisis por la vía del endeudamiento. Esto significa que, mediado por disputas políticas específicas (Cantamutto y Wainer, 2013), se produjo una modificación de actores protagonistas en el seno del poder económico de la Argentina.

El gobierno de Duhalde expresó este recambio mediante relevantes modificaciones macroeconómicas y pocas novedades estructurales. La pesificación y el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos, así como de las deudas con el sistema financiero con asiento local y la reprogramación de los depósitos implicaron una merma en las ganancias de las empresas

privatizadas y el sector financiero, por la que fueron en ambos casos compensados vía transferencias económicas y títulos públicos (Cobe, 2009). Ambas fracciones del capital más concentrado, de fuerte componente extranjero, habían sido las grandes ganadoras de la etapa anterior y sufrirían un desplazamiento relativo en la nueva fase. Como se apuntó, el aporte de nuevas inversiones fue positivo, aunque más bien exiguo, y se dirigió hacia las actividades con ventajas comparativas naturales o institucionales y tendió a desprenderse de sus activos en el sector servicios (Belloni y Wainer, 2014).

Por su parte, el capital financiero remitió pagos sistemáticos al exterior, operando como demandante neto de divisas. Este comportamiento se intensificó tras el canje de deuda de 2005, que regularizó el 76% de los títulos en *default* desde 2001, lo que implicó un peso creciente de los pagos por intereses, que se acelerarían a medida que los nuevos títulos maduraban, coincidiendo con el estallido de la crisis mundial. Según esta dinámica, los pagos de intereses en 2006 y 2007 fueron un 10% más elevados que los de 2003/05, mientras que los de 2008/10 los superaron en un 53 por ciento.

La disputa internacional por la resolución del *default* más grande de la historia financiera hasta entonces implicó una posición ambivalente del capital financiero, que retiró fondos hasta el canje y los ingresó hasta el estallido de la crisis, continuando con este comportamiento ambivalente en los años posteriores según las rentabilidades esperadas en cada coyuntura. A pesar del fuego verbal, los gobiernos kirchneristas realizaron variados esfuerzos por normalizar su relación financiera con el mundo, incluyendo la negociación desde 2008 por la reapertura del canje, concretada en 2010 contra la propia legislación nacional (Cantamutto y Ozarow, 2016). Esta política fue definida como de “desendeudamiento”, en la cual se enmarcó el pago por adelantado al FMI. Con el objetivo de “retornar a los mercados de crédito internacional” se buscó dar continuidad a los pagos sólo hasta el límite de lo que era sostenible con el crecimiento, lógica que, a pesar de sus limitaciones, contrastó con la inmediata previa de pagar por encima de las capacidades de la economía nacional y las finanzas públicas. Durante esta primera etapa, el neto total aportado por la vía del crédito externo fue de algo más de 2.500 millones de dólares, cifra semejante a los ingresos netos por inversiones de cartera (2.400 millones). Estas cifras deben contrastarse con la salida neta correspondiente a los pagos a los organismos multilaterales de crédito, que superó los 11.000 millones de dólares. En conjunto, el capital financiero tomó provecho de las nuevas condiciones de valorización sin convertirse en socio de la alianza de gobierno.

Todo lo anterior debe ponerse en relación con el ya destacado rol preponderante del gran capital exportador como núcleo abastecedor de divisas: el saldo neto total de la cuenta mercancías entre 2003 y 2010 superó los 120.000 millones de dólares (**cuadro 1**). En este ímpetu exportador, el gran

capital agropecuario y el minero fueron los actores más relevantes, junto a sus cadenas de transformación industrial. Debe resaltarse que se carece de una evaluación acabada de estos complejos en su conjunto que permita analizar su intercambio comercial total, anotado en diversos renglones contables, así como otros rubros de uso de divisas, como la remisión de utilidades y dividendos dado su carácter altamente extranjero, o la simple fuga de capitales. Como se señaló, la mayor parte de la industria fue netamente deficitaria. Esto no implica, sin embargo, que no participara del éxito exportador. El caso más revelador es el de la cadena automotriz, que ocupó ambos lados del mostrador: su integración en una cadena global de valor y el modelo de negocios en escala Mercosur llevaron a que su expansión estuviese acompañada de crecientes compras y ventas al exterior, en un cuadro de déficits externos pronunciados.

Vale la pena señalar que a pesar de ser un claro ganador económico y estructural de la etapa expansiva del kirchnerismo, el complejo agroexportador fue relativamente relegado en su lugar político dentro del bloque en el poder¹⁴. Esto se expresó de diversos modos, entre los cuales se destaca la aplicación de las retenciones como forma específica de apropiación parcial de la renta, redirigida principalmente para compensar al capital que opera en los servicios públicos y, por la vía de bajas tarifas, sostener la tasa de ganancia industrial. El reclamo de esa fracción del capital fue permanente, aunque atenuado por el hecho de que sus beneficios fueron elevados a instancias del tipo de cambio real alto, la evolución de los precios relativos tras la "salida devaluatoria" de la convertibilidad, los bajos costos salariales, la trayectoria de los términos de intercambio y la pesificación de parte de sus deudas en 2002.

Esta situación de ganador económico y de desplazado político del complejo agroexportador (que no es equivalente en el ámbito minero) promovió el conflicto político de 2008, como una disputa por la apropiación de la renta. Sin intentar dar cuenta aquí de los ribetes de esa pugna (Varesi, 2016), vale la pena apuntar el rol del capital industrial en el mismo, que buscó desplazarse del centro de la escena, eludiendo definiciones hasta el límite de lo posible. Sin dudas, esto fue fuente de roces con otras fracciones dominantes, con las que comparte negocios y asociaciones representativas: es que la expansión de la industria requería necesariamente del ingreso de divisas garantizado por el complejo agroexportador y su redistribución vía la intervención estatal. En ese marco, el gobierno representó este interés del capital indus-

¹⁴ Apenas como ejemplo de ello, el capital agropecuario concentrado fue abiertamente excluido de los mecanismos de diálogo social (Mesa de Diálogo) del gobierno de Duhalde, quien en cambio creó un Ministerio de Producción para el entonces presidente de la Unión Industrial Argentina. Posteriormente, resultó relegado en la rehabilitación del Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil desde 2004 (Cantamutto, 2015).

trial, más allá de otros elementos políticos en juego.

La intención de captar mayor parte de la renta en forma de divisas no era caprichosa, ya que el gobierno enfrentaba la creciente presión de importaciones, de los pagos de intereses de la deuda en normalización, de la salida de ganancias del capital extranjero por diversos canales, y la intensificación de la fuga de capitales en el contexto de crisis mundial. A ello se le sumaba, en el marco de una inflación interna creciente, el intento del gobierno por atenuar el impacto del alza internacional de los productos agropecuarios (muchos de ellos bienes salario) en el mercado interno por la vía del establecimiento de retenciones móviles.

El gobierno debía lidiar con contradicciones crecientes sobre los recursos externos disponibles y el veto del complejo agroexportador a su proyecto, asentado sobre su ostensible centralidad estructural, le significó un problema severo. Ante ello, la vía financiera aparecía más bien bloqueada, motivo por el cual se reanimatoron las negociaciones con acreedores que habían quedado fuera del canje (*holdouts*), centralmente a través de los bancos Barclays, Citibank y Deutsche¹⁵. Si bien la rehabilitación de esta vía no prosperó rápidamente, la suba de los términos de intercambio permitiría sostener un saldo comercial positivo, aunque decreciente. Esta dependencia sobre el saldo comercial fortaleció a los actores a cargo de estas actividades.

En definitiva, en esta etapa exitosa del ciclo kirchnerista se contó con una abundancia significativa de recursos externos, que no fueron aprovechados para modificar el perfil de especialización y de inserción internacional de la Argentina, lo que impactaría de lleno cuando las condiciones favorables comenzaron a deteriorarse. Más bien al contrario, se reforzó el rol de los capitales asociados con la exportación de bajo valor agregado y, por la vía de la renegociación y el pago de la deuda, se buscó reconstituir el vínculo con el capital financiero. El capital industrial, con un rol prominente del de origen extranjero, pudo operar sin modificar su estructura productiva gracias al arbitraje estatal, sin ninguna presión por autoabastecerse de los recursos externos que precisaba para su expansión.

Es decir, la protección del tipo de cambio real alto y el impulso a la demanda agregada fueron aprovechados para expandir la acumulación (crecimiento), pero no propiciaron un proceso de cambio estructural, condición necesaria pero no suficiente para hablar de desarrollo. Las cuantiosas ganancias fueron aprovechadas por los diversos capitales que operan en el

¹⁵ Respecto de los recursos para transferencias en pesos, el financiamiento necesario se obtuvo mediante la reestatización del sistema previsional, que en los años siguientes probaría ser una provechosa fuente para diversos usos (entre otros, para la financiación de la llamada Asignación Universal por Hijo, el crédito hipotecario a través del plan Procrear, el programa "Conectar Igualdad" de entrega de notebooks a estudiantes y el subsidio parcial para los salarios de trabajadores de empresas en crisis).

país para remitir recursos al exterior, entre otros mecanismos vía la remisión de utilidades y dividendos, los pagos de deuda y la fuga de capitales. Inicialmente el Estado no introdujo trabas a este comportamiento, por lo que tampoco se puede afirmar que fungiera como promotor de un proceso de desarrollo integral, como supone la tesis neodesarrollista: en la relación entre fracciones del bloque en el poder se limitó a coordinar las transferencias señaladas (lo cual no niega las disputas entre algunas de ellas, como se vio en 2008, ni la introducción de transferencias y políticas para otras clases sociales).

Durante esta etapa el gobierno no se deslindó del programa económico promovido del capital industrial. Al menos hasta 2008, se limitó a apelar a un supuesto carácter “nacional” de la burguesía, del que ésta no se hizo eco, eludiendo cualquier compromiso con el espacio de valorización en cuestión. El sujeto social que el gobierno promovía no reunía las características que éste le atribuía, comportándose de una manera bastante asimilable a la de capitales con otros orígenes. Este hecho, eludido por las interpretaciones que encomian la etapa, impactaría en la lógica política del período. En la sub-etapa 2009/10, el gobierno promovió algunas políticas que incorporaron transferencias a otras clases sociales, pero sin alterar la caracterización previa en lo relativo a la inserción externa. Algunos de estos aspectos cambiarían en la etapa siguiente, cuando el cuadro de tensiones se desató.

IV. 2011-2015: el desgaste acelerado en el sector externo

Como se desprende de la información volcada en el **gráfico 1**, a partir de 2011 la economía argentina perdería reservas por un total cercano a los 25.000 millones de dólares¹⁶, casi dos tercios de lo acumulado en la primera etapa. De modo que el país tuvo relativo éxito en lograr la valorización del capital, pero fue incapaz de retener los recursos: por diversas vías el excedente compuesto por ganancias y renta se transformó en unidades de moneda extranjera y se retiró del espacio nacional.

En el nivel mundial, esta segunda etapa involucra nuevos formatos en el desenvolvimiento de la crisis (Guillén, 2015). Según surge del **gráfico 2**, los términos de intercambio crecieron hasta 2012, para caer sistemáticamente

¹⁶ La única excepción la constituye el año 2014, cuando se acumularon reservas por algo más de 1.000 millones de dólares. La activación de distintos tramos de un acuerdo financiero con China, sumado a otros factores (como la mejora en el saldo comercial en 2014 y la licitación de nuevas bandas de telefonía móvil), posibilitaron una moderada recomposición de las reservas internacionales en poder del BCRA y así cumplir con los vencimientos de deuda en 2015. Respecto del excedente comercial de 2014, vale señalar que el mismo estuvo muy influido por una caída cercana al 20% de las importaciones de bienes, por el cuadro recesivo imperante en la economía doméstica a partir de la política de ajuste parcial aplicada por el gobierno para contener la pérdida de reservas (devaluación, restricción monetaria, etc.).

desde entonces, fundamentalmente por efecto de la caída de la demanda de los países centrales, pero también de varias naciones emergentes (los llamados BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Lo que el keynesianismo interpreta como “trampa de liquidez” describe lo ocurrido en los países centrales: la emisión fue incapaz de impulsar la demanda agregada, sometida por la persistente reducción de los salarios y el empleo. Quizá donde más claramente se expresó la crisis en este nuevo estadio fue en la periferia europea, donde varios países, aunque con distintas intensidades, sufrieron crisis económicas de gran alcance (los denominados PIGS: Portugal, Italia, Grecia y España).

Resulta importante remarcar entonces que, aunque con crecientes trabas y a costa de su propia expansión, el espacio nacional argentino aportó recursos para que el capital mundial se valorizara: en el contexto de crisis global, la Argentina remitió recursos hacia los países centrales, pero en un escenario signado por la irrupción de tensiones distributivas dentro del país, no sólo entre clases sino también en el seno del bloque en el poder.

IV.1. Los trazos fundamentales de la segunda etapa

El dato central de esta nueva etapa pasa por la caída de las reservas, expresión de las tensiones señaladas. El pilar del período anterior, el saldo comercial de mercancías, continuó en declive, aunque sin pasar al déficit (**cuadro 2**). Las exportaciones alcanzaron su techo en 2012, para caer en valor desde entonces; mientras que las importaciones alcanzaron su máximo en 2013, para declinar más lentamente¹⁷. En términos del marco analítico utilizado, esto significa que los complejos productivos exportadores afincados básicamente en torno del procesamiento de recursos básicos enfrentaron límites muy marcados para cubrir las demandas del resto del capital productivo y el creciente desbalance generado en el sector energético. Esta dinámica se sumó al creciente déficit del comercio de servicios, que se llevó alrededor de las dos terceras partes del superávit total de esta etapa logrado por la venta de bienes. El impacto fue tal que en 2013 y 2015 el saldo de los pagos correspondientes al intercambio comercial total fue negativo. Al registrar este fenómeno, el gobierno avanzó desde 2012 en la aplicación de diversos mecanismos para desalentar las importaciones, incluyendo las notas de pedido y los planes de exportación “1 a 1”, la ampliación de la cantidad de licencias no

¹⁷ Además del mencionado deterioro de los términos de intercambio, en la desmejora del saldo comercial de bienes van a incidir de modo destacado el déficit comercial energético (fruto de la crisis sectorial –Barrera, 2013–), así como los desequilibrios externos de la industria. Entre otras cosas, estos últimos se desprenden de la debilidad (cuantitativa y cualitativa) de la sustitución de importaciones durante los gobiernos del kirchnerismo, el hecho de que buena parte del “fomento industrial” se basó sobre dos rubros con un componente importado muy elevado (automotriz y electrónica de consumo) y la “sustitución inversa” que se manifestó en numerosos ámbitos manufactureros (Castells y Schorr, 2015).

Cuadro 2. Argentina. Evolución de las transferencias por mercancías y servicios del balance cambiario, 2011-2015 (millones de dólares y porcentajes)

	2011	2012	2013	2014	2015
Mercancías					
Exportaciones	79.167	80.772	75.250	69.569	57.012
Importaciones	64.126	66.099	73.505	60.635	53.465
Saldo	15.041	14.673	1.745	8.935	3.547
Servicios					
Exportaciones	11.717	10.059	8.397	8.047	7.250
Importaciones	12.831	13.884	17.800	13.859	15.628
Saldo	-1.115	-3.825	-9.403	-5.812	-8.379
Saldo comercial total (SCT)	13.927	10.848	-7.658	3.123	-4.832
SCT/cuenta corriente	316%	281%	58%	-133%	41%

Fuente: elaboración propia sobre información del BCRA.

automáticas de importación y su posterior reemplazo por Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) o la elevación al 35% del impuesto a los consumos en el exterior del país, además de establecer la obligatoriedad para las empresas mineras y petroleras de liquidar las divisas en el país.

Del **cuadro 2** se concluye adicionalmente que en 2011 y 2012 se intensificó la importancia del superávit comercial total en la explicación del saldo de la cuenta corriente cambiaria. Y esto no se produce por el incremento del primero, como se vio, sino por el peso creciente de otras salidas corrientes que erosionaron el resultado agregado. En tal sentido, la Argentina sirvió de plataforma de valorización para el capital mundial, remitiendo recursos al exterior en un contexto de crisis. Concretamente, el capital extranjero pudo realizar ganancias mediante la remisión de utilidades y dividendos, así como de crecientes pagos de intereses de deuda.

El peso de estos últimos continuó creciendo en esta etapa, promediando los 5.788 millones de dólares anuales, un 85% más que en la primera fase. Claramente, la normalización de la deuda tenía altos costos para el conjunto de la economía, máxime ante el deterioro del saldo comercial, a pesar de lo cual el “desendeudamiento” se reivindicó y se sostuvo hasta el final del período. La política al respecto se puede sintetizar en que se pagó deuda externa en manos de acreedores privados, mediante la colocación de títulos en pesos, en particular en el propio Estado (Cantamutto y Ozarow, 2016). Aunque se mejoraron indicadores de manejo de la deuda, el esfuerzo para sostener dicha política se hizo cada vez más evidente, tanto en las cuentas externas como en las fiscales. A pesar de este esfuerzo social, el capital financiero no apostó a renovar el crédito al país; prueba de ello es que al cabo de esta segunda etapa salieron del país algo más de 4.100 millones de dólares en

concepto de inversión de cartera y crédito, a lo que hay que adicionar el pago de casi 30.000 millones por intereses.

El capital financiero requería altos rendimientos, lo mismo que ciertas garantías, que se expresaban de manera condensada en la demanda de arreglo con los *holdouts* que no habían ingresado a ninguno de los dos canjes (2005 y 2010) y el “regreso” al FMI, que suele fungir como auditor de esos intereses. El enfrentamiento con los “fondos buitres” y las dificultades políticas y simbólicas de un nuevo arreglo con el Fondo Monetario, que requería la revisión de las cuentas macroeconómicas de acuerdo con el inciso 4 de su Estatuto, trababan esta fuente de financiamiento abundante. El gobierno argentino recurrió entonces a una vía alternativa, que fue la toma de deuda con otros organismos multilaterales de crédito (BID, BIRF, CAF), por la que ingresaron cerca de 13.000 millones de dólares, una cifra equivalente a lo pagado en la primera etapa ya discutida. Es decir, ante el deterioro manifiesto del frente comercial externo, el enorme esfuerzo social de pago de esta obligación fue compensado con una renovación del ciclo de endeudamiento.

La otra vía de salida corriente de recursos, la remisión de utilidades y dividendos, fue en cambio relativamente contenida. En 2012 se aprobó la ley 26.831, por la que se reguló la salida de divisas por parte de las empresas extranjeras. Esta norma fue complementada en 2013 por la modificación del impuesto a las ganancias: la ley 26.893 dispuso el pago de este impuesto por la distribución de dividendos y utilidades de las empresas y las transacciones de acciones, bonos y otros valores (antes exentas). El gobierno buscó inducir al capital extranjero a reinvertir en el país las ganancias allí obtenidas, pero esto iba en contra de los intereses globales de este actor. El hecho de que las corporaciones foráneas enfrentaran restricción para remitir utilidades no significa necesariamente que esos flujos se transformaron en formación de capital dentro del país. Las evidencias disponibles indican que una parte importante de las ganancias no reinvertidas tuvieron diversos destinos como, por caso, la compra de títulos públicos para su reventa en el exterior, el mercado paralelo de divisas y/o la realización de inversiones de carácter financiero en la plaza doméstica. En los dos primeros casos las ganancias salieron de todos modos de la economía doméstica bajo la forma de dinero mundial, pero a diferencia de la remisión, ello no tuvo un impacto directo en las reservas del BCRA¹⁸.

A pesar de estas operatorias, el mayor control a la remisión de utilidades introdujo cierto roce con el capital extranjero, que redujo año a año la inversión directa en el país, no obstante superó los 12.000 millones de dólares en este segundo período de los gobiernos kirchneristas. Sólo por el canal de la remisión de utilidades esta fracción del capital logró al mismo tiempo retirar alrededor del 60% de estas entradas, realizando su presencia en ambos lados

del mostrador.

En conjunto, esta dinámica se expresó en la reversión en 2013 de las principales cuentas del balance cambiario: la cuenta capital y financiera pasó a financiar el déficit de la cuenta corriente. Esto marca un cambio manifiesto en la distribución de roles respecto de la primera etapa. El creciente esfuerzo exportador, en una coyuntura peculiar de los términos de intercambio, fue la fuente de recursos que el capital extranjero aprovechó para retirar sus posiciones entre 2011 y 2012 (**cuadro 2**). Cuando el resultado comercial fue insuficiente, y los intentos por inducir un comportamiento diferente en la valorización de capital fracasaron, el gobierno optó por el camino de la deuda (más adelante se retoma esta cuestión).

Esta descripción realza con otro rasgo de continuidad: la sostenida fuga de capitales, que en esta etapa significó el retiro de más de 36.000 millones de dólares del espacio nacional. Nuevamente, como marco ineludible para un país dependiente, el contexto de crisis global indujo a tomar posiciones que maximizaran el resguardo del valor creado, donde el peso argentino no era una buena opción dado el alto nivel de inflación, las bajas tasas de interés reales y el riesgo cambiario. En la formación de activos externos participó no sólo el capital extranjero, sino también el de asiento local (como también sectores medios y altos con capacidad de ahorro). La fuerte erosión provocada por esta vía impulsó al gobierno a aplicar distintos mecanismos tendientes a restringir la compra de divisas sin fines específicos.

Este intento de regular las salidas de recursos externos, junto con las disposiciones ya referidas en esta sección, fue resistido por el capital. La expresión más clara fue la formación de un mercado de dólar paralelo, que al momento de recambio presidencial en diciembre de 2015 se ubicaba un 52% por encima del oficial (\$ 14,70 por dólar, respecto de \$ 9,70 por dólar). Aunque definitivamente marginal desde el punto de vista de las operaciones, el impacto mediático y en las expectativas de los agentes económicos del llamado “dólar *blue*” fue relevante. En el balance cambiario se puede notar la creciente presencia de operaciones asociadas con esta disputa en el creciente saldo de la cuenta “otros movimientos netos”, que en 2015 superó los 11.000 millones de dólares. Allí fueron registradas, entre otras, las compras

¹⁸ Por otro lado, existen pruebas que indican que en dicho período las empresas extranjeras con asiento en el país fortalecieron otros canales “alternativos” para remitir ganancias al exterior de modo encubierto. Entre otros se destacan las maniobras de subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones, el mayor peso de los pagos de intereses a firmas relacionadas y el importante incremento que tuvieron los pagos de servicios en el exterior (las remesas enviadas al exterior en concepto de regalías y honorarios profesionales pasaron de algo más de 900 millones de dólares en 2002 a casi 5.000 millones en 2015). Sobre estas cuestiones se sugiere revisar los estudios de Arelovich (2011), Grondona (2014) y Schorr y Wainer (en prensa).

de agentes privados de billetes de moneda extranjera y los depósitos para normalizar los pagos de la deuda reestructurada nominada en dólares, euros y yenes.

IV.2. Confluencias y conflictos de intereses entre los distintos actores dominantes

En el conflicto de 2008 los grandes capitales ligados con el negocio agro-exportador lograron limitar la proporción de la renta de la tierra que el gobierno redistribuía a otros capitales y a las clases populares. Ante este límite, el gobierno podría haber tomado un camino de radicalización como estatizar el comercio exterior (o segmentos de la cadena de comercialización de la producción agropecuaria), o incluso proponer reformas en la tenencia y el uso del suelo¹⁹. Sin embargo, en lugar de ello, admitió la continuidad del sesgo primario-exportador que proveía de las divisas necesarias. Dado que no hubo cambios estructurales en la forma predominante de inserción de la Argentina en el mercado mundial durante la etapa expansiva, la creciente escasez de recursos acrecentó las tensiones y, con ello, la centralidad estructural de los capitales proveedores.

El camino tomado por el kirchnerismo para lidiar con esta situación fue contradictorio y, vale resaltarlo, convivieron el intento de regular el comportamiento del capital extranjero con la búsqueda por reinsertar a la Argentina en el mercado internacional de crédito, para lo cual se realizaron varias concesiones. Ambos objetivos resultaban reñidos incluso en la teoría, pues por un lado se partía de aceptar que el capital tenía un comportamiento predatorio con la economía nacional, que requería de crecientes controles para ser inducido a una senda provechosa para el país, al tiempo que se lo buscaba tentar para que se valorizara en el país. ¿Cómo convencer al empresariado internacional que invirtiera su capital en la Argentina, si al mismo tiempo que se lo convocaba a asociarse, se lo intentaba “educar”? En el ya insistido marco de crisis, los capitales sólo veían interesante ingresar a la economía para valorizarse si podían *a posteriori* remitir ese excedente al espacio mundial de acumulación, donde preservaría su valor. Las tasas de ganancia elevadas son un factor de atracción, pero no resultan suficientes por sí mismas, sobre todo en países como la Argentina. A diferencia de otras

¹⁹ Lejos de ser un planteo extemporáneo, otros procesos de la región ensayaron medidas de este tipo en esos mismos años. En el país, la estatización del comercio exterior apareció esporádicamente en el debate público, al punto que en 2011 el entonces ministro de Agricultura debió desmentir que se la estuviera considerando. En tal sentido, y respecto de la tenencia y el uso del suelo, existen diversos proyectos presentados por Federación Agraria Argentina en el Congreso Nacional. Movimientos de campesinos demandaron por esto último de manera sistemática. El kirchnerismo aprobó una ley de tierras (26.737), que en teoría limitaba la propiedad extranjera, aunque la política general no parece haber ido en ese sentido (Costantino, 2016).

naciones que atrajeron grandes cantidades de inversiones extranjeras y pudieron condicionar su modalidad de inserción, como Corea o China (o incluso, en ciertos aspectos Brasil y México), el relativamente reducido tamaño del mercado interno y los altos salarios en términos internacionales –dada la productividad media– conspiran contra la capacidad de negociación de nuestro país con los capitales extranjeros.

Así, el gobierno dio creciente énfasis a la tarea de rehabilitar la ruta de la deuda y la inversión extranjera. Esto se percibió en múltiples gestos y políticas concretas, como la reapertura del canje en 2010 en las mismas condiciones de cinco años antes (a pedido de tres grandes bancos). A partir de 2012 se sucedieron reveses judiciales en cortes extranjeras (principalmente la de Nueva York) debido a demandas de los llamados “fondos buitres”. Los reclamos por pagos plenos abrían la posibilidad de juicios millonarios al país (de parte de los acreedores que ya habían acordado), motivo por el cual el gobierno buscó convencer de aceptar sus ofertas, lo que incluyó una nueva reapertura del canje en 2013. La intransigencia de los “buitres” motivó una contienda política con el gobierno, que oscureció otros aspectos de la política exterior. En 2014 se aprobó la ley llamada de “Pago Soberano” (N° 26.984), que declaró de interés público el pago de la deuda, al mismo tiempo que reconocía la necesidad de auditarla. En un brío similar se logró la aprobación en Naciones Unidas de una resolución con procedimientos de renegociación de deuda soberana.

La voluntad de pago reconocida en la referida ley, así como el alarde oficial de volver a convertir al país en un “pagador serial” de deuda, no eran suficientes; para el capital financiero no era sino el reconocimiento de que era posible obtener mayores ventajas. El kirchnerismo, en especial desde 2014, tomó el camino de reanimar las relaciones con los mercados financieros internacionales, expresados en diversos arreglos: el acuerdo con el Club de París, el pago a Repsol por la toma del control accionario de YPF, el reconocimiento de los fallos pendientes en el CIADI y la suscripción de una línea de *swap* con China. La sucesión de gestos al capital no fue suficiente para tentar grandes inversiones, pero sí para que los gobiernos de los países centrales concedieran crédito de los organismos multilaterales.

Ante las limitaciones de esta “hoja de ruta”, el gobierno reforzó las regulaciones del sector externo. Se intentaba forzar a los capitales a permanecer en el espacio nacional, tentándolos a valorizarse mediante la inversión productiva. Estas regulaciones fueron novedosas, pero entraban en fricción con otra legislación vigente que se orientaba en un sentido contrario. La persistencia de la ley de Inversiones Extranjeras (21.382) y la ley de Entidades Financieras (21.526), así como de más de cincuenta Tratados Bilaterales de Inversión (todos legados de los años de hegemonía neoliberal), son algunas de las normas reñidas con la intención de una revisión integral del marco

regulatorio del sector externo.

Desde el punto de vista de los actores con poder estructural, la operación del gobierno dio más relevancia al capital extranjero en general, y al financiero en particular, que fue el sector de mayores ganancias y expansión a nivel local a partir de 2008. Esto significó que al interior del bloque en el poder el capital industrial cambiara de “socio”: de los “conflictivos” terratenientes al “colaborador” capital financiero. Las dificultades de lograr esta operación sin mayores concesiones, y pretendiendo eludir las asociaciones existentes entre las fracciones del capital, indujeron a las referidas intervenciones contradictorias. El creciente peso de los préstamos internacionales, introducidos a la economía nacional a través del Estado argentino, sirvió a los efectos de pretender una mayor distancia de éste respecto de la fracción hegemónica, la industrial, presentándose como una autonomía de la política. En rigor, el capital industrial obtenía los beneficios (acceso a crédito, subsidios a tarifas de servicios públicos, etc.) sin cargar con los costos políticos de cubrir sus necesidades.

Reflexiones finales

El kirchnerismo no constituye un período homogéneo. En lo que se refiere a la evolución del sector externo de la economía argentina bajo los gobiernos de este signo político, los análisis que anteceden son indicativos de la existencia de dos grandes períodos.

El primero (2003-2010) es contemporáneo de un ciclo internacional sumamente favorable que, cuando se articuló con factores “internos” (como el profundo deterioro de los salarios a partir de la “salida devaluatoria” de la convertibilidad), sentó las bases para la obtención de un abultado superávit comercial asentado principalmente sobre exportaciones de *commodities* motorizadas por un puñado de grandes empresas. De acuerdo con la “hoja de ruta” trazada por el gobierno, esos recursos apuntalaron el importante crecimiento económico de esos años, al tiempo que hicieron viable la estrategia oficial de “desendeudamiento” y permitieron solapar numerosos desequilibrios resultantes del afianzamiento de ciertos factores estructurales (tal el caso, entre otros, del predominio del capital extranjero, la heterogeneidad del tejido industrial en el marco de la ausencia de modificaciones relevantes en el perfil de especialización e inserción internacional, la merma en la producción hidrocarburífera y la recurrencia a la formación de activos externos por parte de los grandes capitalistas domésticos y otros grupos sociales con capacidad de ahorro). Además de la holgura externa, uno de los rasgos distintivos de esta etapa pasó por la prevalencia que asumieron los “dólares comerciales”; en otras palabras, desde la perspectiva del *carácter social de los procesos económicos*, en el esquema priorizado la centralidad estructural la

desplegaron (y la hicieron jugar en repetidas ocasiones) los grandes exportadores de productos básicos.

El segundo período (2011-2015) está signado por la irrupción de un cuadro de restricción externa explícita. En la explicación del mismo concurren diversos elementos, entre los cuales se resaltan el deterioro que experimentaron los términos de intercambio a partir de 2012, la fuga de capitales locales al exterior, los abultados desequilibrios externos en el sector energético y el industrial, y la salida de recursos por diversas vías que realizó el capital extranjero predominante. Frente a ese cuadro crítico, el gobierno recurrió a distintas medidas que no lograron contener los problemas en el sector externo (restricciones a la compra de divisas, mayor control del comercio exterior, ajuste de la economía, etc.). En paralelo, se fue perfilando una nueva “hoja de ruta” que implicó el relativo desplazamiento de los “dólares comerciales” por los “dólares financieros”, con la consecuente redefinición de los actores con poder estructural. Como en la primera etapa, todo ello se manifestó más allá de –e incluso en franca contradicción con– muchos posicionamientos político-ideológicos de amplios sectores del gobierno y de grupos afines.

Es muy importante destacar la nueva “hoja de ruta” trazada en el transcurso del *segundo kirchnerismo* porque es lo que el gobierno que asumió en diciembre de 2015 parece haber convertido en programa económico, despojándolo de las políticas que la limitaban e imprimiéndole un sesgo profundamente regresivo.

Anexo. Argentina. Estimación del balance cambiario, 2003-2015 (millones de dólares)

SPNF: Sector privado no financiero.

Fuente: elaboración propia sobre información del BCRA.

Bibliografía

Abeles, M., Lavarello, P. y Montagu, H. (2013): “Heterogeniedad estructural y restricción externa en la economía argentina”, en Infante, R. y Gerstenfeld, P. (eds.): *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de la Argentina*, CEPAL/OIT, Santiago de Chile.

Amico, F. (2013): "Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina", en *Circus*, Nº 5, Buenos Aires.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cuenta Corriente cambiaria	8.728	10.142	9.308	10.830	12.710	15.682	9.449	10.965	4.401	3.866	-13.280	-2.350	-11.654
Balance transferencias de mercancías	12.595	12.778	12.685	13.303	15.438	20.343	16.435	17.837	15.041	14.673	1.745	8.935	3.547
Balance de servicios	-339	-236	339	773	974	1.039	-241	127	-1.115	-3.825	-9.403	-5.812	-8.379
Rentas	-3.752	-2.756	-4.187	-3.826	-4.666	-6.833	-7.670	-7.878	-10.397	-7.594	-5.890	-5.713	-6.941
Intereses	-2.883	-1.915	-2.901	-2.706	-2.942	-3.394	-4.629	-3.737	-6.001	-7.369	-4.527	-4.397	-6.647
Utilidades y Dividendos y otras rentas	-869	-841	-1.286	-1.120	-1.725	-3.439	-3.042	-4.141	-4.397	-225	-1.363	-1.316	-294
Otras transferencias corrientes	225	356	471	580	965	1.133	926	879	872	611	267	240	119
Cuenta capital y financiera cambiaria	-5.147	-4.823	-460	-7.417	374	-15.671	-8.074	-6.807	-10.510	-7.171	1.455	3.547	6.721
Inversión directa de no residentes	809	976	1.451	1.504	2.486	3.635	1.837	2.030	3.502	3.744	2.413	1.672	1.334
Inversión de portafolio de no residentes	508	579	1.125	171	60	53	-14	-81	-122	-112	-37	-31	-47
Préstamos financieros, títulos de deuda y líneas de crédito	-949	-1.155	-1.790	1.249	2.435	1.158	-1.168	2.787	4.520	-3.096	-3.326	-746	-1.117
Operaciones con el Fondo Monetario Internacional	-19	-2.050	-3.595	-9.530	0	0	2.691	0	49	0	0	0	0
Préstamos de otros Org. Int. y otros bilaterales	-1.116	-596	457	-1.362	1.451	3.729	878	-2.253	6.129	-1.757	-1.882	2.712	7.404
Formación de activos externos del SPNF	-3.808	-2.837	1.206	-2.939	-8.872	-23.098	-14.123	-11.410	-21.504	-3.404	397	-3.248	-8.520
Formación de activos externos del sector financiero	-276	465	-356	16	-446	-377	94	114	-67	-190	70	-260	-417
Compra-venta de títulos valores	0	0	-95	398	17	-3.347	-78	-88	-493	-324	14	666	826
Otras operaciones del sector público (neto)	-274	-297	640	2.106	2.270	-824	-2.814	-559	600	-1.583	696	164	-3.983
Otros movimientos netos	-22	94	496	972	973	3.400	4.624	2.653	-3.125	-448	3.111	2.618	11.240
Variación de Reservas Internacionales por transacciones	3.581	5.319	8.847	3.414	13.085	12	1.375	4.158	-6.109	-3.305	-11.825	1.197	-4.9335

Arceo, E. (2011): *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones de la economía mundial*, Cara o Ceca, Buenos Aires.

- Arelovich, S. (2011): "Situación de las empresas del complejo oleaginoso de la Argentina. Análisis económico de los balances", Rosario, mimeo.
- Astarita, R. (2006): *Valor, mercado mundial y globalización*, Kaicrón, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010): "La industria argentina en la posconvertibilidad: reactivación y legados del neoliberalismo", en *Problemas del Desarrollo*, N° 161, México.
- Barrera, M. (2013): "La *desregulación* del mercado de hidrocarburos y la privatización de YPF: orígenes y desenvolvimiento a la crisis energética en Argentina", en Basualdo, F., Barrera, M. y Basualdo, E.: *Las producciones primarias en la Argentina reciente*, Cara o Ceca, Buenos Aires.
- BCRA (s/f): "Principales diferencias entre el balance de pagos y el balance cambiario", disponible en <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Estadisticas/diferencias.pdf>, Buenos Aires (consultado el 10/9/2016).
- Bekerman, M. y Vázquez, D. (2015): "Transformaciones estructurales y restricción externa durante la post-convertibilidad", en Bekerman, M. y Paikin, D. (comps.): *Integración productiva, restricción externa y desarrollo*, Fundación Friedrich Ebert/CENES, Buenos Aires.
- Belloni, P y Wainer, A. (2012): "La Argentina en la posconvertibilidad: ¿Un nuevo modelo de desarrollo?. Un análisis a partir de los cambios y las continuidades en el intercambio comercial", Documento de Trabajo N° 23, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO-Sede Argentina.
- Belloni, P. y Wainer, A. (2014): "El rol del capital extranjero y su inserción en la América del Sur posneoliberal", en *Problemas del Desarrollo*, N° 177, México.
- Braun, O. (1973): "Desarrollo del capital monopolista en la Argentina", en Braun, O.: *El capitalismo argentino en Crisis, Siglo XXI*, Buenos Aires.
- Cantamutto, F. (2015): *El orden político kirchnerista. Hegemonía y populismo en Argentina, 1998-2015*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales (FLACSO), México.
- Cantamutto, F. y Ozarow, D. (2016): "Serial payers, serial losers? The political economy of Argentina's public debt", en *Economy and Society*, N° 1, Londres.
- Cantamutto, F. y Schorr, M. (2016): "A propósito del bicentenario de la independencia nacional. Breve ensayo sobre la dependencia de la economía argentina", en **Realidad Económica**, N° 302, Buenos Aires.
- Cantamutto, F. y Wainer, A. (2013): *Economía política de la convertibilidad. Disputa de intereses y cambio de régimen*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Castells, M. y Schorr, M. (2015): "Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad", en *Cuadernos de Economía Crítica*, N° 2, Buenos Aires.
- CENDA (2010): *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*, Cara o Ceca, Buenos Aires.
- CEPAL (2012): *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Santiago de Chile.
- Cobe, L. (2009): *La salida de la convertibilidad. Los bancos y la pesificación*, Capital

Intelectual, Buenos Aires.

- Costantino, A. (2016): "El capital extranjero y el acaparamiento de tierras: conflictos sociales y acumulación por desposesión en Argentina", en *Revista Estudios Sociales*, N° 55, Bogotá.
- Curia, E. (2011): *El modelo de desarrollo en la Argentina. Los riesgos de una dinámica pendular*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Damill, M. y Frenkel, R. (2009): "Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina", en *Seminarios de Economía*, N° 112, Buenos Aires.
- Damill, M. y Frenkel, R. (2013): "La economía argentina bajo los Kirchner: una historia de dos lustros", en *Iniciativa para la Transparencia Financiera*, disponible en http://www.itf.org.ar/pdf/documentos/91_2013.pdf (consultado el 14/8/2015).
- De Gregorio, J. (2011): "Acumulación de reservas internacionales en economías emergentes", en Giraldo, A. y Díaz, C. (eds.): *Mecanismos de blindaje financiero, fondos regionales y otros esquemas sustitutos o complementarios*, Fondo Latinoamericano de Reservas, Bogotá.
- Diamond, M. (1973): *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia. Economía para las estructuras productivas desequilibradas*, Paidós, Buenos Aires.
- Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2008): "El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural", en **Realidad Económica**, N° 233, Buenos Aires.
- Ferrer, A. (2004): *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Gaggero, J., Rúa, M., 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.
- Gaggero, A. y Schorr, M. (2016): "La cúpula empresaria durante los gobiernos kirchneristas", en **Realidad Económica**, N° 297, Buenos Aires.
- Gaggero, A., Schorr, M. y Wainer, A. (2014): *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*, Futuro Anterior, Buenos Aires.
- Gough, I. y Farnsworth, K. (2000): "The Enhanced Structural power of Capital: A Review and Assessment", en Gough, I. (edit.): *Global capital, human needs and social policies*, Palgrave, Hampshire.
- Grondona, V. (2014): "Fuga de capitales. La manipulación de los precios de transferencia", CEFID-AR, Documento de Trabajo N° 58, Buenos Aires.
- Guillén, A. (2015): *La crisis global en su laberinto*, Biblioteca Nueva y Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Hur, S. y Kondo, I. (2013): "A Theory of Rollover Risk, Sudden Stops, and Foreign Reserves", International Finance Discussion Papers, N° 1073, Washington.
- Krugman, P. (1979): "A Model of Balance-of-Payments Crises", en *Journal of Money*,

Credit and Banking, N° 11, Ohio.

- Kulfas, M. (2016): *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina, 2003-2015*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- López, E. (2015): *Los años post-neoliberales. De la crisis a la consolidación de un nuevo modo de desarrollo*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Manzanelli, P. (2016): *Grandes corporaciones y formación de capital en la Argentina, 2002-2012*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales (UBA), Buenos Aires.
- Manzanelli, P., Barrera, M., Wainer, A. y Bona, L. (2015): "Deuda externa, fuga de capitales y restricción externa. Desde la última dictadura militar hasta la actualidad", CEVID-AR, Documento de Trabajo N° 68, Buenos Aires.
- Mercatante, E. (2015): *La economía argentina en su laberinto. Lo que dejan doce años de kirchnerismo*, CEIP, Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (1977): "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976", en *Desarrollo Económico*, N° 64, Buenos Aires.
- Offe, C. y Wiesenthal, H. (1980): "Two logics of collective action: theoretical notes on social class and organizational form", en *Political Power and Social Theory*, N° 1, Boston.
- Orosio, J. (2015): "El sistema-mundo de Wallerstein y su transformación. Una lectura crítica", en *Argumentos*, N° 77, México.
- Panigo, D., Kiper, E. y Garriz, A. (2012): "La política económica frente a la restricción externa en un contexto de incertidumbre global", ponencia presentada en el Congreso de AEDA, Buenos Aires.
- Pérez Ártica, R. (2013): *Acumulación de liquidez y exceso de ahorro en firmas de países desarrollados*, Tesis de Doctorado en Economía, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.
- Porta, F., Fernández Bugna, C. y Moldovan, P. (2009): "Comercio e inserción internacional", en Kosacoff, B. y Mercado, R. (eds.): *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción*, CEPAL/PNUD, Buenos Aires.
- Romero, F. (2016): *El imperialismo y el agro argentino. Historia reciente del capital extranjero en el complejo agroindustrial pampeano*, CICCUS, Buenos Aires.
- Schorr, M. (2012): "Argentina: ¿nuevo modelo o «viento de cola»? Una caracterización en clave comparativa", en *Nueva Sociedad*, N° 237, Buenos Aires.
- Schorr, M. [coord.] (2013): *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Schorr, M. y Wainer, A. (2013): "Inserción de la industria argentina en el mercado mundial: perfil de especialización según densidad tecnológica de los productos", en Schorr, M. (coord.) (2013): *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de Economía Política*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Schorr, M. y Wainer, A. (2014): "La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa", en **Realidad Económica**, N° 286, Buenos Aires.

- Schorr, M. y Wainer, A. (2015): "Algunos determinantes de la restricción externa en la Argentina", en *Márgenes. Revista de Economía Política*, N° 1, Buenos Aires.
- Schorr, M. y Wainer, A. (en prensa): "La economía argentina bajo el kirchnerismo. De la holgura a la restricción externa. Una aproximación estructural", en Pucciarelli, A. y Castellani, A. (coord.): *Los años kirchneristas. Construcción y límites del proyecto neodesarrollista*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Selva, R. (2014): "Desendeudamiento y después", en *Entrelíneas de la política económica*, N° 38, La Plata.
- Svampa, M. y Viale, E. (2014): *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*, Katz Editores, Buenos Aires.
- Thirlwall, A. (1979): "The balance of payments constrained growth as an explanation of international growth rate differences", en *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, N° 128, Roma.
- Varesi, G. (2016): "Acumulación y hegemonía en Argentina durante el kirchnerismo", en *Problemas del Desarrollo*, N° 187, México.
- Wainer, A. (2013): "Cambios en el bloque en el poder a partir del abandono de la convertibilidad. ¿Una nueva hegemonía?", en Grigera, J. (edit.): *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)* Imago Mundi, Buenos Aires.
- Wainer, A. (2016): "Acumulación de capital y alianzas sociales en la Argentina contemporánea", Buenos Aires, mimeo.
- Wallerstein, I. y Balibar, E. (1991): *Raza, nación y clase*, Iepala, Madrid.

La industria chaqueña en el siglo XXI: estructura productiva y mercado de trabajo

CRISTIAN BONAVIDA*
LUCAS BORDA*
LAUTARO GONZÁLEZ OBREGÓN*
CAMILA MONZÓN*
LUCIANO MOSER*

El objetivo del presente informe es analizar la estructura industrial del Chaco en el siglo XXI con un enfoque Centro-Periferia. Los autores parten de la premisa de que la provincia pertenece a la periferia. Para realizar el análisis trabajan con rubros exportadores, establecimientos industriales, empleo y producción. En primer lugar, caracterizan la Industria a partir de la mirada de las exportaciones de la provincia lo que da una idea de su perfil productivo y de la eficiencia de sus actividades. Para caracterizar el resto de la industria se centran luego en aquellas actividades no exportables buscando describir cuáles son sus rasgos principales y contrastándolo con los demás sectores de actividad. Al llevar el análisis un paso más lejos buscan un diálogo (en la medida posible) con la década de los '90, de tal forma de entender la vigencia de ciertas características estructurales que dejó el neoliberalismo y describiendo qué implica ser periferia para la industria chaqueña. En segundo lugar, se concentran en el mercado laboral industrial donde pretenden evidenciar su correlato con la estructura productiva antes descrita. Por último abordan el mercado laboral chaqueño en su conjunto poniendo el foco de atención en su estructura. Con todo esto pretenden mostrar las implicancias actuales de ser periferia, y cómo dicho proceso viene gestándose hace por lo menos dos décadas, no observándose ningún cambio en el perfil en la actualidad.

Palabras claves: Chaco - Industria chaqueña - Mercado Laboral chaqueño - Centro-Periferia.

realidad económica 304 (2016) pp. 74-102
ISSN 0325-1926

* Investigadores de la Escuela de Gobierno de la provincia del Chaco y estudiantes de la Licenciatura en Economía de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE).

Industry In Chaco In the 21st Century: Productive Structure and Labour Market

The purpose of this report is to analyse the industrial structure of Chaco in the 21st century with a "core-periphery" approach. The authors start out with the premise that the province belongs to the periphery. To perform the analysis, tradable activities, industrial establishments, employment and production are taken into account. First, the industry is characterized from the perspective of the province's exports to illustrate its productive profile and the efficiency of its activities. Later, in order to characterize the rest of the industry, the focus becomes non-exportable activities, whose main features are contrasted with those of other sectors. To take the analysis one step further, a dialogue with the 1990s (to a possible extent) is sought so as to understand the validity of the structural characteristics that neoliberalism left us and to describe what it means to be a part of the periphery for the Chaco industry. Secondly, the authors concentrate on the industrial labour market, which is expected to be correlated with the productive structure described before. Finally, Chaco's labour market as a whole is approached directing the attention towards its structure. With all this, the current implications of belonging to the periphery are aimed to be shown and how this process has been taking place at least for two decades, without observing any change in the profile.

Key words: Chaco - Industry in Chaco - Chaco's labour market - Core-Periphery

Fecha de recepción: junio de 2016

Fecha de aceptación: noviembre de 2016

Introducción

“El norte argentino no se caracteriza por su grado de integración industrial, sus industrias están generalmente en relación de dependencia con la región central del país; son, más bien, una parte subordinada dentro de la matriz productiva nacional trazada a partir de grandes empresas extranjeras y nacionales”
(Gorenstein, 2012: 55)

La frase de Gorenstein (2012) refleja de manera sintética el hilo conductor de este documento: *desarrollo centro-periferia*. En él presentamos un análisis sobre la dinámica y estructura productiva de la provincia del Chaco y su relación con el centro del país y el extranjero. En este sentido, se intentan presentar algunas discusiones en torno de la matriz productiva de la provincia, su modo de integración a los mercados y su dinámica laboral.

La noción centro-periferia es, ante todo, una interpretación macroeconómica del proceso de desarrollo. El tema central en esta visión es *la distribución de los incrementos de productividad que derivan del cambio técnico*. Las formas y mecanismos de esa distribución han ido cambiando a lo largo del tiempo, pero el interrogante central sigue siendo el mismo: *¿Cómo se distribuyen los incrementos de la productividad?*

Desde el inicio la CEPAL tomó en consideración dos aspectos de la distribución del incremento de la productividad. De un lado, el reparto entre centros (generadores y propagadores de progreso técnico y gerentes de la especialización productiva mundial) y periferias (supeditadas a los primeros en cuanto a absorción tecnológica y posicionamiento productivo internacional) y del otro, la distribución de esas ganancias en el interior de los centros y periferias atendiendo a las posiciones de los grupos sociales que inciden en el proceso productivo (Di Fillippo, 1998). La inversión extranjera directa (inversiones del resto del mundo y de provincias ajenas a la nuestra) cumple el rol de transferir tecnologías de alta productividad a las periferias, las que combinadas con salarios reales más bajos (que los de los centros), generan ganancias de productividad en sectores de actividad más competitivos que, a su vez, configuran un perfil industrial concentrado y especializado. Sumado a un sector primario de alta tecnificación con poca absorción de la mano de obra dan lugar a un mercado laboral segmentado, con amplias brechas salariales, lo que implica un menor desarrollo del mercado interno incapaz de estimular la producción industrial.

Centro y periferia

La vitalidad económica que ganó nuestro país es explicada, en gran parte, por el desarrollo del puerto de Buenos Aires; he aquí nuestro punto de par-

tida. Como dicen Gerchunoff y Llach (2003), alrededor de esta provincia se puede estructurar cualquier explicación sobre el pasado o el presente argentino. La ubicación geográfica de su puerto adquiere valor cuando el Océano Atlántico comenzaba a consolidarse como un escenario apreciado en el comercio internacional, al mismo tiempo que daba inicio a un desarrollo económico desproporcionado entre el centro del país y las regiones periféricas.

Dicho desarrollo tuvo dos causas fundamentales. En primer lugar, el hecho de que a mediados del siglo XIX Buenos Aires fuera la única provincia cuyo puerto daba al Atlántico; segundo, sus muelles se encontraban muy próximos a una pampa de praderas fértiles y de fronteras apenas visibles.

La ubicación clave y tan especial de Buenos Aires, caracterizada por la proximidad de los recursos naturales (principal ventaja comparativa del país) a sus puertos, estaría en la raíz de su esplendor y del fortalecimiento de las asimetrías regionales que comenzaron a percibirse desde entonces.

Esta organización nacional del territorio, anteriormente descrita, configuró una región que se singulariza y particulariza respecto de las restantes. Un indicador de esta distinción regional pampeana fue (o es) la red de comunicaciones hacia el puerto de Buenos Aires, cuya mayor densidad de vías, rutas y caminos era superior en esta región e iba decreciendo notablemente hacia el norte, oeste y sur del territorio nacional, a medida que descendían las características naturales óptimas para la explotación del suelo.

Esto significa que la región pampeana gozaba, y goza, de una mayor accesibilidad y conectividad interna en comparación con las demás regiones, lo que contribuyó a configurarla (en cierta medida) como región "centro".

Es claro el hecho de que las provincias del centro presentan ventajas comparativas respecto de las demás; consecuencia de esto es su mayor desarrollo económico. Aquí se presenta un punto importante del esquema teórico centro-periferia: *los centros económicos coinciden con los más urbanizados*. En este sentido, la concentración geográfica de la producción manufacturera es inseparable del proceso de urbanización.

Para dar cuenta de ello presentamos el **cuadro 1**, en el cual se compara la importancia económica de las tres provincias centrales en el país (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe), medida a través del cociente PGB/PIB , junto con su preponderancia demográfica, medida a través de la relación entre el total de la población provincial respecto del total de población del país.

El **cuadro 1** es un claro indicio de que los centros económicos coinciden con los más urbanizados, pero cabe aclarar que el proceso de urbanización merece un análisis más profundo y dinámico. Lo que observamos hoy es la consecuencia de ese proceso, y se condice con el esquema centro-periferia.

Cuadro 1. Provincias “centro”. Participación en la generación del PIB y en el total de la población. 2013 (en %)

PROVINCIA	PGB/PIB	PTP/PT
Buenos Aires	34,17	39,30
Santa Fe	7,73	8,06
Córdoba	7,44	8,42
TOTAL	49,34	55,78

Fuente: INDEC.

De manera complementaria a lo planteado por Gorenstein (2012), y haciendo referencia a la diferencial de productividades entre regiones dentro de la Argentina, Gerchunoff y Llach afirman que “la zona más productiva será aquella que ofrezca retornos mayores a la inversión y al trabajo, y allí se instalará la mayor parte del capital importado y de los inmigrantes” (2003: 4).

La relación centro-periferia que comenzó a gestarse desde el siglo XIX aproximadamente continúa existiendo. En este contexto, una variable que nos permite visualizar las asimetrías entre regiones son las exportaciones de cada una de ellas, a partir de las cuales comenzaremos el análisis de nuestra provincia desde un enfoque comparativo.

1. La industria chaqueña

1.1 El perfil productivo exportador

Las exportaciones de una provincia son útiles para tener una idea aproximada sobre las actividades en las que éstas son eficientes; nos permiten saber “qué es lo que mejor producen”, y por lo tanto, a qué actividades destinarán más recursos. Por esta razón no debería sorprendernos que los principales productos exportables del Chaco sean primarios.

En el **cuadro 2** se expone el total de las exportaciones provinciales en dólares y en miles de kilogramos netos según su origen. Hemos decidido tomar a Buenos Aires como provincia representativa del centro, ya que ésta aporta el 33,35% del total de exportaciones argentinas en dólares para el año 2014.

A partir de lo expuesto anteriormente y de la observación de la última columna podríamos aproximarnos a una primera conclusión: que los bienes que exporta la región NEA son menos elaborados (tienen un valor agregado menor) que los exportados por Buenos Aires. Nos permite visualizar, en tér-

Cuadro 2. Origen de las exportaciones provinciales en dólares y en miles de kilogramos netos. 2014.

Descripción	Origen de las exportaciones en dólares (2014)				
	Dólares	Miles de kg netos	Dólares (%)	Miles de kg netos (%)	Valor kg en dólares
Buenos Aires	22.792.377.749	20.616.535	33,35	24,80	1.105,54
Misiones	477.145.257	491.748	0,70	0,59	970,30
Chaco	405.344.522	1.069.250	0,59	1,29	379,09
Corrientes	232.897.452	328.132	0,34	0,39	709,77
Formosa	34.833.022	43.241	0,05	0,05	805,56
Total	68.335.079.671	83.134.257			821,98

Fuente: Elaboración propia sobre datos extraídos del OPEX, INDEC.

menos del valor relativo de sus exportaciones, la marginalidad del NEA (1,68%) respecto de Buenos Aires (33,35%), o en otras palabras, de la periferia respecto del centro.

El valor por kilogramo resulta insuficiente para demostrar un mayor grado de industrialización. ¿Cómo podemos comprobar que los bienes exportados por el centro poseen una mayor cuota de valor agregado que los de la periferia? Para dar respuesta a este interrogante presentamos la composición de las exportaciones por grandes rubros.

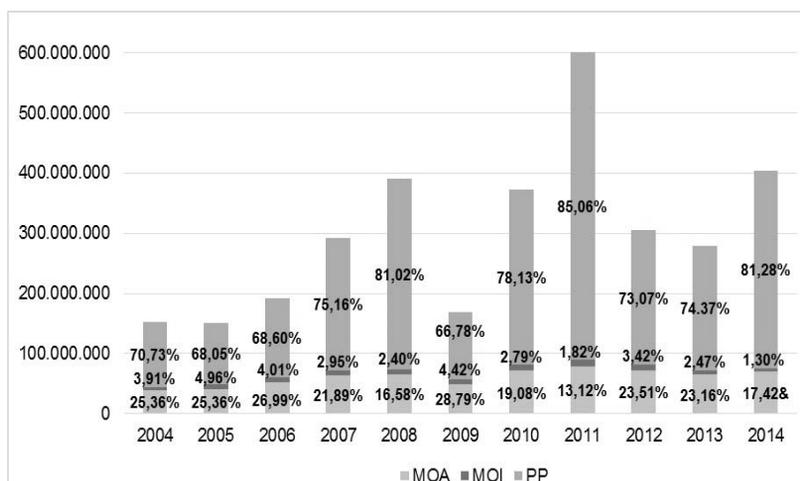
Los datos expuestos son claros: las exportaciones de Buenos Aires provenientes de las manufacturas de origen industrial se llevan más del 55% del

Cuadro 3. Buenos Aires, Chaco y NEA- Composición de las exportaciones por grandes rubros. 2014.

Grandes Rubros	BUENOS AIRES		NEA	
	Exportaciones en dólares	%	Exportaciones en dólares	%
PP	3.494.042.591	16,11	581.121.825	50,61
MOA	5.188.243.587	23,93	391.725.313	34,12
MOI	12.015.935.323	55,42	167.507.224	14,59
Combustible y Energía	984.533.915	4,54	7.843.622	0,68
TOTAL GENERAL	21.682.755.416	100,00	1.148.197.984	100,00

Fuente: Elaboración propia sobre datos extraídos del OPEX

Gráfico 1. Chaco. Valor de las exportaciones en dólares, y según su composición por grandes rubros. 2004-2014.



Fuente: Elaboración propia sobre datos extraídos del OPEX, INDEC.

total de dólares exportados. Por su parte en el NEA no sólo el 50,61% del valor de las exportaciones provienen de los productos primarios, sino que además, la industria que más peso tiene es aquella derivada del mismo sector, es decir, la industria de manufacturas de origen agropecuario.

Esta observación nos trae a un debate de larga data ¿qué es preferible: *industrializar* el Chaco defendiendo o desafiando nuestras ventajas comparativas? Si bien la pregunta excede a los alcances del trabajo, al estudiar la industria y el mercado laboral chaqueño podremos aportar evidencias sobre sus características, las cuales pueden resultar en argumentos al interrogante planteado.

En sintonía con la pregunta, es pertinente indagar sobre la evolución del perfil productivo exportador con el fin de visualizar si el modelo de inserción internacional en los últimos años se apoyó en los productos primarios tal como se evidenció para el año 2014.

Del **gráfico 1** se desprende que en estos diez años no fuimos capaces de desarrollar nuestra industria exportadora, por ende una industria competitiva. El perfil productivo exportador del Chaco está centrado sobre la actividad primaria y su principal rama industrial (MOA) no tiene vinculación con dichos productos, esto es debido a que las principales exportaciones MOA se centran sobre curtientes y tintóreos, es decir no hay un procesamiento o ela-

Cuadro 4. Chaco, NEA, Buenos Aires. Proporción de establecimientos industriales dentro del total de establecimientos. 2003, 2008, 2013.

Años	Participación de las empresas industriales sobre las empresas totales. En %		
	2003	2008	2013
Chaco	7,50	7,60	7,10
NEA	9,30	8,90	8,00
Buenos Aires	24,6	21,06	20

Fuente: Elaboración propia según información del MTySS.

boración de los productos primarios posterior a su obtención.¹

Si tenemos en cuenta MOI y MOA como ramas industriales, vemos que las mismas fueron muy variables con el transcurso del tiempo, esto no se explica por el crecimiento genuino del sector (al observarse que los volúmenes exportables de los mismos son aproximadamente iguales) sino por las variaciones en la participación de las exportaciones de los Productos Primarios. La volatilidad del volumen exportable observada en el gráfico tiene su explicación en la variación de precios de los principales *commodities* y la posterior sequía que se dio en la zona a partir de 2012. Básicamente, *dependemos fuertemente de los precios internacionales* y de condiciones climáticas favorables.

Esto marca otro punto muy importante en el esquema *centro-periferia*; nuestra provincia desarrolló un perfil productivo en torno de la demanda exterior y de las regiones centros. Hasta aquí nos aproximamos a una primer idea, en lo que respecta al entramado industrial, el Chaco no logró modificar su estructura productiva exportadora en estos 10 años.

1.2 El perfil productivo del conjunto Industrial

Según datos del DIES para 2009 sólo el 17% del sector industrial reporta exportaciones. ¿Qué pasa entonces con el resto que no lo hace? Para no quedarnos con una mirada parcial del perfil productivo, procedemos a caracterizar al entramado industrial desde su participación en el producto y por la cantidad de establecimientos registrados, para todo el conjunto de actividades.

La participación de establecimientos industriales totales demuestra la misma tendencia evidenciada para las exportaciones, es decir, un significati-

¹ Los principales rubros de productos primarios exportados son cereales (maíz, arroz, sorgo granífero); semillas y frutos oleaginosos (soja y girasol); fibra de algodón y resto de productos primarios.

Cuadro 5. Chaco. Participación de las empresas por sectores de actividad, en relación con las empresas totales registradas en cada economía. 2003, 2008, 2013. En %

Sectores de actividad	2003	2008	2013
Agricultura, ganadería y pesca	32,00	27,40	24,30
Minería y petróleo	0,14	0,13	0,07
Industria	7,50	7,60	7,10
Comercio	25,70	29,30	31,80
Servicios	31,30	30,80	31,70
Electricidad, gas y agua	0,28	0,23	0,18
Construcción	2,80	4,40	4,60

Fuente: Elaboración propia según información del MTySS

vo atraso relativo respecto de las regiones centro más desarrolladas e incluso respecto del resto de la región. Aún más interesante, dicho atraso no se presenta como una fotografía para un momento determinado sino más bien como representativo del desempeño del sector industrial en los últimos diez años. Esto refuerza aún más el hecho de que son otros los sectores de actividad que juegan un papel central en la economía chaqueña.

Observamos en el **cuadro 5** que el perfil productivo típico de la provincia (agricultura, ganadería y pesca) perdió participación en estos últimos 10 años. Esto refleja un proceso de cambio relativo de la estructura productiva. El sendero por el que transitó dicho proceso fue un estancamiento del sector productivo con un fuerte crecimiento en el sector comercial, como así también del sector construcción que aumentó su participación en un 65% y con una constante participación relevante de servicios. Los sectores que traccionan el crecimiento económico no tienen vinculación con la industria, al contrario, entre comercio, servicios y agricultura concentran más del 80% de la participación sobre el total de empresas. Esto deja entrever varias características: la marginalidad de la industria, la preponderancia del sector agrícola, el constante crecimiento del sector comercial y el peso de los servicios en la provincia.

Hasta aquí hemos hecho un análisis del perfil productivo, de su evolución durante el período 2003-2013 y en torno de su peso relativo respecto de otros sectores de actividad. De ahora en adelante, se profundizará dicho análisis al concentrarnos al interior de la industria con sus distintas ramas de actividad. Afrontamos un impedimento en tanto existe poca o nula información estadística que posibilite comparar los niveles de producción y productividad desagregado por rama de actividad y tamaño, nivel de concentración, generación de valor agregado y su distribución para la última década en la

Cuadro 6. Chaco. Establecimientos y captación de empleo por rama de actividad. 2014.

Rama de actividad	Número de establecimientos	Trabajadores por rama	Ratio empleo por establecimientos (%)
Textil	53	2031	38
Alimentos y Bebidas	191	2297	12
Químicos	61	881	14
Maderas y Muebles	152	1228	8
Metalmecánica	61	527	9

Fuente: Elaboración propia sobre datos del MTySS

provincia del Chaco. Para paliar esta dificultad emplearemos algunos indicadores de empleo y establecimientos, con el fin de aproximarnos al interior del entramado productivo industrial.

En el **cuadro 6** se evidencia cómo la mayor parte de la absorción del empleo industrial se concentra en tres ramas: alimentos, productos textiles y maderas y muebles, que al mismo tiempo, presentan la mayor cantidad de establecimientos productivos lo que daría cuenta de que serían las ramas con mayor predominio en la estructura productiva. Al considerar los ratios de empleos, el sector de productos químicos reemplaza al de maderas y muebles, demostrando a priori una mayor concentración, con una cantidad menor de establecimientos genera una mayor cantidad de puestos de trabajo, lo que se verificará más adelante.

Aun así no podemos conocer el nivel de producción y valor agregado generado dadas la mano de obra empleada y la capacidad instalada y, por tanto, el nivel de concentración por tamaño y datos de desempeño productivo de cada rama; lo que nos deja sin herramientas para lograr caracterizar en forma completa la industria chaqueña en el siglo XXI.

Al tratar de superar dicha limitación decidimos utilizar el CNE 2004 dada la amplitud de datos que ofrece, con el mismo podríamos obtener información acerca del legado de los '90, sabemos a priori que el CNE 2004 es una foto representativa del impacto en la industria de un proceso de acumulación particular, en este caso neoliberal. Por lo tanto si la estructura vigente hoy se replica en el CNE 2004 podríamos entender nuestra industria en dos aspectos: primero al completar la caracterización parcial de las distintas ramas de actividad y segundo, en cuanto a su evolución en el tiempo, es decir la permanencia de dichas características.

Una primera lectura del Censo, sobre la base de los datos presentados por

Cuadro 7. Chaco. Producción, empleo y valor agregado como porcentaje del total de la industria chaqueña para tres conjuntos de actividades agrupadas por relevancia relativa. 2004. En porcentaje

	Peso Relativo sobre la Producción	Porcentaje de producción de grandes empresas sobre el total	Peso Relativo sobre el Empleo	Porcentaje de empleo contratado por grandes empresas	Valor Agregado	Ratios de Producción /Empleo
Actividades preponderantes	82,25	94,72*	58,02	82,15*	73,98	152,10
- Alimentos y Bebidas	28,68	86,10	27,92	51,00	25,90	93,42
- Productos Textiles	18,18	98,83	22,59	96,95	32,32	142,51
- Productos Químicos	35,39	99,23	7,50	98,49	15,76	220,36
Sector metalmeccánico y maderero forestal	9,08	0,30*	23,22	17,48*	14,04	42,44
Resto de las ramas de actividad	7,15	0,56*	13,12	57,46*	9,44	45,02
TOTAL ACTIVIDADES	100,00		100,00		100,00	61,25

Fuente: Elaboración propia sobre datos recogidos del CNE 2004-INDEC.

* Promedio de las ramas relevadas para el Chaco en el Censo Nacional 2004

el INDEC para la provincia, nos permite resaltar la preponderancia de tres actividades en la industria chaqueña: alimentos y bebidas, industria textil y sustancias y productos químicos.

A primera vista dicha preponderancia se debe a sus mayores volúmenes de producción respecto del resto, como así también a la mayor cantidad de empleos requeridos. Esto daba cuenta de un nivel de concentración de la estructura industrial elevado. La posición principal desempeñada por estas actividades se consolidaba ya que poseían el mayor volumen de excedente bruto y generación de valor agregado².

Muy por detrás en orden de importancia (en cuanto al nivel de producción y empleo) le seguían las actividades relacionadas con la producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho, excepto muebles; fabricación de artículos de paja y de materiales trenzables; como así también la fabricación de muebles y colchones; lo que denota la *presencia característica del sector maderero y foresto industrial en el Chaco*³. Esto configuraba una

² Para corroborar dicha información ver el informe ampliado en: <http://www.escueladego-biempo.gov.ar/biblioteca/documentos.html>

³ También debería destacarse la participación de la fabricación de productos metálicos, equi-

composición sectorial con un alto grado de concentración económica, en torno de pocos rubros que son dominados por grandes empresas, las cuales corrían con significativas ventajas dando lugar a una estructura productiva altamente especializada.

Las tres ramas preponderantes (alimentos, productos textiles y químicos) si bien son las que empleaban la mayor cantidad de trabajadores, en cuanto a la *dinámica de generación* de nuevos puestos son los más estáticos ya que la participación de la mano de obra en la producción es baja, al ser actividad capital intensiva, como se observa en la última columna. Situación inversa se presentaba para el sector de la madera y metalmecánico con menos puestos de trabajos ocupados pero mayor peso relativo de la mano de obra.

Si observamos en forma comparativa los indicadores industriales y laborales para 2003 y 2014, vemos que el peso relativo de las ramas de actividad de la industria y la estructura del mercado laboral coincide, junto con la permanencia del entramado productivo exportador evidenciado en el **gráfico 1**. Como se anticipó, sobre dicha similitud en el tiempo, se logran las conclusiones en dos aspectos. El primero, relativo a la configuración del sector industrial en su interior, se desprende de la comprobación del segundo aspecto, es decir, de la permanencia de las características del perfil industrial recibidas como legados de los años '90, vigentes hasta hoy.

Para 2004 las ramas de alimentos y bebidas, químicos, y textiles son las que en términos de empleo, establecimientos, producción, y valor agregado concentran la mayor participación; para 2014 la información disponible nos permite ver que, en cuanto a empleo y establecimientos, continúa la misma situación. Así podemos inferir que su preponderancia en el desempeño productivo se mantiene dentro del sector industrial. Esto se refuerza con el dato del IDAES (2009) de que además son éstas las únicas ramas que declaran ser exportadoras para el sector, lo que da cuenta del nivel de competitividad, de la mayor cuota de valor agregado de sus productos, y por ende reafirma la superioridad relativa sobre el resto de las ramas. Aún más, como se verá en el apartado siguiente, las brechas salariales de estos sectores respaldan esta caracterización. Otro dato relevante, aportado por el IDAES, que podría relacionarse con la mayor competitividad y tecnificación de las ramas principales es que en el caso de productos químicos y alimentos son en su mayoría de propiedad de capitales no locales. Textiles presenta establecimientos de origen no local aunque menores que para las dos ramas anteriores, mientras que en el caso de madera la mayoría son chaqueñas.

En la misma situación descrita para 2004, se encuentran los sectores maderero y maquinaria y la fabricación de metales comunes (sector metalmecánico) En su conjunto estas ramas sólo aportaban un 10,6% del total de la producción, quedando muy relegadas respecto de los rubros más concentrados, al igual que las 12 restantes actividades no mencionadas que representaban tan sólo un poco más del 7% del total producido.

rero, forestal y metalmecánico en 2014: estos absorben buena parte del empleo, la cantidad de establecimientos totales son menos y más pequeños que para las tres ramas preponderantes. La participación constante dentro del sector industrial en el período bajo análisis, indica, que si bien son actividades típicas de la provincia, representan una menor cuota en la producción, no reportan exportaciones y sus brechas salariales son marcadamente inferiores respecto del promedio industrial, lo que marca un atraso relativo en torno de la generación y distribución del valor agregado.

En resumen, a partir este primer análisis podemos plantear un *perfil industrial dicotómico*. Por un lado un sector pujante, especializado en pocos productos, altamente concentrado y competitivo. Por otro, un sector atrasado que, si bien se asienta sobre una actividad que típicamente presenta ventajas comparativas para la provincia, como es la maderera, no ha logrado una mejora significativa en cuanto a sus condiciones de producción como de empleo, replicándose dicho desempeño poco dinámico para la metalmecánica y el resto de las ramas con un peso marginal. Todo parecería indicar que estos rasgos propios de la industria provincial están vigentes desde hace 20 años.

Por último nos queda pensar al sector industrial respecto del resto de los sectores de actividad. Del análisis de su peso relativo y de su evolución en el tiempo podemos concluir que son otros los sectores que cumplen un rol dinámico dentro de la economía provincial. Dichos sectores se corresponden con un modelo de acumulación particular en el cual la actividad industrial no cuenta con un papel principal. Por tanto la agricultura sigue siendo el más pujante en términos de exportaciones, y comercio y servicios en cuanto a la participación en la producción, generación de valor agregado, cantidad de establecimientos y número de empleo que absorben.

Demostramos así, que tanto el NEA como Chaco, son regiones periféricas: se especializan en la producción y exportación de productos primarios y que la escasa industria que logran desarrollar depende del sector primario extractivo. *Esto en parte contribuye a que la provincia quede atada a las demandas externas (región centro y resto del mundo), es decir, nuestro perfil productivo varía en función de ellas, lo que configura un esquema de dependencia propio del desarrollo centro-periferia*. Si sumado a este contexto que se evidencia desde hace más de 20 años, se considera que la provincia posee un limitado desarrollo del mercado interno debido a los bajas remuneraciones promedio y las brechas salariales existentes -como se profundizará en el siguiente apartado- queda expuesta la escasa posibilidad de estimular un proceso propio de desarrollo regional basado sobre la participación de una industria creciente.

Cuadro 8. Chaco. Participación del empleo por sectores de actividad, sobre el empleo total privado. 2003, 2008, 2013 en %

Años	Agricultura, ganadería y pesca	Minería y petróleo	Industria	Comercio	Servicios	Electricidad, gas y agua	Construcción
2003	19	0,26	13	23	37	0,50	6
2008	17	0,26	12	25	33	0,30	13
2013	10	0,26	11	27	40	0,40	11

Fuente: Elaboración propia según información del MTySS.

2. Mercado laboral chaqueño

2.1 Empleo industrial

Luego del análisis realizado anteriormente logró verificarse que en el Chaco prevalecen estructuras productivas concentradas en pocas ramas de actividad, las cuales se caracterizan por ser capital intensivas. Estas presentan además un sesgo hacia el procesamiento de productos básicos, con escaso agregado de valor.

Según la visión de Gorenstein existe un elemento adicional que sirve *“como herramienta de juicio para dar cuenta del perfil productivo que se ha ido afianzando en la provincia en los últimos años: la estructura del mercado laboral”*. Esto es así ya que, a partir de su análisis se puede obtener información útil respecto de características como el tamaño y la segmentación de los mercados internos, además de brindarnos una visión de la situación laboral y distributiva existentes. Estos aspectos resultan de indudable relevancia debido a que ellos imponen una limitante al proceso de diversificación productiva. Esta situación obliga a las provincias periféricas como es el Chaco, a desarrollar un perfil de producción orientado a la demanda de las regiones centrales y no a las necesidades locales.

Con la intención de tener una primera mirada sobre la estructura del mercado laboral local se presenta el **cuadro 8**, que nos da indicios sobre la manera en la que se reparten la absorción de mano de obra los distintos sectores productivos en la provincia.

No resulta difícil advertir, a partir de un análisis de los datos expuestos, que la actividad industrial a lo largo de la década logró absorber en promedio tan sólo el 12% de la fuerza de trabajo disponible, verificando además una leve tendencia a la baja. Esto da cuenta de la escasa capacidad que tiene este sector para generar puestos de trabajo lo cual, además, genera una presión sobre las demás ramas productivas.

Este marco puede reforzarse si analizamos los datos de los restantes secto-

res. Comercio y servicios registran un 60% del empleo privado, lo que es coherente con la participación de sus establecimientos que también representaban un 60% para el mismo lapso como se lo expuso en el apartado anterior. Así, constituyen las actividades que más explican la generación de puestos de trabajo en la provincia. Por otro lado, la agricultura, ganadería y pesca, - *actividad característica del Chaco*- sólo llega a explicar a 2013 un 10% del empleo chaqueño privado registrado según datos del Observatorio de empleo y dinámica empresarial (OEDE) lo que representa una merma en sus registros laborales de casi un 50% en estos 10 años. En gran parte la drástica caída en la generación de empleo por parte del agro se explica por lo previamente analizado, donde se hacía visible la participación relativa que fue perdiendo este sector frente a comercio, servicios y construcción principalmente. Se manifiesta entonces una situación de vulnerabilidad particular para los trabajadores de esta actividad, la cual al perder la capacidad de absorción de empleo, obliga a su fuerza de trabajo a trasladarse al mercado laboral urbano, fenómeno que se analizará posteriormente.

En relación con lo anteriormente expuesto, resulta relevante resaltar un problema de carácter estructural que posee nuestra provincia: la agricultura, actividad característica de Chaco desde siempre, no ha tenido la capacidad necesaria para generar una cantidad suficiente de puestos de trabajo dado un nivel de oferta determinado. Si bien existen múltiples razones a través de las que este hecho puede ser explicado, la realidad nos muestra que, si bien las hectáreas de explotación y los rendimientos que genera son importantes en magnitud, los requerimientos de mano de obra formal para obtener la producción son bajos. Como consecuencia de esto, una parte importante de la fuerza de trabajo chaqueña que se ofrece en el mercado laboral queda excluida de la posibilidad de emplearse en este sector de manera formal.

Por último, no podemos dejar de nombrar el papel que juega el sector público como demandante de trabajo en la provincia. Según datos aportados por el INDEC para 2011, el 38% del empleo chaqueño se distribuía entre sector público nacional, provincial y municipal. Este porcentaje resulta alto en contraste con los de las provincias centrales los cuales rondan alrededor del 25%. Es aquí donde podemos resaltar la necesidad de desarrollar una industria con mayor valor agregado y que sea capaz de absorber la mano de obra ociosa. En ese sentido resulta relevante entonces, tener un panorama respecto de la situación del empleo industrial en la provincia (**cuadro 9**). Ahora ponemos el foco de atención sólo en la cantidad de fuerza laboral que es absorbida por el sector manufacturero para el período que comprende los años 2003, 2008 y 2013, comparándola además con las cifras observadas para el total de la región NEA y para Buenos Aires.

Por lo observado, se refuerza la idea del rezago en que se encuentra el

Cuadro 9. Chaco, NEA y País. Participación del empleo industrial, sobre el empleo total privado. 2003, 2008, 2013 en %

Años	Empleo industrial		
	2003	2008	2013
Chaco	13,07	11,43	10,67
NEA	21,59	18,85	16,70
Buenos Aires	22,46	21,51	21,89

Fuente: Elaboración propia según información del MTySS.

Chaco para crear empleo industrial, ya que sólo representa el 10,67% para 2013. En cambio, el NEA y Buenos Aires alcanzan una cifra que ronda el 20%, duplicando a nuestra provincia en la demanda de empleo por parte de este sector.

Este cuadro tiene relación directa con el número 4 que examina la participación de los establecimientos industriales, los que vistos de forma conjunta nos permiten caracterizar mejor el desempeño del sector. Por un lado Buenos Aires absorbe un porcentaje de empleo privado muy similar al peso que representan sus industrias, mientras que para la región periférica, el empleo es el doble en puntos porcentuales que sus establecimientos, lo que en parte se evidencia por el destacado desempeño de Misiones en la región; dado que en Chaco no se aprecia esta diferencia entre los indicadores.

Luego de observar la distribución del empleo privado, queda en evidencia el subdesarrollo del Chaco con respecto al centro: depende para la absorción de su fuerza de trabajo, de otros sectores, tales como comercio y servicios y el empleo público, mientras que en el centro se verifica un porcentaje significativo de empleo industrial haciéndolo menos dependiente del Estado.

Para obtener una mirada más detallada en cuanto a la absorción del empleo al interior de la estructura industrial se presenta el **cuadro 10**.

En función de los datos exhibidos podemos afirmar que a lo largo del período 2002-2014 las ramas de actividad que lideran la captación de empleo son alimentos y bebidas, productos textiles, maderas y muebles y productos químicos. Estas explican casi un 80% del empleo privado industrial chaqueño lo que nos da la idea de una estructura industrial aglutinada en torno de unas pocas ramas. Además reafirma lo expuesto en el apartado anterior acerca de su predominio dentro de la estructura productiva provincial heredada hace más de diez años. Es decir, la vigencia del entramado productivo concentrado, especializado y desigual en torno del desempeño comparado al interior de cada actividad, lo que será aún más evidente al momento de analizar las brechas salariales entre éstas.

Cuadro 10. Chaco. Evolución del empleo industrial que absorbe cada rama de actividad. 2002-2014. En %.

AÑOS	2002	2005	2008	2011	2014
Alimentos	32,81	31,02	30,37	27,64	27,46
Productos textiles	25,94	27,00	25,03	28,71	24,28
Madera y muebles	11,01	14,16	16,02	13,21	14,69
Edición	4,39	3,43	3,09	3,11	3,36
Productos químicos	15,46	13,08	10,71	11,34	10,53

Fuente: Elaboración propia según información del MTySS.

Un hecho importante a tener en cuenta es que, a pesar de que las tres ramas principales se caracterizan por un uso más intensivo del factor capital dentro del proceso productivo, cuentan con establecimientos de gran tamaño (en su mayoría), lo que las convierte en las empresas que captan mayor cantidad de empleo registrado dentro del sector. Esto no es un hecho menor, debido a que estas industrias cuentan con un sistema interno muy organizado y con controles externos periódicos, lo que implica que todo el empleo que generan debe ser empleo registrado, pudiendo ser captado en las bases de datos de los organismos oficiales generadores de información.

Un caso que se contradice con lo anterior es el de las maderas y muebles, el cual se caracteriza por ser una rama atomizada y de carácter principalmente familiar con establecimientos de escaso tamaño y un bajo grado de organización y control. Estas características generan un escenario propicio para la informalidad laboral. Es así como, en consecuencia de lo anterior, esta actividad es una de las que presenta un importante nivel de empleo no registrado dentro de la provincia. Sumado a eso, dicha rama no es capital intensiva, por lo que, la mano de obra es un factor de gran demanda en el proceso productivo; esto nos permite inferir que el empleo generado en esta rama es mayor al que logran captar los organismos de control. Ese otro porcentaje de empleo pertenece a la categoría de precariedad laboral, un aspecto que se analizará más adelante.

Otro indicador importante sobre la estructura del mercado laboral en el Chaco es la brecha salarial según rama de actividad ya que nos permite tener una idea de cómo se relaciona la retribución percibida por los trabajadores respecto del salario industrial promedio de la provincia. El **cuadro 11** nos brinda dicha información.

A partir de los datos recogidos se pueden derivar conclusiones interesantes al vincularlo con las caracterización previa del entramado industrial: en principio, que la brecha salarial refleja la estructura productiva concentrada, ya que los mayores salarios corresponden a las ramas de actividad prepon-

Cuadro 11. Chaco. Brecha salarial según rama de actividad respecto del salario industrial promedio. 2004-2008-2014. En %

Año	Rama			
	Alimentos	Textil	Madera y muebles	Productos Químicos
2004	91,05	96,17	39,86	163,61
2008	102,05	96,84	51,67	160,41
2014	102,04	102,69	46,87	149,19

Fuente: Elaboración propia según información del MTySS

derantes, y dicotómica, dada la gran distancia con los salarios correspondientes a las demás ramas que le siguen, por ejemplo madera y muebles. Esto se hace más notorio en la brecha que se abre entre la rama de maderas y muebles y la de productos químicos, las cuales van en el sentido opuesto. Mientras maderas y muebles en la última década prácticamente rondó un 50% por debajo del salario representativo industrial la fabricación de productos químicos se mantuvo con un salario por encima del promedio industrial en un 58%. En cuanto a la evolución temporal la brecha del sector maderero fue disminuyendo, hasta que en 2014 el salario promedio de esta actividad representaba un 46% del total. Sin embargo, esta mejora es insignificante tomando en cuenta que el período analizado abarca una década. La brecha también se redujo para el sector químico, la misma para 2014 era de un 49% por encima del salario industrial promedio.

En resumen puede verificarse que, si bien con el correr de los años las brechas salariales se fueron achicando, tanto en las ramas con salarios por debajo del promedio industrial como en aquellas por encima, todavía existen marcadas diferencias entre cada actividad en cuanto al comportamiento de sus salarios lo cual se condice con la estructura industrial presentada.

En síntesis en este primer apartado en el que analizamos la composición del empleo total para el período 2003-2013, podemos destacar, que la provincia del Chaco tiene como motor de creación del empleo privado al sector Comercio y Servicios con un 60% y al empleo público que representa un 38% del empleo provincial total. Esto se condice claramente con la conclusión arrojada en el apartado industrial en el que afirmábamos que eran otros los sectores con un rol dinámico dentro de la economía provincial, dicho dinamismo se refleja ahora en la capacidad generadora de empleo. En contraste *la industria no tiene peso en la creación de empleo abarcando sólo el 13%. Con respecto a la composición de ese sector, las industrias que lideran son productos químicos, textiles y alimentos, explicando un 70% del empleo del mismo, lo que nos demuestra la dependencia sobre pocas ramas de activi-*

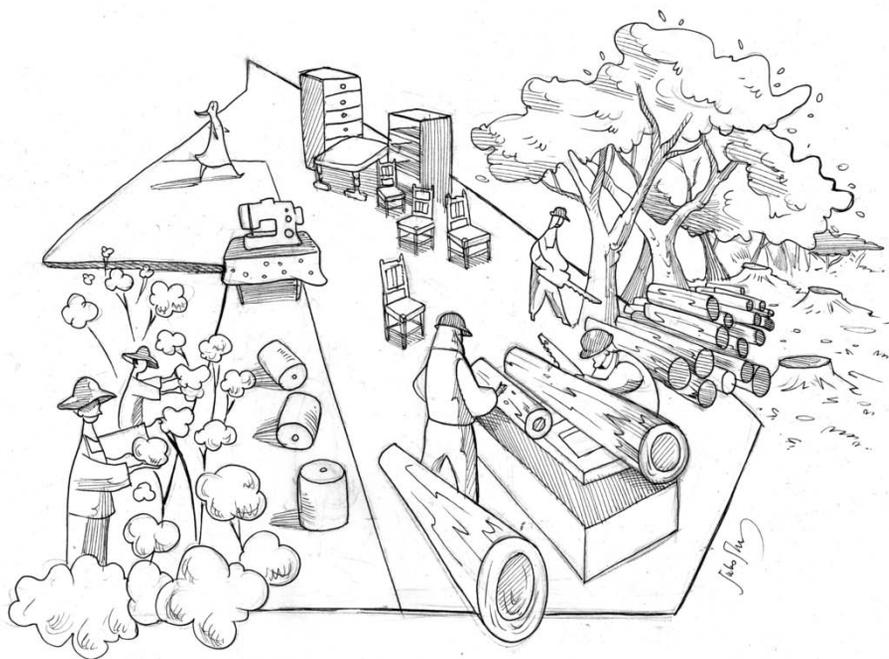
dades para la contratación de la fuerza laboral disponible, lo cual no se modificó a lo largo de toda la década. Esto sirve como un elemento para marcar el subdesarrollo característico de la periferia -el Chaco- en comparación con la región centro -representada por Buenos Aires- donde la industria se hace partícipe con mayor dinamismo dentro del mercado laboral total, haciéndolo menos dependiente del empleo estatal.

El análisis realizado sobre el empleo formal privado no resulta suficiente para caracterizar por completo la estructura del mercado laboral en la provincia del Chaco ya que, como logró mostrarse existe una segmentación del mismo, diferenciándose dos grandes bloques: el de las ocupaciones registradas y el de las no registradas. Esta división se observó en ciertas ramas de actividad, como por ejemplo en el sector maderero; en las que, logró inferirse que el empleo generado es mayor al que logran captar los organismos de control. Previo a realizar el análisis de datos empíricos, cabe preguntarse entonces, ¿cuáles son los factores que explicarían la fragmentación del mercado? Los aportes teóricos realizados por la PRELAC, proponen que esto es una consecuencia directa de la estructura productiva; concretamente proviene de una diferencia de productividad entre las empresas.

Tomando los aportes de Arakaki y Graña (2013), la mayor tecnificación de los procesos de producción y cómo se difunden, generan una lógica de reproducción del capital donde sólo logran sobrevivir aquellas empresas que son capaces de obtener los menores costos. Será la escala de mercado la que determine si el mismo será competitivo u oligopólico, configurándolo como competitivo cuando no logre alcanzar una escala suficiente que permita la instalación de grandes empresas. "Esta división tiene importantes consecuencias sobre el mercado laboral. Las empresas más grandes, y que triunfan en los mercados en los que se instalan desplazando a las pequeñas, emplean funciones de producción que ahorran capital y también mano de obra"⁴.

Como estrategia de supervivencia, las pequeñas compañías pueden buscar obtener compensaciones de sus trabajadores, ya sea disminuyendo la retribución del mismo o las condiciones en las que realiza su actividad, con el objetivo de mantener costos de producción bajos. Es a través de este mecanismo que la segmentación de mercado se vuelve una realidad. "De esta forma, el sector informal se caracteriza por actividades poco capitalizadas y estructuradas sobre unidades productivas pequeñas, de bajo *nivel tecnológico y organización formal escasa o nula*"⁵. Este proceso se verifica para el caso chaqueño, en el sector maderero y metalmecánico, el cual según nues-

⁴ Arakaki, Agustín y Graña, Juan M (2013). Múltiples explicaciones, un mismo fenómeno. Hacia una teoría completa de la precariedad laboral. VII Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.



tra caracterización presentaba rasgos similares a los mencionados por los autores⁶.

Continuando con las ideas de éstos, el mismo proceso de tecnificación se da en el sector primario a través de la modernización de la producción agrícola que la vuelve más capital dependiente reduciendo los requerimientos de mano de obra. En este marco, se produce un proceso de urbanización, el cual es producto en palabras de Arakaki y Graña: *"de fuerzas de expulsión -como por ejemplo la escasa capacidad de absorción de mano de obra de mercado laboral rural, y la imposibilidad de acceder a tierras propias para explotar- y de atracción del segundo -como ser un mejor nivel de vida, un mejor ingreso y un mercado laboral en expansión-"*⁷.

El incremento de la oferta de trabajo en el mercado urbano genera una presión sobre la demanda; la cual no puede absorber este exceso, como consecuencias de restricciones que vienen dadas por requerimientos tecnológicos o por la estructura de estos mercados.

En el caso del sector industrial chaqueño, tal restricción puede verificarse en términos de requerimientos productivos; ya que como hemos mencionado, las ramas que concentran la mayor generación de puestos de trabajo son capital intensivas y por lo tanto emplean menores niveles de mano de obra. Este excedente de mano de obra no tiene más opción que refugiarse en el segmento de actividades informales, lo que termina configurando un mercado laboral segmentado. A este punto podemos conectar nuestras conclusiones, el Chaco posee un mercado laboral marcadamente dividido entre el sector formal e informal por un lado, debido al proceso de tecnificación y concentración evidenciado por la producción agrícola, lo que expulsa la mano de obra hacia la ciudad. Por el otro, que la industria no logra romper con este proceso ni atenuarlo dada la existencia de un sector productivo dicotómico, como fue demostrado, el cual ofrece condiciones laborales y salarios marcadamente diferenciados, potenciando aún más la segmentación laboral. Con la intención de hacer operativa la distinción consideramos como precarios a aquellos trabajadores que no realizan aportes jubilatorios y no precarios a aquellos que sí los realizan. El **cuadro 12** ayuda a esclarecer la situación actual en la provincia.

Del cuadro puede notarse una tendencia a la expansión de los asalariados

⁵ *op.cit*

⁶ Estas características de la organización productiva de la industria maderera y forestal, así como sus mayores niveles de informalidad señalados previamente, fueron comprobados en sucesivas visitas a las localidades productivas donde se asienta la mayor parte de dicha actividad, en el marco de una investigación paralela en la Escuela de Gobierno. Para profundizar el tema ver: La Foresto Industria en la Provincia del Chaco en www.escueladegobierno.chaco.gov.ar/biblioteca/documentos.html

⁷ *op.cit*

Cuadro 12. Total país, NEA y Gran Resistencia. Participación de las ocupaciones precarias y no precarias. 2003-2010. En %

		Período	
		2003	2014
Resistencia			
Ocupaciones precarias	Informales	26,23	16,50
	Asalariados no registrados	41,30	34,92
Ocupaciones no precarias	Asalariados registrados	29,50	45,55
	No asalariados	5,92	3,90

Fuente: Elaboración propia sobre datos del INDEC.

registrados lo que podría ser en primera medida un indicador de mejora en las condiciones laborales. Además la caída de los informales como porcentaje del universo de ocupados reforzaría la inferencia anterior. Si bien la dirección del cambio es positiva para el aglomerado resistenciano, el porcentaje de ocupados precarios representa aún un valor alto que oscila en torno del 50%, es decir la mitad de la población se encuentra trabajando sin realizar ningún tipo de aportes jubilatorios.

Este patrón sería consistente con el fenómeno de urbanización de la mano de obra la cual se emplea en su mayoría (según datos expuestos en secciones anteriores) en el sector de comercio, construcción, servicios domésticos y sector público, los cuales constituyen actividades de "refugio" para los trabajadores rurales.

Datos en el nivel nacional demuestran que los mayores índices de precariedad se registran para el sector de agricultura, ganadería y silvicultura, llegando a cifras alarmantes con un 50% de empleo no registrado.⁸ Si bien estas cifras son nacionales no es improbable pensar que la misma situación, o muy similar, se reproduce en el Chaco en cuanto a los niveles de precariedad registrados. A raíz de esto podríamos ampliar las conclusiones arrojadas anteriormente y agregar que, el sector primario presenta las mayores deficiencias a la hora de generar empleo de calidad. Si vinculamos esto último con el perfil productivo exportador que se describió en el primer apartado

⁸ Por otro lado el resto de los sectores presentan, para el total de aglomerados, tasas de informalidad relativamente menores, que varían entre el 20% y el 30%, siendo de las más elevadas la de construcción, actividad que como se señaló anteriormente creció de manera muy significativa en los últimos años en la provincia del Chaco y especialmente en el aglomerado de Resistencia.

las conclusiones son aún más amplias. El análisis de las exportaciones nos indicaba el significativo volumen de las mismas por parte del sector primario por sobre la industria (MOA y MOI) lo que nos acercaba a una idea clara de la competitividad del sector agropecuario y de su preeminencia por sobre el resto, al ser la actividad típicamente característica de la provincia dada sus ventajas comparativas. Es justamente este mismo sector el que presenta los niveles de precariedad más altos. Así los elevados niveles de precariedad en general y la vulnerabilidad que representa el empleo en dicho sector, dan una idea del patrón de distribución del ingreso vigente en la provincia, el que acentúa un bajo poder adquisitivo de los trabajadores haciéndolos incapaces de incentivar al sector productivo. Esta última aseveración será aún más clara sobre el final del artículo al analizar las brechas salariales entre precarios y no precarios.

Para no quedarnos con una mirada parcial de la estructura del mercado de trabajo, continuaremos analizando los principales indicadores que describen su dinámica, haciendo énfasis en la calidad del empleo generado teniendo en cuenta que los mismos afectan al tamaño de la demanda local, a la composición del mercado y por consiguiente influye en el perfil productivo que adopta la provincia. Como punto de partida, el **cuadro 13** nos presenta los llamados “indicadores básicos” con el objetivo de tener así una visión general de la situación, tanto para el Gran Resistencia, como para el total del país y para la ciudad de Buenos Aires.

Según datos arrojados por la EPH, para el período de tiempo analizado a lo largo del presente trabajo, la mayoría de los aglomerados urbanos contemplados por la encuesta experimentaron una reducción generalizada del desempleo, lo cual explica la variación negativa de la tasa de desempleo para el total país. Puede observarse también que ese fue el mismo sentido en el que se modifica el ratio para el Gran Resistencia al igual que para la ciudad de Buenos Aires.

Un dato curioso exhibido por el **cuadro 13**, es la cifra para el Gran Resistencia de la tasa de desempleo para 2014. Según datos del Indec para ese año, la cantidad de desocupados como porcentaje del total de la población que se encuentra en condiciones de ofrecer su fuerza de trabajo resulta ser 0%. A primera vista, esto implicaría que el mercado laboral de la ciudad de Resistencia fue capaz de absorber el total de la oferta de trabajo disponible. Dicho de otra forma, no existirían personas que no teniendo ocupación están buscando activamente trabajo. Sin embargo realizar tal aseveración resultaría apresurado. Con el objetivo de lograr un análisis integral, es necesario observar la evolución conjunta de los principales indicadores: tasa de desempleo, empleo y actividad.

Si nos centramos sobre el caso de Gran Resistencia, podemos observar a partir del cuadro que no solamente disminuyó la tasa de desempleo en el

Cuadro 13. País, Buenos Aires, Gran Resistencia. Tasa de actividad, empleo, desocupación. 2003-2014

	2003	2014
Total País		
1. Tasa de actividad	55,6	55,1
2. Tasa de empleo	47,6	51,3
3. Tasa de desocupación	14,4	6,9
Buenos Aires		
1. Tasa de actividad	53,7	53,0
2. Tasa de empleo	47,7	50,3
3. Tasa de desocupación	11,2	5,0
Gran Resistencia		
1. Tasa de actividad	50,5	36,2
2. Tasa de empleo	44,3	36,2
3. Tasa de desocupación	12,4	0

Fuente: Elaboración propia sobre datos del INDEC

período bajo análisis (pasó de un 12,4% en 2003 a un 0% en 2014), sino también lo hicieron la de empleo (44,3% a 35,2% para dichos años) y la de actividad. Esta última, en Gran Resistencia, para el año 2003 indicaba que 51 de cada 100 personas pertenecían a la población económicamente activa; mientras que para el año 2014, sólo 36 de cada 100. Estos datos nos revelan información muy interesante. Al disminuir la tasa de desempleo se podría inferir que dicha población encontró trabajo y pasó a formar parte de los empleados, sin embargo, una caída de la tasa de ocupación nos indica que eso no ocurrió.

Para comprender lo que realmente aconteció, debemos recordar que se entiende por desempleado a aquella persona que busca activamente trabajo y no lo consigue en un período determinado. Por lo tanto, el hecho de que la tasa sea del 0% en el fondo no necesariamente indica que no exista gente sin trabajo. Por lo contrario, el análisis de las cifras expuestas (la caída en la tasa de actividad y empleo), podemos concluir *que en el Gran Resistencia aumentó la proporción de personas que no buscan activamente trabajo estando en condiciones de hacerlo.*

El **cuadro 14** refuerza esta idea; en él podemos observar la variación de los NINI y la tasa de dependencia de ocupados⁹. En relación con el segundo

Cuadro 14. Proporción de los Nini y tasa de dependencia. 2003-2014

	Nini %		Tasa de dependencia	
	2003	2014	2003	2014
Chaco	16,03	28,86	1,33	1,81
Buenos Aires	14,07	14,34	0,89	0,72
Total País	13,56	17,29	1,16	1,06

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la EAUH-INDEC

indicador, para el caso del Chaco, este supera la unidad en los dos períodos de tiempo analizados, lo cual deja en evidencia que el universo de desocupados e inactivos es mayor que el universo de ocupados, lo que a su vez concuerda con lo expuesto previamente. Por otro lado, si definimos como NINI al porcentaje de inactivos entre 18 y 25 años que no estudian -es decir las personas que estando en edad de trabajar y/o estudiar no hacen ninguna de las dos cosas- podemos ver que la situación es aún más grave. La proporción de NINI pasó de representar un 16% en 2003 a un 29% para 2014. Esto da cuenta de un contexto en el cual no sólo aumentó la cantidad de personas que no se encuentran buscando activamente un trabajo sino que además una gran parte de ese total, que se encuentra en edad de estudiar tampoco desarrolla esta actividad alternativa.

Hasta aquí hemos descripto la situación del entramado productivo y del mercado laboral y de su análisis se evidencia un proceso de mutuo reforzamiento entre ambas. Por un lado la estructura industrial con baja participación en la actividad productiva y a su vez concentrada sobre pocas ramas de gran tamaño con mayor requerimiento de capital, no tiene una capacidad genuina de absorción de la mano de obra disponible como consecuencia del proceso de urbanización, por lo que el excedente de fuerza de trabajo es empleada en sectores de mayor vulnerabilidad. Además se presenta la vulnerabilidad propia del sector primario, por cuanto toda la sumatoria se refleja en el índice ya mencionado del 50% de mano de obra precaria. Al mismo tiempo al interior de la industria se observa también una fuerza de trabajo con situaciones muy disímiles ya que se encuentran empleadas en distintos sectores que son ampliamente divergentes, conforme fue descripto. Entonces hasta aquí las características del entramado productivo generan un mercado laboral segmentado y de bajos ingresos. Resulta interesante notar que este último fenómeno se da también en el sentido inverso dado

⁹ La tasa de dependencia de los ocupados nos muestra la relación entre población inactiva y desocupada respecto de la población ocupada.

que la baja oferta de mano de obra, comprobada en el aumento de la tasa de inactividad, supone un freno al desarrollo de industrias competitivas, más si se considera que de esa proporción gran parte no participan de actividades de formación, por lo que se encuentran fuera del sistema educativo. Esta baja calificación los lleva a ofrecerse y a ser aceptados en actividades peor remuneradas y con mayor vulnerabilidad. Al mismo tiempo también las altas tasas de dependencia configuran un deterioro de la situación fiscal y previsional, lo que supone una limitante al proceso redistributivo y a la capacidad de acción estatal como pieza clave en la formación de incentivos industriales y de empleo.

Sin duda que el canal más fuerte de este mutuo reforzamiento son los salarios que agregados configuran el poder adquisitivo del mercado interno chaqueño. Como ya se demostró anteriormente la brecha salarial al interior de las ramas de actividad industriales son significativas. Si además, como hemos afirmado, gran parte de población se emplea en otros sectores con características de vulnerabilidad, lo que se evidenciaba en un 50% de la mano de obra en situación de precariedad, se hace necesario indagar en las brechas entre precarios y no precarios. En ese sentido el **cuadro 15** aporta datos con una mejor visión al respecto; el mismo nos permite observar qué porcentaje representan los salarios de cada región y del Gran Resistencia respecto del salario promedio total del país.

Este cuadro manifiesta uno de los rasgos más importantes en el esquema centro-periferia; deja en claro que las regiones marginadas perciben ingresos más reducidos de los que se verifican en las regiones centrales y en particular esto se evidencia para el caso de la ciudad de Resistencia y el NEA. Recordemos que los salarios reales más bajos (en comparación con las regiones centrales) tienen su correlato en el diferencial de productividad entre las regiones. Y que, posteriormente, va a ser redistribuido en forma de utilidades o reinversiones en la misma región. Además funcionan como una limitante al desarrollo productivo, ya que repercuten en el mercado interno que tendrá un menor poder de compra, obligando a desarrollar su producción en función de la demanda de mercados de otras provincias o países.

Estas características del mercado laboral: bajas remuneraciones de los trabajadores y la brecha entre los ingresos de actividades precarias y no precarios reafirman y conservan un patrón de distribución regresivo. Además, si bien algunos sectores generan rentas altas, ésta es captada principalmente por los dueños del capital, que en su mayoría no son de propiedad chaqueña y, por ende, esta renta no es reinvertida en la provincia (Gorenstein, 2012).

Conclusión

Tanto Chaco como la región del NEA representarían lo que en la teoría se denomina como *regiones periféricas*. Esta categorización responde a las

Cuadro 15. Ingresos laborales promedios percibido por cada categoría ocupacional en relación con el total país, 2014. En %

	Ocupaciones precarias		Ocupaciones no precarias	
	Informales	Asalariados no registrados	Asalariados registrados	No Asalariados
Total país	100,00	100,00	100,00	100,00
NEA	78,38	80,60	81,11	71,54
GBA	90,76	109,15	103,39	107,80
Resistencia	71,68	91,45	80,88	41,67

Fuente: Elaboración propia sobre datos del INDEC

siguientes características: tanto la región como la provincia tienen perfiles productivos preeminentemente extractivos con bajo valor agregado, somos proveedores de alimentos, materias primas y fuerza de trabajo, factores que se combinan con una escasa producción manufacturera y poco desarrollo urbano, en conjunto con una dependencia de precios y demanda gestadas en las regiones centro, que configura una alta vulnerabilidad de nuestra región.

Como observamos a lo largo del artículo, en los últimos años, los productos primarios representan más del 80% de la producción exportable. Esto en parte contribuye a que la provincia quede atada a las demandas externas (región centro y resto del mundo), es decir, nuestro perfil productivo varía en función de ellas, lo que configura un esquema de dependencia propio del desarrollo centro-periferia.

Respecto del análisis del conjunto del entramado productivo provincial, incluyendo tanto a las industrias exportables como las no exportables, se nos planteó una limitante en cuanto a la información que sólo nos permitía realizar una caracterización parcial que *a priori* nos indicaba una escasa transformación en la estructura industrial en la última década. Para completar la caracterización del período actual y corroborar que el estancamiento en el desarrollo industrial no sólo corresponde a los últimos 10 años sino también para los últimos 20, recurrimos al CNE 2004 que resume el legado industrial de los noventa.

Sobre lo estudiado a partir del CNE 2004 mostramos que la década de los '90 nos dejó una estructura industrial con un alto nivel de concentración en torno de tres ramas productivas principales: alimentos y bebidas, sustancias químicas y productos textiles. Éstas no sólo explican más del 80% de la producción total sino que además presentan elevados índices de productividad,

los salarios más altos, y a su vez tienen en común el uso intensivo de capital. En contraste una pequeña parte de la producción queda repartida en ramas típicas de la provincia como lo son la actividad forestal-maderera y metal-mecánica, ambas con un uso más intensivo de mano de obra pero baja participación en la producción total, en la generación de valor agregado y salarios medios por debajo del promedio provincial. Si además a esto le agregamos que las tres ramas preponderantes están en gran medida, y algunas casi en su totalidad, dominadas por grandes empresas, *todo esto nos da como resultado una estructura productiva con una alta concentración económica*. Al analizar las brechas salariales entre las ramas se evidenció que estas presentan *una distribución salarial desigual a su interior configurando un mercado laboral industrial segmentado*. Todo indica que estos rasgos propios de la industria provincial están vigentes hace 20 años.

Además debemos resaltar el peso poco significativo que tiene el sector industrial en el desarrollo social y económico del Chaco: la provincia depende de otros sectores como ser comercio y servicios para la creación de empresas y por ende de empleos, siendo significativo el rol del Estado como empleador.

Al contar con un perfil productivo sesgado hacia los productos primarios con reducidos coeficientes de requerimiento de mano de obra, dada la tecnificación de la producción, se genera la necesidad de migración de la fuerza laboral rural hacia ámbitos urbanos en busca de mejores oportunidades de trabajo y condiciones de vida. Pero dado el perfil industrial dicotómico y concentrado, el entramado productivo no es capaz de absorber el excedente de mano de obra, por lo que éste termina empleándose en los sectores de comercio, construcción, servicios domésticos y sector público, entre otros, habitualmente relacionados con altos niveles de informalidad y precarización. A esto debe sumársele la dinámica distributiva regresiva y las brechas salariales observadas entre ocupaciones precarias y no precarias.

En cuanto a los indicadores del conjunto del mercado laboral chaqueño un dato muy notorio y llamativo es la baja oferta de fuerza de trabajo, lo cual se hace evidente en la disminución de la tasa de actividad. Considerar esto es fundamental para comprender el curioso índice de desempleo 0 para 2014, el que no se explica por la presencia de personas sin empleo sino más bien debido a los bajos niveles de la población económicamente activa, es decir la poca cantidad de personas que buscan activamente un trabajo, lo que representa una problemática latente que encuentra su correlato en el aumento de los NINI para los últimos años.

Este escenario da como resultado un mercado interno regional y provincial de escasas dimensiones y fuertemente segmentado lo cual pone un límite a la posibilidad de *diversificación de la producción*, lo que genera y al mismo tiempo se refuerza en el hecho de que tanto el NEA como el Chaco tienen

como referencia otros mercados, especializándose en función de la demanda externa. Esto no permite el desarrollo de actividades, por fuera de las típicamente competitivas de gran escala, pero con gran potencial de absorción del empleo que se traslade en un mayor dinamismo de la economía chacaña.

Bibliografía

- Arakaki, A. y Graña, J. (2013). Múltiples explicaciones, un mismo fenómeno. Hacia una teoría completa de la precariedad laboral. VII Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Monteforte, E. y Jaccoud, F. (2013). El mundo del trabajo en discusión. Avances y temas pendientes. 11º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo.
- Departamento de Información Económica y Social (DIES), Frencia, P. y San José, A. (2010) "Informe trimestral Empleo Industrial Formal II trimestre 2009".
- Di Filippo, A. (1998). La visión centro-periferia hoy. *Revista de la CEPAL*, 50.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (25 de 09 de 2015). Obtenido de INDEC: http://www.indec.gov.ar/Economico2005/inc_presenta.asp
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (15 de 10 de 2015). Obtenido de INDEC: <http://www.indec.gov.ar/bases-de-datos.asp>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (13 de 09 de 2015). Obtenido de Origen provincial de las exportaciones argentinas (OPEX): <https://opex.indec.gov.ar/>
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. (23 de 09 de 2015). Secretaria de Política Económica y Planificación del Desarrollo. Obtenido de <http://www.economia.gob.ar/secretarias/politica-economica/programacion-macroeconomica/>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (12 de 08 de 2015). Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Obtenido de <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/oede/index.asp>
- Trevignani, M. (2012). "¿Crecimiento o desarrollo? El ciclo reciente en el Norte Argentino": de Silvia Gorenstein (org.), Alicia Castagna, Silvia Gorenstein, Martín Schorr, Martín Napal, Isabel Raposo, María Lidia Woelflin, Paula Báscolo y Esteban Ferreira (2012), Miño y Dávila Ediciones, Buenos Aires. Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal, (18), pp.133-135.
- Escuela de Gobierno del Chaco.(2014) "La Foresto Industria en la Provincia del Chaco: desafíos y oportunidades para su desarrollo". Octubre.

Un repaso de las principales transformaciones en la explotación de hidrocarburos en el período 1989-2015*

PABLO BARNEIX**

El artículo analiza el funcionamiento del mercado de petróleo y gas natural en la Argentina en el período 1989-2015. El modelo de privatización y desregulación (1989-2011) se tradujo en una sobreexplotación, sobre todo en los primeros años, y una subinversión en exploración que devino en un acelerado agotamiento de las reservas disponibles. La recuperación económica experimentada tras el abandono de la convertibilidad evidenció la inviabilidad de dicho modelo ante un nuevo escenario caracterizado por un fuerte incremento de la demanda interna de hidrocarburos que se tradujo en un déficit energético creciente.

La recuperación del control de YPF por parte del Estado argentino a principios de 2012 significó un quiebre en la política petrolera llevada adelante desde principios de los noventa y pareció abrir un nuevo capítulo caracterizado por la búsqueda del ansiado autoabastecimiento y la creciente importancia asignada a las explotaciones de hidrocarburos no convencionales en ese proceso. Sin embargo, la llegada a la presidencia de Mauricio Macri no sólo pone un paréntesis a las posibilidades de volver a planificar una política sectorial de largo plazo, sino que abre un gran interrogante sobre la dirección que tomarán las políticas sectoriales y el papel de YPF en los próximos años.

Palabras clave: Hidrocarburos - Privatización - Desregulación - Déficit energético - Renacionalización

realidad económica 304 (2016) pp. 103-133

ISSN 0325-1926

* El presente artículo es producto de las actividades de investigación desarrolladas en el marco del proyecto PICTO PLACTED 0002/2013: "Las políticas públicas en CyT hacia los sectores de hidrocarburos y telecomunicaciones en el marco de la privatización de empresas públicas en Brasil. Estrategia de financiamiento y la vinculación con las universidades. Lecciones para el caso argentino". El autor agradece especialmente los valiosos comentarios y sugerencias realizados por Karina Forcinito, a quien, desde luego, se exime de toda responsabilidad por los errores u omisiones que pudieran existir.

** Investigador-Docente. Área de Economía. Instituto del Desarrollo Humano. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Notes to understand the current energy problems in Argentina: A review of the main changes in the exploitation of hydrocarbons in the period 1989-2015

This article analyzes the market performance of oil and natural gas in Argentina throughout the period 1989-2015. The model of privatization and deregulation (1989-2011) resulted in overexploitation, especially in the early years, and the underinvestment in exploration that resulted in an accelerated depletion of available reserves. The economic recovery since the abandonment of the convertibility regime demonstrated the infeasibility of the model to a new stage characterized by a strong increase in domestic demand for oil which resulted in an increasing deficit in the area of energy.

Regaining control of YPF by the Argentine government in early 2012 meant a discontinuity in the oil policy pursued since the early nineties and seemed to open a new chapter characterized by the pursuit of long-awaited self-supply and the increasing importance attached to unconventional hydrocarbon exploitation in that process. However, the arrival to presidency of Mauricio Macri not only puts a parenthesis to the possibilities to replan a sector long-term policy, but also opens up a big question about the direction that the policies will take and about the role of YPF the next years.

Keywords: Hydrocarbons - Privatization - Deregulation - Energetic deficit - Renationalization

Fecha de recepción: mayo de 2016

Fecha de aceptación agosto de 2016

Introducción

El presente artículo pretende realizar un breve recorrido por los principales hitos en la historia reciente de la exploración y extracción del petróleo y del gas natural en la Argentina en el período que va desde mediados de 1989 hasta fines de 2015 con el propósito de favorecer la comprensión de la situación actual de la actividad y sus perspectivas ante un nuevo escenario caracterizado por un abultado déficit energético y las expectativas generadas en torno de la explotación de los hidrocarburos no convencionales. El análisis se focalizará en el desempeño del sector considerando el papel que tuvieron las políticas desarrolladas por el Estado nacional en dicha etapa¹.

La relevancia del sector hidrocarburífero radica en su carácter estratégico como insumo de uso difundido para el resto del sistema productivo (especialmente las actividades industriales y el transporte). El sector petrolero y gasífero constituyó y aún constituye uno de los pilares que sostiene el desenvolvimiento del capitalismo en la actual etapa de desarrollo. El carácter energo-intensivo de las principales funciones de producción tanto agropecuarias como industriales (fuertemente dependiente de los hidrocarburos) continúa vigente a pesar del surgimiento de fuentes energéticas alternativas. En este sentido, debemos tener en consideración que el petróleo y el gas son recursos no renovables con escasas posibilidades de sustitución en plazos acotados.

En la Argentina, la situación actual de la producción de hidrocarburos plantea serios interrogantes sobre el nivel de importaciones futuras y por consiguiente sobre la vulnerabilidad del funcionamiento global de la economía, puesto que si el abastecimiento energético no está garantizado se puede producir un fuerte deterioro en la calidad de vida de la población y de todo el aparato productivo². No debe perderse de vista que dada la tendencia al estrangulamiento externo evidenciado históricamente por la economía argentina resulta sumamente difícil suplir con importaciones los faltantes energéticos producto de la baja *performance* local, puesto que ello contribuye a profundizar el problema de escasez de divisas.

¹ El análisis estará centrado sobre las actividades que comprenden el “upstream” (exploración y extracción) haciendo referencia al “downstream” (transporte, industrialización y comercialización) solamente en los casos que se considere pertinente.

² La matriz energética argentina presenta como rasgo estructural una alta concentración en los hidrocarburos en sus fuentes de energía primaria. El 88,5% de la oferta total de energía primaria proviene de los combustibles fósiles, correspondiendo un 50,8% al gas natural, un 36,7% al petróleo y el 1% al carbón mineral. Mientras que el 11,5% restante proviene de la energía hidráulica, la energía nuclear, leña y bagazo, el aceite vegetal y otros recursos primarios (Balance Energético Nacional. Año 2014. Ministerio de Energía y Minería de la Nación).

No obstante, en la actualidad, la posibilidad de explotar recursos de reservorios no convencionales ha suscitado enormes expectativas, fundamentalmente a partir de las grandes cantidades de “shale gas” y “shale oil” presentes en el megayacimiento de “Vaca Muerta”³. Desde 2010 la producción de hidrocarburos no convencionales ha crecido día a día en el país. En consecuencia, en los últimos años su participación en el total de la producción ha pasado a ser significativa.

El artículo está organizado de la siguiente manera: en la primera sección analizamos los rasgos estructurales y la dinámica del mercado petrolero argentino en la etapa del modelo de privatización y desregulación⁴ (1989-2011). En segundo lugar, abordamos la política sectorial del período pos-convertibilidad con el fin de establecer rupturas y continuidades con los años noventa (2002-2011). La tercera sección está dedicada a estudiar específicamente la problemática actual del sector energético argentino y sus perspectivas a partir de la renacionalización del 51% de las acciones de YPF producida a comienzos de 2012. Finalmente se presentan las conclusiones obtenidas en relación con las diversas dimensiones analizadas.

1. Las reformas de los noventa en el sector hidrocarburífero argentino: la puesta en marcha del modelo de privatización y desregulación de la actividad

A partir de 1989, en el marco de la aplicación de un amplio programa de políticas neoliberales, se produjo un cambio radical en la concepción que se tenía de los hidrocarburos como insumo estratégico, tanto el petróleo como el gas natural en la medida en que pasaron a ser considerados como una mercancía transable más. La sanción de las leyes de Reforma del Estado (ley 23.696) y de Emergencia Económica (ley 23.697) a pocos meses del comienzo del gobierno de Carlos Menem abrió el camino a un proceso de reformas estructurales que avanzó sobre el sector petrolero cambiando radicalmente esta orientación que había caracterizado la política petrolera hasta entonces.

³ El yacimiento de “Vaca Muerta” se encuentra ubicado en las provincias de Neuquén y parte de Mendoza. La formación tiene una superficie de 30 mil km², de los cuales YPF posee la concesión de más de 12 mil km² y tiene un enorme potencial para la obtención de petróleo y gas no convencional.

⁴ La “desregulación” a la que se hace referencia se trató en realidad de una regulación “pro-capital” implementada desde el Estado. Es decir, se implementó una nueva regulación orientada a garantizar el monopolio de la actividad y altos niveles de rentabilidad al sector privado, fundamentalmente extranjero (Forcinito; Vilas; Iazzetta y Bohoslavsky, 2005). En este sentido, a los fines analíticos propuestos el término “desregulación” será utilizado en este trabajo para explicitar las reformas “promercado” instauradas en los años noventa.

Ese mismo año, por decreto el presidente Menem creó un mercado libre de crudo, otorgó la libre disponibilidad y la libre exportación del petróleo extraído por parte de cada empresa privada. En 1990, mediante la sanción de otro decreto⁵, se transformó a YPF, que era una sociedad del Estado, en una sociedad anónima autorizando al Ministerio de Economía para ofrecer las acciones y obligaciones de YPF S.A. en el mercado a partir del 1 de enero de 1991⁶. Asimismo, el Estado nacional asumía los créditos y deudas de YPF al 31 de diciembre de 1990.

La ley 24.145 dictada en noviembre de 1992 distribuyó el capital de YPF S.A. entre el Estado nacional (51 %), las provincias productoras de petróleo (39 %) y los trabajadores (recibieron el 10 % de las acciones por medio de los Programas de Propiedad Participada -PPP-). La misma ley autorizó, aprobando los decretos del PEN sobre dicha materia, la privatización de las acciones en poder del Estado nacional y de las provincias obligando a una liquidación conjunta. La autorización era total, pero el 50 % era obligatorio (Hidalgo, 2009).

Dicha ley establecía además la transferencia a las provincias del dominio público sobre los yacimientos existentes en su territorio o hasta 12 millas marinas. La provincialización de los recursos hidrocarburíferos terminaría por consagrarse con la reforma constitucional propiciada por Menem y acordada con Alfonsín en 1994, mediante la cual obtuvo la posibilidad de ser reelecto. La reforma constitucional estableció que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos existentes en su territorio”.

En 1993, el 50 % de las acciones del Estado nacional y de los provinciales fueron transferidas al sector privado. Luego, rápidamente, tanto las provincias, como los trabajadores fueron vendiendo sus tenencias presionados por las altas cotizaciones y la necesidad de liquidez. Finalmente, en 1999, la empresa española Repsol terminó de adquirir las acciones que todavía se encontraban en poder del Estado nacional, de los estados provinciales y del sector privado quedándose con el manejo de la compañía, lo que significó la privatización y extranjerización casi total de la explotación del petróleo y el gas descubierto en la Argentina.

⁵ El PEN, a través del decreto 2778/90 del 30 de diciembre de 1990 transformó a YPF en una sociedad anónima y la declaró sujeta a privatización facultando al Ministerio de Economía de la nación a determinar la forma y condiciones en que serían ofrecidas en el mercado.

⁶ Por su parte, la privatización de Gas del Estado empresa que tenía a su cargo el transporte y la distribución de gas en el nivel domiciliario e industrial fue ordenada a mediados de 1992 por la ley 24.076 que redefinió el contexto de la industria y estableció los parámetros del marco regulador. La empresa fue dividida en diez unidades independientes: dos transportistas (TGN en el norte correspondiente a los gasoductos norte-centro-oeste y TGS con los gasoductos San Martín, NEUBA I y II); y ocho distribuidoras (Metropolitana, Buenos Aires Norte, Cuyana, Central, Litoral, Noroeste, Pampeana y Sur). Cada una de estas empresas recibieron una licencia por 35 años con opción a 10 más (Hidalgo, 2009).

De esta manera, el gobierno de Menem modificó radicalmente el esquema de producción, (al igual que el de transporte y disposición de los hidrocarburos) generando el retiro del Estado como actor central del sector petrolero y gasífero dando lugar a la consolidación de un oligopolio altamente concentrado. La regulación promercado implementada buscó hacer converger los precios locales con los internacionales garantizando altos niveles de rentabilidad al capital privado⁷. En ese sentido, por caso, se mantuvo dolarizado el precio de gas en boca de pozo. Sin embargo, este alineamiento de precios no fue tal, puesto que durante toda la década de los noventa los precios domésticos estuvieron por encima de los precios internacionales como consecuencia del poder monopólico ejercido por las empresas con posición dominante en el mercado (Forcinito y Nahón, 2005).

Precisamente por la elevada rentabilidad asociada con el esquema regulatorio que se implementó, se produjo un significativo aumento de la producción (sobreexplotación) y también de los niveles exportados (sobre todo durante los primeros años)⁸. Paralelamente, la ausencia de control estatal sobre la relación producción/exportación/exploración derivó en una drástica disminución de las inversiones en exploración (subexploración), con la consiguiente caída de las reservas.

En este sentido, resulta evidente que pese a los altos niveles de rentabilidad en términos internacionales (Azpiazu, 2005) no existieron incentivos suficientes para promover inversiones en exploración. Así, la explicación a la caída sostenida en la incorporación de nuevas reservas de crudo y gas natural debe buscarse en el carácter transnacional de la operatoria de la mayoría de las petroleras con actuación en el país. Dichas compañías, al decidir el des-

⁷ En la práctica, el nuevo esquema regulatorio entregó la apropiación de la mayor parte de la renta petrolera al capital privado, básicamente extranjero. A partir de la privatización total de YPF SA el Estado nacional solo podía apropiarse de parte de esa renta vía el impuesto a las ganancias que tributan las empresas anualmente, puesto que resignó la posibilidad de captar renta por medio de la explotación estatal (las retenciones, que comenzaron a aplicarse a partir de 2002, son otro mecanismo de captación de renta por parte del Estado). Por su parte, las provincias productoras continuaron participando de la distribución mediante el sistema de regalías. Las regalías son una contraprestación económica mediante la cual los titulares de las concesiones hidrocarburíferas están obligados a pagar por el derecho de explotar los recursos a los estados provinciales que, en la Argentina, son los propietarios del subsuelo. En la Argentina la alícuota que reciben las provincias es del 12 % (siendo actualmente unas de las más bajas del mundo). Para un mayor análisis sobre la evolución de la distribución de la renta de los hidrocarburos en la Argentina ver Kozulj, 2002; Recalde, 2011 y Barrera, 2013a.

⁸ Entre las principales falencias regulatorias se destacan las bajas regalías por la explotación de los hidrocarburos (12 %); la entrega del manejo del comercio exterior a las empresas; la falta de control de las reservas por parte del Estado; la inexistencia de sanciones ante el incumplimiento de la normativa sectorial mediante la cual se les entregó los yacimientos de YPF (Ortiz y Schorr, 2014).

Cuadro 1. Evolución de la producción, las exportaciones y las ventas internas de crudo en la Argentina a partir de la desregulación de la actividad, 1990-2011

Año	Producción (P) (millones de m ³)	Var. P (%)	Exportaciones (X) (millones de m ³)	Var. X (%)	Ventas internas (P-X) (millones de m ³)	Var. Vtas. Int. (%)	Vtas. int./P.
1990	28,004	—	1,036	—	26,967	—	96
1991	28,620	2	1,437	39	27,183	1	95
1992	32,246	13	3,066	113	29,180	7	90
1993	34,447	7	5,167	69	29,280	0	85
1994	38,732	12	12,142	135	26,590	-9	69
1995	41,739	8	16,251	34	25,488	-4	61
1996	45,569	9	18,859	16	26,710	5	59
1997	48,425	6	19,328	2	29,097	9	60
1998	49,148	1	19,184	-1	29,964	3	61
1999	45,587	-7	15,611	-19	29,975	0	66
2000	43,243	-5	16,099	3	27,144	-9	63
2001	44,578	3	16,685	4	27,893	3	63
2002	43,953	-1	15,460	-7	24,493	-12	56
2003	43,125	-2	13,335	-14	29,790	22	69
2004	40,639	-6	10,237	-23	30,402	2	75
2005	38,621	-5	8,686	-15	29,935	-2	78
2006	38,268	-1	5,079	-42	33,188	11	87
2007	37,306	-3	3,301	-35	34,005	2	91
2008	36,637	-2	3,194	-3	33,343	-2	91
2009	36,146	-1	5,286	65	30,860	-7	85
2010	35,345	-2	5,266	0	30,079	-3	85
2011	33,218	-6	3,454	-34	29,764	-1	90
Prom. 1990-2001	40,028	5	12,072	36	27,956	0	72
Prom. 2002-2011	38,326	-3	7,330	-11	30,996	1	81
Prom. 1990-2011	39,254	1	9,917	14	29,337	1	76

Fuente: Elaboración propia sobre datos provenientes del Ministerio de Energía y Minería de la Nación

tino de sus inversiones, prefirieron invertir en países donde la tasa de rentabilidad resultaba aún más elevada (Bolivia, Ecuador, golfo de México, Libia, Argelia, etc.) (Barneix, 2012).

En el **cuadro 1** se observa cómo la privatización y el modelo de explotación asociado condujo a un fuerte aumento de la extracción de crudo en los primeros años⁹. Se evidencia cómo las reformas estructurales implementadas

⁹ No debe perderse de vista que fue la utilización de tecnología más avanzada y la mejora en el factor de recuperación, en paralelo con la puesta en producción de yacimientos que el

entre 1989 y 1993 derivaron en un significativo incremento de los volúmenes exportados. En 1997 y 1998 se registraron ventas récord al exterior por más de 19 millones de m³ varias veces por encima del millón de m³ exportado a comienzos de la década. Sin embargo, desde 1998, año en el que se registró un pico de casi 50 millones de m³, la producción de petróleo en la Argentina bajó en forma ininterrumpida¹⁰. En 2011, el último año antes de que el Estado volviera a tomar el control de YPF, se extrajeron poco más de 33 millones de m³ lo que implica una caída acumulada del 38% entre 1998 y 2011.

A partir de 2002, tras el abandono de la convertibilidad, la Argentina experimentó un fuerte crecimiento económico expresado en una importante recomposición industrial y mejoras sociales que significaron un crecimiento del consumo interno de hidrocarburos. En este nuevo escenario, la caída experimentada en la producción local de crudo redujo aún más los saldos exportables. Adicionalmente, las exportaciones de crudo también se vieron desalentadas por la introducción de retenciones que fueron incrementándose paulatinamente (la política de retenciones sobre el petróleo y el gas será analizada en el apartado 2). De esta manera, la caída en la producción se vio acompañada por una reducción de las cantidades exportadas motivada tanto por la reducción de la oferta como por el cobro de derechos de exportación por parte del gobierno nacional (ver **cuadro 1**).

Cabe señalar, que la caída experimentada en las exportaciones de crudo desde 2002 significa un cambio de la política estatal llevada a cabo en los años noventa. La disminución de las cantidades extraídas de petróleo en el período posconvertibilidad tuvo como correlato el incremento del porcentaje destinado al abastecimiento interno en detrimento de las exportaciones (cayeron en promedio un 11% año tras año) que elevaron en poco más de 2,5 millones de m³ el crudo orientado a satisfacer la demanda local en el período 2002-2011 con respecto a la etapa 1990-2001. Como se puede observar en el **cuadro 2**, el porcentaje del crudo producido que se dedicó al consumo interno pasó del 72% en el período 1990-2001 al 81% en la etapa que va desde 2002 hasta 2011.

Con respecto al gas natural, también se produjo un importante aumento en la producción que alcanzó su pico en el año 2004 cuando la extracción superó los 52.000 millones de m³. Desde entonces se registró un paulatino descenso en los volúmenes producidos hasta ubicarse en 2011 en poco más

radicalismo había dejado de lado para centrarse sobre las áreas centrales, lo que permitió incrementar sustancialmente la producción entre los años 1993 y 1998 (ver Ortiz, 2007, Barrera, 2012, Kozulj y Bravo, 1993, entre otros).

¹⁰ Cabe señalar, que al año siguiente Repsol se hace cargo de YPF al quedarse con prácticamente la totalidad de las acciones. Es decir, la adquisición de YPF por parte de Repsol coincide con el comienzo del declive en la producción de crudo (Barneix, 2012).

Cuadro 2. Evolución de la producción, las exportaciones y ventas internas de gas natural en la Argentina a partir de la desregulación de la actividad, 1990-2011

Año	Producción (P) (millones de m ³)	Var. P (%)	Exportaciones (X) (millones de m ³)	Var. X (%)	Ventas internas (P-X) (millones de m ³)	Var. Vtas. Int. (%)	% Vtas. int./P. (%)
Vtas. int./P.							
1990	23.017,917	--	---	--	23.017,917	--	100
1991	24.642,916	7	---	--	24.642,916	7	100
1992	25.042,630	2	---	--	25.042,630	2	100
1993	26.662,657	6	---	--	26.662,657	6	100
1994	27.697,397	4	---	--	27.697,397	4	100
1995	30.441,179	10	---	--	30.441,179	10	100
1996	34.649,729	14	---	--	34.649,729	14	100
1997	37.077,499	7	670,740	--	36.406,759	5	98
1998	38.998,034	5	1.985,047	196	37.012,987	2	95
1999	43.313,252	11	3.385,873	71	39.927,379	8	92
2000	45.766,036	6	4.646,921	37	41.119,115	3	90
2001	46.216,081	1	6.180,275	33	40.035,806	-3	87
2002	46.245,119	0	5.846,336	-5	40.398,783	1	87
2003	50.633,115	9	6.460,531	11	44.172,584	9	87
2004	52.349,267	3	7.348,143	14	45.001,124	2	86
2005	51.566,791	-1	6.600,100	-10	44.966,691	0	87
2006	51.778,528	0	3.067,470	-54	48.711,058	8	94
2007	51.006,115	-1	1.245,025	-59	49.761,090	2	98
2008	50.509,164	-1	697,935	-44	49.811,229	0	99
2009	48.417,101	-4	782,125	12	47.634,976	-4	98
2010	47.098,582	-3	401,183	-49	46.697,399	-2	99
2011	46.312,773	-2	152,820	-62	46.159,953	-1	99,7
Prom. 1990-2001	33.627,111	7	1.405,738	31	32.221,373	5	97
Prom. 2002-2011	49.591,656	0	3.260,167	-25	46.331,489	2	94
Prom. 1990-2011	40.883,722	4	2.248,660	4	38.635,062	3	95

Fuente: Elaboración propia sobre datos provenientes del Ministerio de Energía y Minería de la Nación

de 46.000 millones de m³, con una caída del 12 % respecto de tan sólo siete años atrás (ver **cuadro 2**). El declive en la producción local de gas natural fue acompañado por una significativa reducción de las exportaciones ante la imposibilidad de hacer frente a la creciente demanda doméstica que obligó además a importar cantidades mayores de gas natural desde Bolivia y luego también gas natural licuado (GNL) ¹¹.

¹¹ El gas natural licuado (GNL) es gas natural que ha sido procesado para ser transportado en

Como puede verse en el **cuadro 2**, las exportaciones de gas natural se iniciaron en 1997 una vez que se contó con la infraestructura de transporte necesaria. Cabe señalar, que en los años noventa se construyeron diez gasoductos de exportación orientados fundamentalmente al mercado chileno y ninguno orientado al mercado interno. A partir de allí, las ventas al exterior se incrementaron rápidamente a una tasa promedio del 84,5% anual para el período 1997-2001. Esta situación contrasta con lo sucedido en la etapa 2002-2011 (posconvertibilidad) cuando las exportaciones disminuyeron a una tasa del 25%, lo que refleja también un giro en la política pública del sector. Los volúmenes exportados comienzan a caer en 2005 (en 2004 se incorporó el gas natural al esquema de retenciones) hasta prácticamente desaparecer en 2011 elevando la cantidad de dicho recurso destinado a abastecer el consumo doméstico pese la retracción registrada en la producción total.

En cuanto a la evolución de las importaciones de crudo y gas natural, mientras que las compras externas de petróleo (que no alcanzaron en ningún momento volúmenes considerables) prácticamente desaparecieron a partir de 2008 (ver **cuadro 3**), las importaciones de gas natural se incrementaron sustancialmente en el período 2002-2011 como consecuencia del aumento de la demanda doméstica de energía (ver **cuadro 4**)¹².

Las importaciones de gas natural desde Bolivia representaron en promedio un 5% de la oferta total durante el período 1990-2001 manteniéndose en torno de los 2.000 millones de m³ anuales con excepción del período 1999-2001 donde no se registraron compras de gas importado ante la caída del consumo doméstico debido a la profundización de la recesión en el país. Con la recuperación de la actividad económica experimentada tras la salida del régimen convertible, la Argentina comienza nuevamente a importar gas boliviano. Dichos volúmenes registran un paulatino pero sostenido aumento en virtud tanto del crecimiento de la demanda local producto de la recuperación de la economía, como de la reducción de las cantidades producidas internamente a partir de 2004. Adicionalmente, desde 2008 debió recurrirse a la provisión GNL para completar el abastecimiento interno. Si bien el promedio del gas natural importado sobre la oferta total para el período posconvertibilidad es sólo del 3,8%, los volúmenes han ido creciendo llegando a representar en 2011 cerca del 14% de la oferta total con una importación

forma líquida. Es la mejor alternativa para monetizar reservas en sitios apartados, donde no es posible llevar el gas al mercado directamente ya sea por gasoducto o por generación de electricidad. El gas natural es transportado como líquido a presión atmosférica y a -162° C. Así, para poder transportar el gas natural licuado, se ha de lograr reducir el volumen del gas natural en 600 veces. Luego se transporta en buques especiales llamados metaneros hacia plantas regasificadoras.

¹² Cabe agregar, que desde su creación en 2004, Enarsa se encargó de realizar las principales importaciones de los faltantes energéticos incurriendo en importantes erogaciones.

Cuadro 3. Evolución de la producción, importaciones y la oferta total de crudo en la Argentina durante el modelo de privatización y desregulación, 1990-2011

Año	Producción (P) (millones de m ³)	Var. P (%)	Importaciones (M) (millones de m ³)	Var. M(%)	Oferta total (OT) (P+M) (millones de m ³)	Var. OT (%)	% M/OT
1990	28,004	—	0,053	—	28,057	—	0,19
1991	28,620	2	0,247	366	28,867	3	0,86
1992	32,246	13	0,010	-96	32,257	12	0,03
1993	34,447	7	0,171	1480	34,618	7	0,50
1994	38,732	12	0,572	234	39,304	14	1,46
1995	41,739	8	0,811	42	42,551	8	1,91
1996	45,569	9	0,848	5	46,418	9	1,83
1997	48,425	6	1,278	51	49,703	7	2,57
1998	49,148	1	1,339	5	50,487	2	2,65
1999	45,587	-7	0,359	-73	45,946	-9	0,78
2000	43,243	-5	0,597	66	43,840	-5	1,36
2001	44,578	3	1,606	169	46,184	5	3,48
2002	43,953	-1	0,609	-62	44,562	-4	1,37
2003	43,125	-2	0,284	-53	43,410	-3	0,66
2004	40,639	-6	0,590	107	41,229	-5	1,43
2005	38,620	-5	0,247	-58	38,868	-6	0,64
2006	38,268	-1	0,089	-64	38,357	-1	0,23
2007	37,305	-3	0,045	-49	37,351	-3	0,12
2008	36,637	-2	0,004	-89	36,642	-2	0,01
2009	36,146	-1	_____	-100	36,146	-1	_____
2010	35,345	-2	_____	_____	35,345	-2	_____
2011	33,217	-6	_____	_____	33,217	-6	_____
Prom. 1990-2001	40,028	5	0,658	204	40,686	5	1,47
Prom. 2002-2011	38,326	-3	0,187	-37	38,513	-3	0,45
Prom. 1990-2011	39,254	1	0,444	89	39,698	1	1,00

Fuente: Elaboración propia sobre datos provenientes del Ministerio de Energía y Minería de la Nación

récord de 7.465 millones de m³ (ver **cuadro 4**).

Las importaciones de GNL se iniciaron a partir de la instalación de dos terminales flotantes de regasificación ubicadas una en el puerto de la ciudad de Bahía Blanca en 2008 que inyecta el gas al sistema de transporte de la empresa Transportadora Gas del Sur (TGS), y una segunda terminal, que comenzó a funcionar en 2011 sobre el río Paraná de las Palmas a la altura de la localidad de Escobar, que aporta al gasoducto troncal de la empresa

Transportadora Gas del Norte (TGN)¹³. Cabe señalar que, inicialmente, la importación de GNL constituyó una medida de corto plazo destinada a asegurar el abastecimiento durante los períodos de mayor demanda de gas natural, esta metodología de importación parecería haberse consolidado profundizando la dependencia del sistema energético argentino respecto del gas importado. No debe perderse de vista, que el precio pagado por la importación de GNL ha sido claramente superior a los precios del gas en boca de pozo de las cuencas argentinas y a los precios pagados a Bolivia por la importación de gas mediante gasoductos¹⁴.

En suma, el incremento experimentado desde 2004 en las importaciones de energía¹⁵, fundamentalmente gas natural desde Bolivia y a partir de 2008 también GNL, comenzó a transformarse en un serio problema para desarrollo económico del país. En el **cuadro 4** podemos observar cómo las importaciones totales de gas pasaron de alrededor de mil millones de m³ en 2008 a más de 7 mil millones en 2011, lo que implica una tendencia creciente sumamente preocupante, puesto que las cantidades importadas se multiplicaron por siete en apenas tres años.

Por otra parte, como puede apreciarse en el **gráfico 1**, la exploración de hidrocarburos en el país, y en consecuencia la incorporación de reservas, cayó notablemente durante la vigencia del modelo de privatización y desregulación. La cantidad de perforaciones alcanza un valor máximo en el año 1995, para luego disminuir casi constantemente hasta 2004. Es decir, los descensos en los niveles de inversión comenzaron en 1996 y se intensificaron a partir de 1999, estabilizándose desde 2005 en valores muy inferiores a los observados hasta mediados de los años noventa y en la etapa de la YPF estatal. Se concluye que las reservas comprobadas han disminuido en gran parte como resultado de la baja en las actividades de exploración, cuyo aporte a las reservas no ha logrado estar a la par del incremento en la producción (Barneix, 2012). Asimismo, luego del traspaso de YPF al capital privado, la estrategia empresarial en el sector se orientó a la reducción de costos centrando la actividad exploratoria sobre áreas maduras y de bajo o mediano riesgo minero ubicadas en zonas aledañas a los yacimientos en explotación y sobre los cuales ya se poseía abundante información geológica (Barrera, 2013b).

¹³ En lo que se refiere al origen del GNL importado desde el inicio de las operaciones de regasificación la mayor parte, ha provenido de Trinidad y Tobago. Si bien en los últimos años se ha incrementado la diversificación, en 2014, más del 60 % continuaba proviniendo de ese país.

¹⁴ En 2016 se importó por primera vez GNL desde Chile a un costo aún mayor utilizando los gasoductos construidos en los años noventa con fines de exportación.

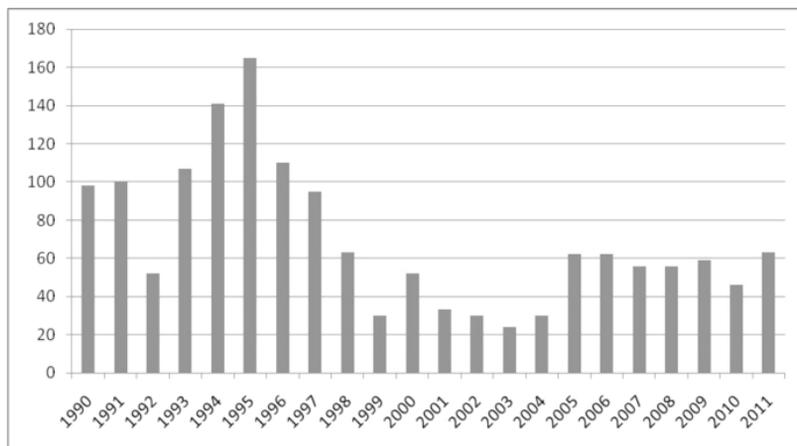
¹⁵ Además, si bien no es objeto de este artículo también desde 2004 se incrementaron las importaciones de gasoil, fuel oil, y desde 2009 nafta súper.

Cuadro 4. Evolución de la producción, importaciones y la oferta total de gas natural en la Argentina durante el modelo de privatización y desregulación, 1990-2011

Año	Producción (P) (millones de m ³)	Var. P (%)	Importaciones (M) gas natural desde Bolivia (millones de m ³)	M Gas Natural Licuado (GNL)	M Total (MT) (M gas Bolivia + M GNL) (millones de m ³)	Var. MT (%)	Oferta total (OT) (P-MT) (millones de m ³)	Var. OT (%)	% MT/OT
1990	23.017,917		2.193,244	--	2.193,244		25.211,161		8,70
1991	24.642,916	7	2.177,740	--	2.177,740	-1	26.820,656	6	8,12
1992	25.042,630	2	1.999,000	--	1.999,000	-8	27.041,630	1	7,39
1993	26.662,657	6	1.714,375	--	1.714,375	-14	28.377,032	5	6,04
1994	27.697,397	4	2.257,470	--	2.257,470	32	29.954,867	6	7,54
1995	30.441,179	10	2.125,410	--	2.125,410	-6	32.566,589	9	6,53
1996	34.649,729	14	2.121,200	--	2.121,200	0	36.770,929	13	5,77
1997	37.077,499	7	1.703,480	--	1.703,480	-20	38.780,979	5	4,39
1998	38.998,034	5	1.752,181	--	1.752,181	--	40.750,215	5	4,30
1999	43.313,252	11	--	--	--	--	43.313,252	6	--
2000	45.766,036	6	--	--	--	--	45.766,036	6	--
2001	46.216,081	1	--	--	--	--	46.216,081	1	--
2002	46.245,119	0	99,459	--	99,459	--	46.344,578	0	0,21
2003	50.633,115	9	85,243	--	85,243	-14	50.718,358	9	0,17
2004	52.349,267	3	804,132	--	80,132	843	53.153,399	5	1,51
2005	51.566,791	-1	1.610,502	--	1.610,502	100	53.177,293	0	3,03
2006	51.778,528	0	1.428,456	--	1.428,456	-11	53.206,984	0	2,68
2007	51.006,115	-1	1.238,553	--	1.238,553	-13	52.244,668	-2	2,37
2008	50.509,164	-1	558,434	488,649	1.047,083	-15	51.556,247	-1	2,03
2009	48.417,101	-4	1.232,081	904,969	2.137,050	104	50.554,151	-2	4,23
2010	47.098,582	-3	2.278,602	1.668,948	3.967,550	86	51.066,132	1	7,77
2011	46.312,773	-2	3.537,170	3.928,273	7.465,444	88	53.778,217	5	13,88
Prom. 1990-2001	33.627,111	7	1.503,675	1.503,675	-2	35.130,786	6	4,90
Prom. 2002-2011	49.591,656	0	1.287,263	699,084	198,8347	117	51.580,003	2	3,79
Prom. 1990-2011	40.883,722	4	1.405,306	317,765	172,3981	55	42.607,702	4	4,39

Fuente: Elaboración propia sobre datos provenientes del Ministerio de Energía y Minería de la Nación

Gráfico 1. Evolución de la cantidad de pozos de exploración terminados en la Argentina (petróleo y gas) durante el modelo de privatización y desregulación, 1990-2011



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Energía y Minería de la Nación y del Instituto Argentino de la Energía General Mosconi (IAE).

En síntesis, las reformas estructurales implementadas a partir de 1989 en el sector de los hidrocarburos reemplazaron el modelo de explotación caracterizado por una fuerte regulación pública (con un empresa estatal rectora del mercado) por otro totalmente privatizado y con una regulación estatal que garantizó el monopolio de la explotación de los recursos hidrocarburíferos y altos niveles de rentabilidad al sector privado. De esta manera, la disminución de las reservas¹⁶ fue el lógico resultado de políticas públicas auspiciadas desde los noventa que promovieron la sobreexplotación de los yacimientos existentes, juntamente con escasas inversiones de riesgo en exploración.

Cabe señalar que la Argentina fue uno de los pocos países que durante la ola privatizadora neoliberal de los noventa transfirió el control de los recursos energéticos a manos privadas y pasó a tratar como “commodity” un recurso que para la mayor parte de los países “desarrollados” requiere una política específica de carácter estratégico. Incluso otros países latinoamericanos (por caso Brasil, México o Venezuela), que también realizaron numerosas privatizaciones en el área de los servicios públicos, conservaron bajo

¹⁶ “En 1989 la Argentina contaba con casi 34 años de reservas comprobadas de gas natural y casi 15 años de reservas comprobadas de petróleo” (Bernal, De Dicco y Freda, 2007). “En la actualidad el horizonte de reservas alcanza los 7 años para el caso del gas natural y los 9 años aproximadamente para el petróleo” (Barrera, 2012).

control estatal el abastecimiento energético y la renta petrolera (Barneix, 2012).

Si bien el modelo de privatización y desregulación (1989-2011) continuó sin que se produjeran cambios estructurales luego de la salida de la convertibilidad y hasta la reestatización del 51% de las acciones de YPF a principios de 2012, nos parece atinado analizar la política sectorial del período posconvertibilidad con mayor detenimiento para poder establecer rupturas y continuidades con los años noventa. De esto último nos encargaremos en el siguiente apartado.

2. La política energética en el período posconvertibilidad. Rupturas y continuidades con los años noventa

Como consecuencia de la sanción a comienzos de 2002 de la ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (ley 25.561), durante el gobierno provisional de Eduardo Duhalde, se impusieron retenciones a las exportaciones de crudo y combustibles líquidos y se pesificó el precio del gas “en boca de pozo” -segmento desregulado- (al igual que las tarifas de transporte y distribución -segmento regulado-). No obstante, en agosto de 2005, ante el reclamo y la presión empresaria, se liberalizó y dolarizó nuevamente el precio del gas “en boca de pozo”. Asimismo, se les permitió a las distribuidoras de gas trasladar a sus usuarios (con excepción de los residenciales) esos mayores costos. También se les reconoció el respectivo impacto en su estructura de costos a los generadores de energía eléctrica afectados por el encarecimiento de sus insumos energéticos: básicamente gas natural y fuel oil (Azpiazu, 2005: 69).

En mayo de 2004, ya durante la presidencia de Néstor Kirchner, las retenciones a las ventas de petróleo crudo y a los combustibles líquidos al exterior pasaron a ser móviles, en relación con la evolución del precio internacional del crudo (en un contexto de precio récord internacional), lo que significó un incremento importante de la renta hidrocarburífera captada por el fisco. “No obstante lo cual, el oligopolio petrolero siguió concentrando exorbitantes ganancias, en virtud de los devaluados costos domésticos y los altos precios internacionales” (Azpiazu, 2005: 70).

Además, se incorporó a las exportaciones de gas natural el sistema de retenciones en detrimento de las ganancias extraordinarias de su muy concentrada oferta externa: más del 40 % correspondía a Repsol-YPF. Cabe destacar, que al implementar el esquema de retenciones a las exportaciones de hidrocarburos en 2002, “la administración Duhalde había excluido a las exportaciones de gas natural, el hidrocarburo de mayor dinamismo exportador en los años previos” (Azpiazu, 2005: 71) (ver **cuadro 2**).

Posteriormente, en noviembre de 2007, se introdujo un nuevo esquema de retenciones para la exportación de petróleo y derivados. El régimen de 2004 establecía un porcentaje básico de 25 puntos sobre el precio internacional del barril (WTI), más la aplicación de una escala ascendente de hasta 20%, si dicho precio internacional excedía los 45 dólares. Con la implementación del nuevo esquema el excedente de un precio internacional del barril de crudo superior a 45 dólares quedaba para el Estado.

Con el nuevo nivel de retenciones, las exportaciones de petróleo crudo pasaron a tributar 45% si el precio internacional del barril se ubica entre 45 y 60,9 dólares. Pero, en el caso de que superara ese precio, la alícuota de exportación surgía de un cálculo que contemplaba el precio internacional del producto y el valor de corte fijado por el Gobierno¹⁷. En el caso del petróleo, el precio de corte se estableció en 42 dólares el barril¹⁸.

Finalmente, en marzo de 2008, dada la diferencia existente entre los precios de importación y exportación del gas natural, se estableció que “se aplique como base de valoración de las exportaciones de gas natural el precio más alto establecido para esa mercadería en los contratos de importación a la Argentina aplicables en cada momento”. Además, la misma resolución fijó una retención del 100 % para las exportaciones de gas natural, lo que implica que el derecho de exportación se iguala al costo de importación del gas que realiza nuestro país.

El alza del impuesto a las exportaciones de petróleo y derivados apuntó a divorciar los precios del mercado interno de los que rigen en el mercado internacional intentando evitar presiones inflacionarias y desalentar las exportaciones. Además, la suba de las retenciones generó un importante incremento en los ingresos fiscales. Así, el Estado buscó modificar el reparto de la renta petrolera apropiándose de parte de las ganancias “extraordinarias” asociadas con la explotación de recursos naturales no renovables y eliminar la ventaja económica que obtenían las petroleras al exportar privilegiando el abastecimiento del mercado interno en un contexto de altos precios internacionales.

Por otra parte, en un intento por recuperar protagonismo en un sector estratégico para el desarrollo, en noviembre de 2004 el gobierno de Néstor Kirchner creó una empresa mixta, Energía Sociedad Anónima (Enarsa)¹⁹,

¹⁷ Las subas más pronunciadas de retenciones recayeron sobre las naftas y el combustible de aviación que estaban gravadas con un 5% y pasaron a tener casi la misma retención que el crudo (del orden del 60 por ciento).

¹⁸ De esta manera, con el nuevo nivel de retenciones, por cada barril vendido a US\$ 100 dólares quedaban 58 dólares para el Estado y 42 dólares para las petroleras.

¹⁹ Se trata de Energía Argentina S.A. (ENARSA), creada por la ley 25.943, donde el Estado nacional controla el 53% del capital social -acciones intransferibles-, el 12% corresponde a las provincias y el 35% restante se cotiza en la Bolsa. Si bien la empresa nació siendo titular de los permisos de exploración y explotación en todas las áreas marítimas no concesio-

con mayoría de las acciones en poder del Estado. La empresa nació siendo titular de los permisos de exploración y explotación en todas las áreas marítimas no concesionadas, y está autorizada a realizar una multiplicidad de actividades vinculadas con la energía. El objetivo proclamado fue el de transformarla en una firma “testigo” dentro del mercado. No obstante sus actividades no implicaron cambios radicales en el desempeño sectorial.

Cabe destacar que si bien Enarsa no intervino en el mercado energético como agente regulador de precios y de condiciones de la actividad, debió incurrir en importantes erogaciones para cubrir los faltantes de energía producidos, tanto por el aumento de la demanda, como por la falta de inversiones de las empresas en exploración y en la ampliación de la capacidad de refinación.

Además, ya durante la administración de Cristina Fernández de Kirchner, se implementaron numerosos mecanismos de incentivos a través de los precios para aumentar la producción y las reservas. A comienzos de 2008 se lanzó el Programa Gas Plus (PGP) que implicó el reconocimiento de mayores precios para la producción adicional de gas natural que se comercializa directamente entre los productores y grandes usuarios. En el mismo sentido, en noviembre de 2008, el gobierno puso en marcha el Programa Petróleo Plus (PPP) con el doble objetivo de incrementar la producción y las reservas de crudo. El PPP es un sistema de incentivos y devolución de impuestos para que las petroleras concreten nuevas inversiones destinadas a elevar los niveles de producción de crudo; y el Programa Refinación Plus (PRP) que con el objeto de incrementar la producción de combustibles otorga certificados de crédito fiscal aplicables al pago de derechos de exportación.

Así, con la llegada a la presidencia de Néstor Kirchner en 2003 el Estado retomó un rol más importante en el sector hidrocarburos, fundamentalmente a través de la aplicación del esquema de retenciones a las exportaciones de crudo y derivados, a los que sumó también el gas natural y los biocombustibles. Las retenciones fueron uno de los ejes centrales de la política energética llevada adelante por los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner en el período 2003-2011 y su progresivo incremento tuvo el triple objetivo de desacoplar los precios internos de los internacionales, apropiarse una mayor porción de la renta petrolera y gasífera para el Estado y desalentar las exportaciones²⁰.

A pesar del desacople de precios ocasionado por los derechos de exportadas, y está autorizada a realizar una multiplicidad de actividades vinculadas con la energía, el objetivo proclamado fue el de transformarla en una firma “testigo” dentro del mercado.

²⁰ El objetivo de las retenciones a las exportaciones de hidrocarburos ha ido cambiando con el paso del tiempo de acuerdo con el contexto. Durante el gobierno interino de Duhalde se aplicaron las primeras medidas tendientes a captar divisas, posteriormente Néstor Kirchner aplicó un sistema orientado a desacoplar el precio interno de los vaivenes internacionales en un escenario mundial de precios altos.

ción, el precio medio del barril de crudo en el mercado interno durante el período 2002-2011 se incrementó sensiblemente duplicando el valor medio que había mantenido durante la convertibilidad. Entre 1989 y 2001, el precio medio interno rondó los 17 dólares, mientras que en la etapa posconvertibilidad se ubicó en torno de los 36 dólares por barril. Los mejores precios, tanto en el caso del crudo como en el del gas natural, y la disminución de los costos en dólares permitieron que las empresas integradas y aquellas que operan únicamente en el segmento del *upstream* incrementaran su rentabilidad con respecto a la etapa anterior (ver Kozulj, 2002; Barrera, 2013c, Pérez Roig, 2015, entre otros)²¹.

La política de retenciones se complementó con incentivos fiscales e incrementos de precios para la producción adicional y con acuerdos informales sobre los precios internos con las empresas del sector. No obstante los intentos del gobierno por promover las inversiones en la extracción de crudo y gas natural y en la producción de derivados mediante los programas plus, la extracción de petróleo y gas siguió disminuyendo año tras año²², al igual que las reservas. Por su parte, la creación de Enarsa y la incorporación de capitales privados nacionales en el sector, que según especulaciones periodísticas, habría sido incentivada desde el gobierno nacional²³ no produjo cambios relevantes en el funcionamiento del sector (Barneix, 2012).

En este escenario y ante el incremento de los faltantes energéticos, en abril de 2012 el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner tomó la decisión de expropiar el 51% de las acciones de YPF que se encontraban en poder de Repsol. Con el control de YPF el Estado recuperó una herramienta fundamental para regir un sector que había quedado a merced de las decisiones de empresas privadas en su gran mayoría trasnacionales cuya dinámica echó por la borda las “promesas” de las privatizaciones vinculadas con la

²¹ Cabe señalar, que entre 2002 y 2011 el precio doméstico del barril de crudo siempre se ubicó por debajo del precio internacional en un contexto mundial signado por precios altos y gran volatilidad. Por su parte el precio del gas en boca de pozo se encuentra dolarizado desde 2005, mientras que el consumo domiciliario se mantuvo subsidiado.

²² Tampoco se registró una ampliación en la capacidad de refinación, es decir, en la producción de combustibles (ver Barneix, 2012).

²³ Según especulaciones de la prensa especializada entre 2003 y 2011 el gobierno argentino habría alentado la posibilidad de que capitales de origen nacional recuperen protagonismo en el sector energético ante la creciente extranjerización de la oferta. En esa dirección se enmarcaría la compra de parte del paquete accionario de Repsol-YPF por parte del grupo local Petersen de la familia Eskenazi producida a fines de 2007 (15% con opción de compra sobre un 10 % más que luego ejecutó). En el mismo sentido se enmarcaría la compra en 2008 de la refinería y planta fluvial ubicadas en la ciudad de San Lorenzo (Santa Fe) y de la red de comercialización de combustible de Petrobrás Energía por parte de Oil Combustibles S.A. (actualmente en concurso de acreedores) una sociedad de capitales nacionales presidida por el empresario Cristóbal López (Barneix, 2012).

expansión sostenida de las inversiones.

3. El giro en la política sectorial tras la recuperación de YPF: debates, desafíos y perspectivas (período 2012-2015)

La reestatización de parte del paquete accionario de YPF producida a comienzos de 2012 marcó un giro radical en la política sectorial que se venía llevando a cabo desde 2003. La ley 26.741 estableció la expropiación del 51 % de las acciones de YPF que estaban en manos de Repsol²⁴. Ese porcentaje se distribuyó en un 26 % para el Estado nacional y un 25 % para las provincias productoras. Estas últimas firmaron un pacto de sindicación por 50 años para votar de manera unánime y promover el consenso entre la Nación y las provincias petroleras (Barneix, 2012).

En un primer momento, Repsol amenazó con iniciar acciones legales contra la Argentina (incluso presentó una demanda ante el CIADI) y presionó por lograr un resarcimiento económico de aproximadamente 10.500 millones de dólares. Pero, finalmente, a comienzos de 2014, el gobierno argentino y la firma española sellaron un acuerdo por el que el Estado argentino se comprometió a pagar alrededor de 5.000 millones de dólares mediante la emisión de bonos en compensación por las acciones expropiadas. Asimismo quedó establecido mediante la rúbrica del convenio por ambas partes el desistimiento recíproco de las acciones judiciales y arbitrales interpuestas y la renuncia a nuevos reclamos²⁵. Cabe señalar que el acuerdo alcanzado con Repsol generó una encendida discusión y no pocas críticas desde diversos sectores por considerarlo demasiado oneroso para el país.

El primer objetivo del plan diseñado por la nueva gestión estatal de YPF fue revertir el deterioro de la oferta de petróleo, gas y derivados de los últimos años. Según se anunció en un primer momento, los ejes centrales de dicho plan para detener la declinación eran una política de recuperación de los yacimientos maduros y un ambicioso desarrollo de los recursos no convencionales. De esta manera, las expectativas por volver a lograr el autoabastecimiento energético estaban sustentadas sobre la potencialidad que pare-

²⁴ La expropiación de parte del paquete accionario de YPF que se encontraba en poder de Repsol significó también la salida de la compañía del grupo local Petersen de la familia Eskenazi que había ingresado a fines de 2007 y poseía el 25 % de las acciones. El grupo Petersen había ingresado en Repsol-YPF a partir del acceso a diferentes préstamos que iría pagando con el reparto de utilidades de la misma empresa. Con la recuperación del poder sobre la compañía por parte de Estado argentino se suspendió también el giro de utilidades lo que hizo caer automáticamente los créditos a los que había accedido el grupo y derivó en su salida de la compañía.

²⁵ Finalmente en mayo de 2014 Repsol se desprendió del resto de las acciones que habían quedado en su poder, pues al momento de la expropiación poseía el 57% de la compañía.

cería tener el megayacimiento de petróleo y gas no convencional de “Vaca Muerta”.

Asimismo, a mediados de 2014 se anunció el descubrimiento de hidrocarburos no convencionales en el yacimiento “El Trébol”, ubicado en la cuenca del Golfo San Jorge, en la provincia de Chubut. Unos meses más tarde, YPF también descubrió hidrocarburos no convencionales en el pozo “Filo Morado”, perteneciente a la formación “Agrio”, territorio que se encuentra en Mendoza y Neuquén. De confirmarse el potencial de dichas formaciones se sumarían a los reservas de “Vaca Muerta” posicionando al país como uno de los de mayor potencial en petróleo y gas no convencional.

Más allá de las críticas hacia este tipo de explotaciones que utilizan la técnica de fractura hidráulica o “fracking”²⁶ para extraer petróleo y gas de yacimientos no convencionales, fundamentalmente por los daños al medio ambiente que podrían llegar a causar (debate que se no abordará aquí pues excede los objetivos de este trabajo), el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner avanzó en la firma de acuerdos de asociación y/o cooperación con petroleras internacionales (la estadounidense Chevron y las petroleras estatales Petronas -Malasia- y Sinopec -China-), a las que se sumó también la local Bidas Holding²⁷. Dichos acuerdos han sido cuestionados desde diversos sectores por el carácter no público de la distribución de cargas y beneficios entre YPF y dichas empresas²⁸.

²⁶ Es una técnica para posibilitar o aumentar la extracción de gas y petróleo del subsuelo. El procedimiento consiste en la perforación de un pozo vertical en el cual, una vez alcanzada la profundidad deseada, se gira el taladro 90° en sentido horizontal y se continúa perforando entre 1000 y 3000 m de longitud; a continuación se inyecta en el terreno agua a presión mezclada con algún material apuntalante y químicos, con el objetivo de ampliar las fracturas existentes en el sustrato rocoso que encierra el gas o el petróleo y favorecer así su salida hacia la superficie. Habitualmente el material inyectado es agua con arena y productos químicos, lo cual favorece la fisuración e incluso la disolución de la roca.

²⁷ Cabe señalar, que en el caso de la búsqueda de gas y petróleo no convencional en Vaca Muerta, Bidas y Cnooc, petrolera de origen chino, (socias en Pan American Energy) operan por separado.

²⁸ El 10 de noviembre de 2015 la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó al gobierno (por encontrarse YPF bajo la órbita del PEN) hacer públicas las cláusulas secretas del acuerdo entre la petrolera y Chevron para la explotación de hidrocarburos en “Vaca Muerta” suscripto el 16 de julio de 2013. YPF SA había alegado que la divulgación del contenido del acuerdo comprometía secretos, industriales, técnicos y científicos y que no se le puede aplicar legislación o norma administrativa como entidad del Estado, ya que la empresa opera como una sociedad anónima abierta.

La reestatización parcial de YPF y su impacto en la producción y el comercio exterior

Ahora bien, ¿qué sucedió con la producción de petróleo y gas natural en los primeros años de la nueva gestión estatal de YPF? Si bien tanto la producción total de crudo y gas han continuado descendiendo en el período 2012-2015 se observa que a partir de la recuperación del control de YPF por parte del Estado argentino dicha compañía ha incrementado su producción año tras año. Por ello, la explicación para la continuidad de la tendencia declinante en la producción de hidrocarburos debe buscarse en la merma de la extracción por parte de las empresas privadas. Es decir que pese a que YPF ha logrado aumentar su producción a partir de la nueva gestión estatal, estos esfuerzos no han sido acompañados por mayores inversiones por parte de las firmas privadas con actuación local que en el mismo período han ido reduciendo las cantidades extraídas (ver **cuadro 5**).

Si comparamos los datos de producción de 2015 respecto de 2011, último año antes de la expropiación de las acciones de Repsol, YPF incrementó en 2,2 millones de m³ la producción de crudo (20%) y en 2.450 millones m³ la de gas natural (23%). Por su parte, el resto de las petroleras que actúan en el país redujeron en conjunto su producción de crudo en 4,5 millones de m³ (20,5%) y en casi 6.000 millones de m³ la de gas natural (16,2%). En 2015 YPF explicó 42,6% de la extracción de crudo y el 30,4% de la de gas natural incrementando su participación porcentual en la oferta total de ambos hidrocarburos (en 2011, YPF concentraba el 32,9% de la producción nacional de petróleo y el 22,9% de la de gas) (ver **cuadro 5**).

De esta manera, si bien los esfuerzos de YPF lograron atenuar el impacto de la reducción en las cantidades extraídas experimentado por el resto de las compañías, esto no ha alcanzado aún para revertir el declive de la producción total de petróleo que comenzó en 1998. Por su parte, como puede apreciarse en el **cuadro 5**, la producción total de gas natural se incrementó en 2015 con respecto a 2014 y 2013 impulsada por la recuperación de los volúmenes producidos por YPF revirtiendo la tendencia declinante que había comenzado en 2004. Paralelamente, la recuperación de la producción de hidrocarburos por parte de YPF debería servir, además, para desarrollar, promover y consolidar el sector industrial de proveedores de petróleo y gas, lo cual permitiría impulsar la sustitución de importaciones y a su vez, incrementar la generación de empleo.

Desde nuestra perspectiva, la reducción de la producción de hidrocarburos por parte del sector privado en este último período (2012-2015) podría explicarse en parte por el carácter transnacional de la mayoría de estas empresas. Es decir, al diseñar su plan de negocios, las petroleras internacionales contraponen la tasa de ganancia de extraer petróleo o gas natural en la Argentina con la de extraer hidrocarburos fuera del país, si el costo de inver-



Jules Shm

Cuadro 5. Evolución de la producción total y de la realizada por YPF (petróleo y gas natural) a partir de la reestatización del control de la compañía, 2012-2015

Año	Petróleo (millones de m ³)	Var (%)	Petróleo YPF (millones de m ³)	Var (%)	Gas Natural (millones de m ³)	Var (%)	Gas Natural YPF (millones de m ³)	Var (%)
2011	33,217		10,952		46.312,773		10.604,428	
2012	31,968	-4	11,296	3	44.123,694	-5	10.326,666	-3
2013	31,333	-2	11,640	3	41.708,289	-5	10.534,280	2
2014	30,881	-1	12,671	9	41.483,808	-1	11.855,152	13%
2015	30,878	0	13,178	4	42.972,906	4	13.058,693	10
Promedio 2012-2015	31,265	-1,8	12,196	4,76	42.572,174	-1,8	11.443,698	5,5

Fuente: Elaboración propia sobre datos provenientes del Ministerio de Energía y Minería de la Nación

tir en la Argentina es más alto que en otros países (aquí entran en juego varios factores: los precios internacionales, las diferencias geográficas y el nivel de retenciones locales, los costos internos, la regulación vigente, etc.), no existen incentivos para incrementar la producción.

Respecto de las exportaciones e importaciones de crudo, las ventas al exterior se mantuvieron en el orden del 10% de la producción local, mientras que las importaciones siguieron en valores muy bajos y poco significativos. De esta manera, la oferta total de crudo para abastecer el mercado interno se ubicó en torno de los 29 millones de m³. El promedio del petróleo exportado en el período 2012-2015 es muy inferior a los valores registrados en la etapa del modelo de privatización y desregulación, incluso en su fase posconvertibilidad -cuando se impusieron retenciones que se fueron incrementando a través del tiempo- (ver **cuadro 6** y **cuadro 1** respectivamente).

En cuanto al gas natural, las exportaciones continuaron cayendo (desde 2008 los volúmenes exportados son prácticamente irrelevantes). En contraposición, las importaciones han seguido incrementándose a un ritmo preocupante acompañando la caída de la producción local para mantener la oferta total estabilizada en torno de los 53.500 millones de m³. En 2014 se importaron casi 12.000 millones de m³ lo que significó un nuevo récord en cuanto a las compras externas de gas (un 63% más que en 2011), mientras que en 2015 las compras externas alcanzaron los 10.200 millones de m³ registrando una leve reducción. Como puede observarse en el **cuadro 7** en el período 2012-2015 las importaciones explicaron alrededor de un 20% de la oferta total.

Cuadro 6. Petróleo: Evolución de la producción, las exportaciones, las importaciones, las ventas internas y la oferta total en el período 2012-2015 (en miles de m³)

Año	Petróleo (millones de m ³)	Exportaciones (millones de m ³)	Ventas internas (millones de m ³)	Importaciones (millones de m ³)	Oferta Total (millones de m ³)
2011	32,115	3,454	29,764	—	29,764
2012	31,968	3,456	28,511	0,247	28,759
2013	31,333	2,283	29,049	0,421	29,470
2014	30,881	2,326	28,554	0,548	29,102
2015	30,878	1,874	29,004	0,105	29,110
Promedio 2012-2015	31,265	2,485	28,869	0,330	29,110

Fuente: Elaboración propia sobre datos provenientes del Ministerio de Energía y Minería de la Nación y del Instituto Argentino del Petróleo y el Gas.

Cuadro 7. Gas natural. Evolución de las exportaciones, de las importaciones (provenientes de Bolivia y de GNL), de las ventas internas y de la oferta total en el período 2012-2015 (en miles de m³)

Año	Gas Natural (millones de m ³)	Exportaciones (millones de m ³)	Ventas internas (millones de m ³)	M gas de Bolivia (millones de m ³)	M GNL (millones de m ³)	M Totales (millones de m ³)	Oferta Total (millones de m ³)
2011	46.312,773	152,820	46.159,953	3.537,170	3.928,273	7.465,444	53.778,217
2012	44.123,694	106,887	44.016,807	4.855,377	4.650,750	9.506,127	53.522,934
2013	41.708,289	87,337	41.620,952	5.965,059	5.844,534	11.809,593	53.430,545
2014	41.483,808	63,328	41.420,480	6.033,954	5.866,035	11.899,989	53.320,469
2015	42.972,906	21,187	42.951,719	4.975,437	5.224,719	10.200,157	53.151,876
Promedio 2012-2015	42.572,174	69,685	42.502,490	5.457,457	5.396,510	10.853,967	53.356,456

Fuente: Elaboración propia sobre datos provenientes del Ministerio de Energía y Minería de la Nación y del Instituto Argentino del Petróleo y el Gas.

Nuevas modificaciones en el esquema de retenciones (período 2012-2015)

Con el precio internacional del crudo en baja²⁹, el esquema de retenciones volvió a sufrir modificaciones a comienzos de 2013 cuando se cambiaron los

²⁹ El precio internacional de barril de crudo pasó de cotizar cerca de 90 dólares a comienzos de 2011 a 30 dólares a finales de 2015. Según diversos analistas, las causas de este derrumbe en el precio internacional del petróleo deben buscarse en la crisis internacional y la

valores de referencia que se utilizaban para fijar su nivel con el objetivo de incentivar la producción y la exploración de crudo. Hasta ese momento, si la cotización internacional del crudo superaba los 60,9 dólares, las petroleras recibían un valor de corte de 42 dólares por barril y el resto se lo quedaba el Estado, pero si cumplían con una serie de metas de producción se les otorgaba un crédito fiscal adicional, equivalente a 28 dólares por barril. Por lo tanto, por cada barril exportado podían llegar a cobrar 70 dólares. Por su parte, si el precio internacional era menor al valor de referencia (60,9 dólares) se cobraba una alícuota fija del 45 %. Con el nuevo esquema, el valor de corte se elevó a 70 dólares y se eliminó la compensación de 28 dólares, aunque sólo regía si la cotización superaba, no ya los 60,9 dólares, sino los 80 dólares.

Más tarde, en octubre de 2014 las autoridades económicas decidieron una fuerte reducción de las retenciones a las exportaciones de petróleo y sus derivados. La nueva resolución³⁰ indicaba que “el contexto internacional del mercado de hidrocarburos ha generado un alto grado de variabilidad en el nivel de precios del petróleo crudo y sus derivados” y que en función de ese contexto “resulta necesario garantizar los niveles actuales de rentabilidad del sector con el propósito de mantener las pautas de inversión tendientes al logro del autoabastecimiento de hidrocarburos establecido en la ley 26.741”.

Se estableció que cuando el precio internacional fuera menor a 80 dólares el barril o a 503 dólares el m³, la retención a las exportaciones sería del 13%. Si el precio internacional se ubicaba por debajo de los 75 dólares el barril o sea inferior a los 472 dólares el m³, se tributaba el 11,50%. Y cuando esté por debajo de los 70 dólares el barril o de 440 dólares el m³, la retención sería del 10 por ciento.

Finalmente, a principios de 2015, el gobierno oficializó un nuevo esquema de retenciones. La nueva norma³¹ establece que cuando el precio internacional del crudo (se toma como valor de referencia la cotización del Brent) sea inferior a 71 dólares, las empresas pagarán derechos a la exportación por el 1% de ese valor. A su vez, la norma define una fórmula polinómica que servirá para aplicar retenciones variables cuando el precio internacional iguale o supere los 71 dólares. En ese sentido, se instituye un precio internacional (PI) equivalente al nivel del Brent menos 8 dólares por barril, que funcionará como el indicador clave para determinar los derechos a la exportación.

menor demanda asociada; la recuperación de la producción en Estados Unidos a partir de la explotación de recursos no convencionales y su estrategia geopolítica contraria a los intereses de Venezuela y Rusia y el aumento sostenido de la producción de Arabia Saudita (principal productor dentro de la OPEP).

³⁰ Ver Resolución 803/2014. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

³¹ Ver Resolución 1077/2014. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Según la normativa vigente si el precio internacional es mayor o igual a 71 dólares las retenciones se calculan aplicando la siguiente fórmula: $(PI - 70) / 70 \times 100$. En la práctica, la retención del 1% estará vigente mientras el Brent sea inferior a 79 dólares. Para los precios iguales o superiores a 79 dólares (que arrojarían un precio internacional de 7 o más dólares), las empresas liquidarán retenciones variables³².

Cambios regulatorios: nueva ley de Hidrocarburos

Por último, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner sancionó a fines de octubre de 2014, luego de acordar con las provincias petroleras nucleadas en la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (Ofephi), una nueva ley de Hidrocarburos (26.741). La nueva normativa establece entre sus lineamientos que "la política petrolera es potestad del Estado nacional y debe ser la misma en todas las provincias". Asimismo, actualiza la ley anterior (17.319 sancionada en 1967) al contemplar las nuevas técnicas de explotación, como son los recursos no convencionales, "off-shore" y la recuperación terciaria (estableciendo nuevos plazos para este tipo de concesiones, al ampliarlos y diferenciarlos, específicamente habilita 35 años para los yacimientos no-convencionales y 30 años para los desarrollos "off-shore" en la plataforma marítima argentina). Cabe señalar, que la extensión de los plazos prevista en la nueva ley ha motivado críticas desde diversos sectores que consideran dichos plazos demasiado prolongados e innecesarios, puesto que no garantizan que efectivamente se realicen las inversiones necesarias que requieren este tipo de explotaciones. La nueva normativa también ha sido fustigada por habilitar la adopción de tecnologías que en otros países han causado estragos ambientales y sociales sin especificar los recaudos que se tomarán al respecto.

En suma, tras la recuperación del control de YPF por el Estado argentino, el petróleo y el gas natural volvieron a recuperar su estatus de recursos estratégicos. La sanción de la nueva ley de Hidrocarburos y el rol más activo que comenzó a ejercer en el sector la nueva YPF bajo control estatal pusieron de manifiesto que el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner había decidido retomar la iniciativa en un sector clave para el desarrollo económico del país abandonando los tómbos y erráticos intentos ensayados en el período 2003-2011 (incentivos fiscales, Enarsa, etc.).

No obstante, el nuevo escenario es sumamente complejo. La YPF actual dista mucho de ser la YPF anterior a la privatización, puesto que ha perdido áreas de explotación y buena parte de sus activos, lo que ha reducido su capacidad para liderar el mercado. Las expectativas para reducir el déficit

³² La resolución de Economía establece fórmulas similares para determinar los nuevos derechos a la exportación de naftas, combustible para aviación, lubricantes y otros derivados del hidrocarburo.

energético y el drenaje de divisas asociado³³ están puestas en el desarrollo de los hidrocarburos no convencionales, área donde la Argentina cuenta con escasa experiencia. También resulta incierto el aporte del capital extranjero al desarrollo nacional en virtud de los daños ambientales que ocasionaría el uso de tecnologías con efectos nocivos como el “fracking”³⁴. Asimismo, también se plantean dudas acerca de los efectos negativos de dicho capital sobre el sector externo de la economía argentina en el largo plazo y sobre la necesidad de trabajar para desarrollar tecnologías apropiadas endógenamente. Dichos aspectos *a priori* centrales no parecen haber tenido una consideración prioritaria en los acuerdos firmados con empresas extranjeras.

Ahora bien, con el triunfo en las elecciones presidenciales de la Alianza Cambiemos³⁵ a fines de 2015 el tablero sectorial volvió a modificarse radicalmente. El nuevo gobierno encabezado por Mauricio Macri expresa claramente una posición promercado y para despejar cualquier tipo de dudas sobre la orientación de su política energética designó al frente del recientemente creado Ministerio de Energía y Minería a Juan José Aranguren, ex CEO de Shell Argentina, quien además cuenta con un pasado de constantes enfrentamientos con el gobierno saliente. Aranguren declaró antes de asumir como ministro que “el autoabastecimiento no era relevante para el país y que se deberá evaluar si YPF debe seguir con la actual administración”, sin precisar si se refería al cambio de conducción o a su reprivatización. Finalmente, las críticas de Aranguren sobre el manejo de la petrolera tras su renacionalización derivaron en la renuncia de Miguel Galuccio, que ocupó la dirección de la compañía desde principios de 2012 hasta fines de abril de 2016, cuando se efectivizó su alejamiento del cargo.

Si bien todavía es temprano para hacer un diagnóstico sobre el nuevo panorama energético abierto con el triunfo electoral de Cambiemos, queda claro que la asunción de las nuevas autoridades nacionales y sectoriales con

³³ Entre 2012 y 2014 el déficit energético osciló entre los 6.000 y los 6.500 millones de dólares (Barrera y Manzanelli, 2015). Según datos del Ministerio de Energía y Minería la compra de energía para cubrir el déficit del año 2015 demandó unos 4.200 millones de dólares, es decir, que se ahorraron respecto de los años anteriores unos 2.000 millones de dólares. La reducción del déficit energético en términos monetarios se explica por un lado por la caída de las cantidades importadas, y por el otro, por la baja en los precios internacionales de los hidrocarburos, entre ellos los del gas natural proveniente de Bolivia y los del GNL que llega por barco, que componen la mayor parte de las importaciones de energía del país (ver cuadros 6 y 7). Cabe señalar, que el precio del gas que se importa desde Bolivia resulta de una fórmula que varía en función de los precios internacionales.

³⁴ Existen en curso demandas judiciales relevantes al respecto y numerosas denuncias en organismos internacionales sobre los daños ambientales que han causado este tipo de explotaciones en distintos lugares donde se han implementado.

³⁵ La Alianza Cambiemos se conformó con la unión del PRO de Mauricio Macri, el Partido Radical y la Coalición Cívica.

un claro sesgo procapital privado podría derivar en un nuevo giro en la orientación de las políticas hacia el sector que se venían implementando desde 2012. En este sentido, el desarrollo de una política energética de largo plazo parecería volver a quedar trunco.

4. Consideraciones finales

Históricamente, la explotación de hidrocarburos en la Argentina estuvo signada por la tensión entre las provincias productoras y el Estado nacional (tensiones que aún perduran). Si bien en muchos períodos la YPF estatal se vio perjudicada en pos de los intereses de empresas privadas -tanto nacionales como extranjeras- hasta su privatización y la desregulación del mercado de hidrocarburos a principios de los noventa, el petróleo y el gas natural eran considerados como recursos estratégicos. Dicha concepción fue abandonada con la ola de políticas neoliberales implementadas durante el gobierno de Menem.

La nueva regulación procapital privado implementada en el mercado hidrocarburífero y la privatización de la petrolera estatal transformaron radicalmente el escenario petrolero argentino. Los cambios introducidos en los noventa derivaron en una sobreexplotación de los pozos descubiertos por YPF, una merma significativa de las actividades de exploración y una drástica reducción de las reservas. La recuperación económica experimentada tras el abandono del régimen de convertibilidad puso en evidencia la inviabilidad del sistema de privatización y desregulación sin prácticamente ningún tipo de participación o control estatal.

El crecimiento de la actividad económica experimentado a partir de 2003 se tradujo en un aumento paulatino y sostenido del consumo energético. La imposibilidad de hacer frente a este incremento de la demanda obligó al gobierno a importar cantidades crecientes de energía (fundamentalmente gas). De esta manera, el déficit energético terminó por convertirse en un importante cuello de botella de la economía argentina debido a la necesidad de destinar cada vez mayor cantidad de divisas para cubrir dichos faltantes de energía.

Ante el agravamiento de esta situación, en 2012 el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner tomó la decisión de expropiar el 51 % de las acciones de YPF en un intento por volver a regir el mercado de hidrocarburos. Con el control de YPF, el Estado asumió el desafío de llevar adelante e impulsar las inversiones necesarias para reducir los faltantes de energía. Cabe destacar, que desde su renacionalización YPF ha conseguido año tras año incrementar las cantidades de petróleo y gas extraídos revirtiendo la tendencia de los años anteriores.

Queda claro que a partir del descubrimiento de reservorios de petróleo y gas no convencional se ha abierto un nuevo horizonte para el sector petrolero en la Argentina. En este sentido, el gobierno continuó avanzando con los nuevos objetivos anunciados desde la recuperación de YPF y a fines del mes de octubre de 2014 consiguió sancionar una nueva ley de Hidrocarburos que, entre otros aspectos, contempla y establece nuevos plazos para las concesiones de este tipo de explotaciones.

De esta manera, no cabe duda de que la explotación de hidrocarburos no convencionales es la apuesta más fuerte de YPF de cara al futuro. No obstante, para su explotación se requieren de grandes inversiones que YPF no está en condiciones ni financieras ni técnicas de llevar adelante en forma autónoma. Para ello el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner firmó una serie de acuerdos de asociación y cooperación con otras compañías fundamentalmente extranjeras que fueron sumamente cuestionados por incluir cláusulas secretas. Finalmente, ante las denuncias que había realizado en la justicia gran parte del arco político opositor al kirchnerismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dispuso recientemente la divulgación del acuerdo entre YPF y Chevron en su totalidad.

La llegada de Macri a la presidencia, a fines de 2015, supone un nuevo giro en la orientación que había tomado la política hidrocarburífera a partir de 2012. En este nuevo escenario, el papel de YPF todavía no ha sido definido con claridad por las nuevas autoridades. No obstante, lo que sí parece estar claro es que los hidrocarburos no convencionales seguirán teniendo un rol preponderante.

Bibliografía

- Azpiazu, D. (2005): *Las privatizadas: ayer, hoy y mañana (Tomo I y II)*. Colección Claves para Todos, Editorial Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Barneix, P. (2012): "El desempeño del sector petrolero argentino 2002-2011: los problemas estructurales emergentes del modelo de desregulación y privatización", **Realidad Económica**, N° 268, Instituto Argentino para el Desarrollo económico (IADE), Buenos Aires, mayo/junio.
- Barrera, M. (2012): "Subexplotación y sobreexplotación: la lógica de acumulación del sector hidrocarburífero en Argentina", *Revista Apuntes para el cambio*, N° 2, Buenos Aires, marzo/abril 2012.
- Barrera, Mariano. (2013a): Beneficios extraordinarios y renta petrolera en el mercado hidrocarburífero argentino. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol. 53.
- Barrera, M. (2013b): Reformas estructurales y caída de reservas hidrocarburíferas: el caso argentino. *Análisis Económico*, Lugar: Distrito Federal, vol. 28.
- Barrera, M. (2013c): "La renta petrolera en Argentina: un análisis de las últimas dos

- décadas". En Revista *Ensayos de Economía*, número 43, julio-diciembre de 2013. Universidad Nacional de Colombia, Medellín.
- Barrera, M. y Manzanelli, P. (2015): coordinador Basualdo, E. CIFRA. Informe de coyuntura N° 15. Marzo.
- Bernal, F.; De Dicco, R. y Freda, F. (2007): *Cien años de petróleo argentino. Descubrimiento, saqueo y perspectivas*. Claves para todos. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Bernal, F.; De Dicco, R. y Sabbatella, I. (2014): *Ex secretarios de energía bajo la lupa*. Planeta, Buenos Aires.
- Forcinito, K.; Vilas, C.; Iazzetta, O. y Bohoslavsky, E. (2005): *Estado y política en la Argentina actual*. Prometeo libros. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
- Forcinito, K. y Nahón C. (2005): "La fabula de las privatizaciones: ¿vicios privados, beneficios públicos? El caso de la Argentina 1990-2005, Documento del Grupo de Investigaciones Económicas del Observatorio Argentino de la New School University. (mimeo). Buenos Aires.
- Hidalgo, E. (2009): "Competencias de la Nación y las provincias en la explotación de hidrocarburos en la Argentina, **Realidad Económica** N° 241, Buenos Aires.
- Kozulj, R. (2002): Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas. CEPAL. Santiago de Chile.
- Kozulj, R. y Bravo, V. (1993): La política de desregulación petrolera argentina: antecedentes e impactos. Buenos Aires. Centro editor de América latina.
- Ortiz, R. (2007): "La consolidación del poder empresario en la Argentina. El sector petrolero durante la convertibilidad y ante el "nuevo modelo" post-crisis" en Forcinito, K y Nahón, C. (coords.): *Transformaciones recientes en la economía argentina: tendencias y perspectivas*. Prometeo-UNGS, 2007, pp. 167-186.
- Ortiz, Ricardo y Schorr, Martín (2014): "Continuidades y rupturas en el régimen de acumulación del capital en la Argentina: de la valorización financiera al modelo de dólar alto". Simposio 7: "Crisis de Acumulación y Reconfiguración de los Sectores Dominantes en la Historia Reciente de América Latina". IV Jornadas de Historia Económica.
- Pérez Roig, D. (2015): La expansión de la frontera hidrocarburífera en Argentina. Estado, capital y explotación de petróleo y gas durante la posconvertibilidad (2002/2011). Tesis de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales. FCS-UBA (mimeo).
- Recalde, M. (2011): Un análisis de la renta de los recursos energéticos en Argentina. *Problemas del Desarrollo*. México DF.

Leyes:

Ley N° 17.319

Ley N° 23.696

Ley N° 23.697

Ley N° 24.076

Ley N° 24.145

Ley N° 25.561

Ley N° 25.943

Ley N° 26.197

Ley N° 26.741

Decretos (PEN):

Decreto 1055/89

Decreto 1212/89

Decreto 1589/89

Decreto 2.778/90

Decreto 310/02

Decreto 809/02

Decreto 645/05

Resoluciones (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas):

Resolución 337/04

Resolución 532/04

Resolución 534/06

Resolución 394/07

Resolución 127/08

Resolución 1/13

Resolución 803/14

Resolución 1077/14

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 presentaron en RE 303) y las de la región pampeana (que se publican en esta edición).

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

realidad económica 304 (2016) pp 134-165.
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 starting by 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 those regions outside the Pampa (which were presented in RE 303) and those within the Pampa region (which are published in this edition).

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

Fecha de recepción: agosto de 2016

Fecha de aceptación: agosto de 2016

Segunda mesa

Perspectivas de la Agricultura familiar ante la actual coyuntura económica en la región pampeana

COORDINADOR: RAÚL FIORENTINO

Ing. Agr. UBA, Dr. en Economía Agraria. Consultor en Planificación del desarrollo agropecuario, agroindustrial y rural.

Es un placer estar con ustedes, con amigos de muchos años. En esta segunda mesa analizaremos las perspectivas de la agricultura familiar en la región pampeana. Tenemos diversas áreas de la región, lo que enriquece la discusión. Hay cuatro debatidores. Vamos a empezar con Pedro Peretti, presidente de la agrupación "Grito de Alcorta", del área santafesina, como todos sabemos; seguirá Nazario Ramos, de la Cooperativa Nueva Esperanza, de producciones hortícolas; luego Oscar Solís, como gerente comercial de FECOFE, y por último Omar Príncipe, presidente de la Federación Agraria Argentina.

PEDRO PERETTI

Productor y dirigente agrario de la Agrupación Grito de Alcorta.

En primer lugar quiero agradecer a la gente de la Cátedra Giberti. Realmente es uno de los pocos faros que han quedado encendidos para el debate de la agricultura desde otra mirada. El debate sobre la agricultura argentina está absolutamente dominado por los términos del neoliberalismo. No hay ningún lugar donde se exprese una forma distinta de mirar y de medir la agricultura, aun en aquellos economistas que son progresistas. Siempre hay una medida volumétrica y economicista. Se mide desde ese lugar de lo volumétrico y ese es un gran triunfo cultural de la derecha argentina.

Otro gran triunfo de la oligarquía terrateniente y de la derecha política es que nunca se discute en la Argentina el tamaño de las empresas agropecuarias. La Argentina discute la agricultura exclusivamente sobre la base del volumen. Si sacamos 120 millones de toneladas, es un éxito, y si no las sacamos, es un perjuicio. No se mide ningún otro componente. El mejor ejemplo de lo que es un verdadero desaguizado en el ver, el medir y el analizar la agricultura es lo que está pasando hoy en la lechería, una verdadera *debacle*, pero nadie le ha pedido la renuncia al Secretario de Lechería. Si el Secretario de Lechería fuera del gobierno kirchnerista ya hubiéramos incendiado la Casa Rosada, pero nadie le dijo nada a un hombre que, antes de asumir, dijo

que la única forma de hacer rentable la actividad era teniendo un megatambo.

En tal sentido es muy importante la presencia de la Federación Agraria Argentina; por eso voy a ser breve, porque quiero escucharla. Que venga para este lado a discutir es muy importante. Es la fuerza que hace falta para que haya otra mirada en ese debate. En tal sentido, la Federación Agraria Argentina y Príncipe, que está acá, hicieron el mejor acuerdo de los últimos treinta años de la lechería argentina, y es la única medida que tiene la economía agraria de política pública diferenciada, que es la clave para medir si un gobierno hace bien o no las cosas en materia agrícola. Cuanto más políticas diferenciadas, más progresista es. El convenio que hizo la Federación Agraria con Kicillof es lo más importante que se hizo en términos teóricos y prácticos en los últimos treinta años de la agricultura, pero casi toda la política argentina se juntó el 6 de enero para recibirlo a Mauricio Macri en Venado Tuerto, darle un fuerte aplauso y felicitarlo porque después del brutal tarifazo, de sacarle las retenciones al maíz y de duplicarle todos los costos a la lechería les daba apenas diez centavos más. En ese sentido hay que ver la fuerte influencia ideológica que tiene la derecha argentina: si *Clarín* no le dice al productor que su negocio va mal él solo no se da cuenta, y eso es objetivamente así.

Por eso, ciñéndome al título que le ha puesto la gente de la Cátedra y del Instituto sobre las perspectivas de la agricultura familiar en la región pampeana en la actual coyuntura, esas perspectivas son nulas, igual a cero. No hay perspectiva. Yo no vine acá para mentirles. ¿Por qué no hay perspectiva? Por lo que les decía anteriormente. No hay perspectiva porque cuando usted mide la agricultura familiar solamente por cómo le va al producto, ya sea la soja, el maíz o el trigo, y no por cómo les va a los productores, va a errar el enfoque de lo que le va a pasar a la agricultura familiar, porque cuanto mejor le va a la megaagricultura peor le va a la agricultura familiar. La tierra es un recurso finito: no hay una máquina que la fabrique y después alguien diga: "esto es para la agricultura familiar". Un escritor norteamericano decía que había que comprar tierra porque cuando se acaba no se fabrica más, y es cierto, no hay una máquina para fabricar tierra. Cuanto más rentabilidad se le da a la agricultura extensiva, que no genera trabajo sino desarraigo, menos posibilidades tiene la agricultura familiar. No hay agricultura familiar posible en el mundo, no ya en la Argentina, sin una alianza con el Estado. No hay agricultura familiar posible ni exitosa si los sectores urbanos no la ponen en la agenda política, como decía Benigno en el panel anterior.

Si los sectores urbanos no asumen que el debate central en las campañas políticas es quién va a producir los alimentos, si da lo mismo que los produzcan cien o quinientas megaempresas o que lo hagan miles de campesinos y chacareros, esa contradicción es la ecuación principal que tenemos

que resolver. La única manera de recuperar el terreno perdido es generar un marco político distinto. Este gobierno vino para terminar con lo que queda de la agricultura familiar en la Argentina, y en la región pampeana ni hablar.

Hoy hay un tema fundamental. La agricultura familiar tiene un enemigo nuevo, subrepticio, sigiloso, sibilino, que es la integración vertical de las empresas. Eso desplaza, sin que nos demos cuenta, a miles de productores agropecuarios. El 75% de los chanchos utilizados para la producción de chacinados de Paladini viene de sus propios criaderos. "Las Taperitas" tiene 200.000 hectáreas de tambo y sacan el 30% de su producción láctea de ahí. Los frigoríficos, ni hablar. El arroz es el mayor ejemplo de integración vertical sin productores y ese es el nuevo modelo agrícola, el nuevo enemigo que tiene la agricultura familiar: el frigorífico que tiene *feedlot*, vacas de cría, que tiene el transporte, que las mata, que las faena, como la mayoría de los frigoríficos que funcionan en la Argentina. Toda esa producción se hace sin agricultores. Ese es el tema central y fundamental que está en marcha hoy, la acentuación de un cambio, porque ya veníamos con problemas. Hoy se hablaba de la deforestación como uno de los grandes problemas, y aunque no sea el caso de la pampa húmeda es importante que remarquemos una cosa.

Ahí veo al exvicepresidente del INTA, Catalano. El INTA ha sacado un trabajo muy bueno sobre cómo subieron las napas en la pampa húmeda y cómo repercute esto en las inundaciones. Todo está concatenado con todo. El INTA de Marcos Juárez hizo un trabajo comparando la profundidad anterior y la actual: napas que estaban a 10 m de la superficie hoy están a 1 m. Eso explica la rotura de caminos y las inundaciones. La principal causa de eso es la deforestación. Nos comimos cuatro millones de hectáreas de bosque. Una hectárea de bosque nativo absorbe 300 mm de agua por hora; una de pastura absorbe 150 mm y una de soja, 30 mm. También nos comimos diez millones de hectáreas de chacra mixta en la pampa húmeda, donde ahora se siembra soja. Ese es un costo oculto de la sojización, que explica el retroceso que tuvo la apicultura en la pampa húmeda que explicaba el compañero. Son miles y miles de hectáreas que producían flores, alfalfa y todo lo demás. Los apicultores se vieron corridos a zonas muy alejadas de la pampa húmeda.

Ese concepto de la deforestación hay que explicarlo. Yo escribí un artículo donde hablaba de las 5.500 hectáreas que compraron el "Tata" Martino, el ex técnico de la Selección Argentina, y Theiler, su ayudante, en Salta, que están deforestando. Batistuta tiene 126.000 hectáreas. No sólo los narcos compran tierras en gran escala; también los jugadores de fútbol compran muchísimo campo y son grandes terratenientes. No es un dato de color sino de la economía: Batistuta es el principal terrateniente de la provincia de Santa Fe. ¿Qué necesidad tienen Martino y Theiler de ir a complicarse la vida expulsando a los que hace 120 años están en esas tierras? Uno los conoce: yo soy

hincha fanático de Newell's, tengo el palco a tres casillas del de ellos, y cada vez que me ven me deben putear en arameo.

Son cuatro generaciones; hay otros pueblos campesinos. En el fondo es un concepto racista que tienen en contra del bosque y en contra de sus habitantes, porque a ellos les parece imposible que los "negros" y que los indios sean los dueños de la tierra. La tienen que tener ellos, que son blancos, y si no la tienen ellos la tienen los narcos. Este es el problema central que hay en este nuevo modelo agrícola, que no es nuevo, como decíamos, pero que ha tenido un gran auge a partir del triunfo de Macri. Macri les da un aire que se explica porque el kirchnerismo no hizo lo que debería haber hecho en materia agrícola, que fue el único sector del gobierno donde no fue realmente profundo; si hubiera tenido la misma profundidad que tuvo con los derechos humanos o con la política científico-técnica, hoy estaríamos hablando en otros términos.

En la agricultura pampeana vienen por más. Por eso les digo que son nulas las perspectivas que tenemos con la agricultura familiar en la pampa húmeda. Estas declaraciones de Grobocopatel son de hace una semana: dice que es una mala lectura sostener que el gobierno de Macri ha beneficiado al campo. Con las últimas decisiones sobre el sector, como la quita de retenciones, o su reducción en el caso de la soja, o el ajuste del tipo de cambio, según el empresario el sector sigue generando grandes ingresos para el sistema fiscal y la soja aporta el 80% de los ingresos, con lo que sólo se devolvió un 20 por ciento. Cuando él dice que es una mala lectura, es una cuestión que los dirigentes agropecuarios tienen que tener en cuenta para esclarecer a la sociedad sobre cómo es esta situación. Él está reclamando que se profundice la transferencia de recursos, porque según él no les dieron nada. Van por más, y cuanto mejor les vaya a ellos peor nos va a ir a nosotros. La "gauchada", como escribió Julia Estrada, es que les han transferido 1.691 millones de dólares en el primer semestre.

¿Cómo se han transferido esos recursos? Por eso digo que hay que medir la agricultura de otra manera. Dentro de esos 1.691 millones está lo que reciben indirectamente por la caída de las retenciones a la soja. ¿Cuántos son los que producen el 50% de la soja? Unos 2.500; 3.000 producen más del 70 por ciento. Hay que desglosar y desagregar esos números. Con las retenciones que le sacaron al trigo llegamos a 1.800 millones. Si nosotros logramos analizar la agricultura de otra manera vamos a hacer una gran contribución desde el punto de vista teórico al debate por una mejor agricultura familiar y por su supervivencia. Si seguimos poniendo a todos los productores en la misma bolsa y no entendemos que es un proceso donde usan a los más chicos para proteger a los más grandes, no es lo mismo el que siembra cincuenta hectáreas de soja que el que siembra 100.000. Tampoco es lo mismo, ni puede llamárselo productor agropecuario, el rentista, el que arrienda su

campo.

La Unión Europea, en particular España, discutió durante todo 2013 qué era un productor activo y lo definió como aquel cuyo 70% o más de sus ingresos proviene de la actividad agropecuaria, y a partir de ahí empezó a discriminar a sus productores. Si usted era un productor de la alta montaña o de una zona inhóspita recibía el mayor subsidio de la Unión Europea, y si usted vivía en el pueblo y estaba todo el día en el boliche recibía menos, porque no es lo mismo el que trabaja todo el día que el que está todo el día en el bar, como dice Serrat: “de la siega a la siembra en la taberna”. Eso hay que mirarlo a la hora de analizar la agricultura, y esos análisis son responsabilidad nuestra, de los que estamos acá. No lo van a hacer Huergo ni Grobo, ni ninguno de ellos, pero nosotros no podemos usar los términos de análisis que usan ellos.

Un investigador del CONICET en agricultura no puede decir “el campo”. ¿Qué es “el campo”? Nosotros somos chacareros. Otros son campesinos o pueblos originarios. Somos lo que somos: yo no soy igual que el compañero, y el compañero no es igual a Benigno. Tenemos una escala, y por eso las organizaciones gremiales agropecuarias se dividen por el tamaño, que es lo único que no se discute en la Argentina: da lo mismo tener 100.000 hectáreas que tener 50. No nos mientan: alguna diferencia hay. A la hora de pagar impuestos, tenemos que pagar distinto. Por eso decimos que hizo bien Kicillof, por eso decimos que hay un excelente proyecto de Pino Solanas sobre segmentación de retenciones, un muy buen proyecto del exdiputado Lisandro Viale sobre ese mismo tema, y eso es lo que tenemos que empezar a discutir: una manera distinta de analizar y medir la agricultura. Si no hacemos eso, me parece que nos estamos equivocando feo. Por eso digo que cuanto mejor le va al producto o más se analiza la agricultura en términos de producto, peor les va a los productores.

Quiero terminar haciendo una referencia al tema de la leche, que me parece muy importante. Nosotros lo estamos discutiendo con los compañeros. Desde mi punto de vista es inadmisibles que la cuestión de la leche en la Argentina sea un problema de la cadena. La leche es un recurso humano y tiene que ver con la soberanía y la seguridad alimentaria de un país. ¿Cómo puede ser que nosotros tengamos chicos mal alimentados o malnutridos? ¿Qué pibe mal alimentado va a poder manejar una computadora, ser parte de un proceso de desarrollo científico-técnico? ¿Qué madre que está en gestación que no esté bien alimentada va a criar hijos sanos? Eso tiene que ver con todo, con la CGT, con la CTA, con el movimiento popular. No es un problema de la cadena o de los tamberos. ¿Vamos a dejar que la leche la produzcan cuatro o cinco megaempresas a las que les vamos a dar el control de la alimentación? La leche es un recurso humano; entonces debemos consensuar una serie de medidas, y la primera tiene que ser que se vaya el

Secretario de Lechería. Esto no va a solucionar el problema, pero va a dar una señal clara. Tenemos grabado lo que dijo el Secretario de Agricultura en Ceres: “El problema nuestro no es cómo se reparte la torta, porque primero hay que agrandarla; después, si se reparte, es problema de ustedes”. ¿Nosotros le vamos a dejar un discurso estratégico de la soberanía alimentaria a alguien que piensa de esa manera? Me parece que hay un problema.

Hay que declarar la leche como un bien público. El primer artículo de la ley de lechería que se discuta tiene que decir eso, y hay que garantizarle veinte litros de leche por mes a cada beneficiario de la Asignación Universal por Hijo. Es un costo insignificante: son 320 millones de dólares, según un economista que está aquí sentado. Hay que prohibir la siembra de soja en las cuencas lácteas; hay que prohibir que los contratos de arrendamiento en el sector lácteo se transen en quintales de soja. Tendrán que hacerlo en litros de leche. Hay que crear un instituto lácteo de verdad, porque tiene que ver con la soberanía y la seguridad alimentaria, y hay que habilitar el expendio de leche cruda en todos los pueblos menores de 5.000 habitantes, porque la bromatología en la Argentina no está diseñada para cuidar la salud de la gente sino que es un brazo invisible de la concentración económica, y la industria láctea es el mejor ejemplo de ello.

Termino con el horario justo: ¡Salud y cosecha para todos!



Pedro Peretti

Raúl Fiorentino: Agradezco la presentación, que generó muchas ideas para el debate. Le damos la palabra a Nazario, que nos va a hablar sobre horticultura en las cercanías de la Capital.

NAZARIO RAMOS

Productor horticultor del Área Metropolitana de Buenos Aires AMBA, integrante de la Cooperativa Nueva Esperanza.

Buenas tardes, compañeros y compañeras. En primer lugar, muchísimas gracias a la casa que me invitó, donde tengo un par de amigos que están trabajando codo a codo con los productores de la agricultura familiar.

Para los que no me conocen, soy el presidente de una pequeña cooperativa de productores hortícolas del cordón verde más importante de la República Argentina. Somos todos productores familiares, que trabajamos superficies de no más de dos hectáreas, y formamos parte de una mesa regional que nuclea alrededor de treinta organizaciones, entre cooperativas y asociaciones que componen tres municipios, que son Florencio Varela, Berazategui y La Plata. Se están por sumar Berisso y Ensenada, por lo que serían entonces cinco. Estas treinta organizaciones nuclean a su vez a un número de más de 4000 productores, en su mayoría productores familiares y casi todos hortícolas.

Para que se conozca lo que es la historia del "cordón verde": yo nací en la provincia de Jujuy y llegué a la zona en 1983, cuando la mayoría de los productores eran inmigrantes italianos, españoles y portugueses. Ahora la zona de producción hortícola, en un 85 ó 90%, está compuesta por inmigrantes hermanos bolivianos. Casi en su totalidad somos inquilinos; no tenemos la tierra propia, y ese es el anhelo más grande que tiene un productor familiar para poder lograr una vida más digna. Ahora tenemos ocho meses -por ahí me quedo corto- de estar pasando las mil y unas. Los alquileres, los insumos y las semillas componen un paquete que tenemos que pagar en dólares, mientras nosotros vendemos en pesos. A eso le tenemos que sumar el efecto de los tarifazos, en especial la luz. El productor tiene que pagar sí o sí la boleta, venga como venga, porque la mayor parte de la producción en el cordón hortícola es bajo cubierta, o sea que aunque afuera llueva 100 mm hay que regar igual. Si no pagás la luz perdés toda la producción. Así como eso, miles de cosas. Tenemos un Estado que nunca está presente, empezando por el municipio, y en el caso de este gobierno, menos todavía. El Director de Producción fue un productor, pero nunca nos escuchó ni hizo nada por el sector. Es un sector desprotegido y olvidado por el Estado, tanto municipal como provincial y nacional.

En la gestión anterior tuvimos herramientas muy importantes, y gracias a eso hoy un productor de la talla mía puede venir a contarles lo que estamos viviendo. Nosotros, como productores familiares, tenemos una relación directa con las universidades más que con el Estado municipal. Ni el Estado

municipal ni el provincial nos escucharon nunca. En la gestión anterior pudimos conseguir varias cosas, a través de las organizaciones, con el Estado nacional, pero no con el municipal ni con el provincial.

Lo que nosotros, como productores familiares, vemos es que este gobierno está para destruir las organizaciones, porque así nadie puede ir a golpear una puerta. Tengo 58 años y me duele decir que encuentre una Casa de Gobierno vallada en el municipio. Es algo que no se puede creer. Nosotros, para salir adelante como pequeños productores, necesitamos que se reglamente la ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para sobrevivir. Ya no decimos "para estar mejor". También necesitamos una ley de semillas y una de agroquímicos. Necesitamos políticas acordes con el sector de la agricultura familiar, que no las hay, como explicó Pedro. Sólo se piensa en las grandes producciones extensivas, y nosotros no figuramos en ningún rincón del municipio. Fuimos un sector olvidado durante muchos años y ahora estamos volviendo a serlo. Todos los días llevamos el alimento a la mesa de los grandes centros urbanos de casi todo el país, porque es el "cordón verde" más grande de la República Argentina.

No necesitamos que el Estado nos regale nada. Simplemente queremos políticas acordes con cada necesidad. Necesitamos créditos blandos para comprar las tierras. No hay en ningún banco, porque no somos sujetos de crédito al no tener ni un metro de tierra como propio. Tenemos las herramientas que nos quedaron de la gestión anterior, como el RENATRE o el monotributo social agropecuario, pero ahora, con este gobierno, si necesitás algo o te cambiás de categoría o tenés que caer en los usureros si querés mejorar tu producción. Así como esas estamos pasando muchas otras cosas.

Si uno ve en la televisión las villas de emergencia, nosotros vivimos peor que en una villa, en casillas precarias de madera y en varios casos de plástico, donde las familias corren peligro. No tenemos agua corriente ni gas. La luz la tenemos porque sí o sí la necesitamos para regar. Son cosas básicas para que un pequeño productor pueda vivir mejor y brindar a su familia lo necesario para que haya nuevas generaciones de productores familiares. Lo primordial es la tierra, para que podamos ser dignos trabajadores de lo que sabemos hacer.

Siempre digo que somos profesionales de lo que hacemos: vivimos de eso, trabajamos de sol a sol y en este momento estamos aguantando el cimbrazo. No sabemos si vamos a llegar a fin de año, porque nosotros tenemos temporadas y temporadas. La producción hortícola en el "cordón verde" es en primavera-verano, y la verdura de hoja en otoño-invierno. En otoño e invierno sólo pagamos los alquileres y nada más. Tenemos costos altísimos en lo que son las semillas y los plásticos. Hoy veníamos conversando con un compañero: hace escasamente ocho o nueve meses, antes del 10 de diciembre, un rollo de plástico para usar en el invernáculo valía 1.200 o 1.300

pesos. Hoy pagamos 4.000 pesos. Un kilo de semillas de espinaca valía 380 pesos ó 400, y hoy vale 1.100 pesos. Para nosotros, el costo de un cajón de 20 kg de tomate o de uno de 10 kg de morrón era el año pasado entre 80 y 120 pesos. Hoy ese costo de producción, para la temporada 2016-2017, va a ser de entre 160 y 180 pesos. Si se vende la producción, bien, y si no, la tenés que tirar a la cuneta, porque no hay una política de Estado que diga qué se puede hacer con la producción que sobra para darle un valor agregado. Nosotros, como productores familiares, no la tenemos.

Para que quede claro: estamos peleando, como mesa regional, con los ministerios de la provincia y de la Nación, por un espacio físico como mercado para los pequeños productores hortícolas organizados. Desde los primeros días de marzo hasta estas últimas semanas hemos tenido reunión tras reunión y no hay nada. Solo nos piden tiempo y paciencia: primero eran tres meses, después seis. Después se extendió seis meses más, y así nos siguen pateando para adelante. Seguimos en la dulce espera, mientras los intermediarios, como en todos los rubros, se llevan más del 60% de la ganancia. Nosotros, en la tranquera, o en la culata del camión, como decimos, vendemos un cajón de lechuga a \$ 50, y en la verdulería que está a seis cuadras de mi casa la pagamos \$ 20 el kilo. Con el tomate pasa lo mismo. Nosotros hicimos un par de cortes y manifestaciones. En televisión preguntan por qué los productores salen a la calle si la mercadería vale un montón. Es cierto, pero es en la verdulería y lo paga el consumidor. Ese excedente no va al productor; se queda en la cadena.

Por eso yo digo que para regular esto hay que arrancar del último eslabón de la cadena, no del primero, porque el primero es el que se queda con el 20% del que realmente pone el lomo, y eso que el productor nunca mira su trabajo sino lo que saca o lo que pone. No se fija en las catorce o dieciséis horas de trabajo.

Ya que aquí hay dos compañeros, uno de FECOFE y otro de la Federación Agraria, quiero preguntarles en qué nos pueden ayudar a los pequeños productores. Nosotros somos parte de FECOFE. Entramos por un par de amigos cuando como organización tuvimos todos los papeles en regla. Ellos son una organización de segundo grado, más grande. Nosotros somos respetuosos de las organizaciones de segundo grado, porque necesitamos seguir creciendo como organización. Nosotros aprendimos a militar gracias al gobierno anterior. Yo, como persona, me puedo poner cualquier camiseta, pero no la organización. Nuestra lucha es contra un poder que nos trae al tranco largo para voltearnos.

Reitero el agradecimiento por habernos invitado para que podamos hacer nuestro humilde aporte a lo que es la agricultura familiar. Muchísimas gracias.



Nazario Ramos

OSCAR SOLÍS

Gerente comercial de FECOFE - Federación de Cooperativas Federadas.

Buenas tardes. Antes que nada, quiero agradecer a la Cátedra Giberti que nos haya invitado para que podamos estar presentes. Iba a venir Esteban Motta, pero por un problema de agenda no pudo asistir y nos pidieron que comentemos lo que estamos haciendo desde FECOFE hacia los pequeños agricultores.

Es importante destacar un par de cosas. Lo primero, para no dejar al amigo Nazario con la duda, desde FECOFE hemos hecho un trabajo gremial y político en representación de un número de cooperativas. En el anterior gobierno teníamos una puerta de entrada que nos permitía satisfacer necesidades concretas como la de Nazario. Hoy somos conscientes de que muchas veces asistimos a los ministerios, como muchos de ustedes saben, y si bien se nos atiende con respeto, no siempre la respuesta es satisfactoria respecto de la inquietud que llevamos. Me parece que esto tiene que ver también con una realidad o un modelo político totalmente diferente.

Mi cargo en FECOFE es el de Gerente de Comercialización y Agregado de Valor. Creemos que solamente a través de la agregación de valor podemos

crear un entramado que nos permita tener una fuerza organizada para, de alguna manera, no entrar en esas economías de escala, como bien decía Peretti, donde nunca vamos a tener posibilidades de ganar. Esa carrera, en mi opinión, está perdida en términos concretos, como hoy está distribuida la tierra en nuestro país. Por lo tanto, en este momento estamos haciendo un trabajo en el que estamos tratando de unir a muchas de las organizaciones que, de alguna manera, nos cobijamos debajo de la Federación Agraria Argentina, a través de lo que hoy es FECOFE o de organizaciones como AFA, que es una enorme agrupación de productores de primer grado, o la Federación de Cooperativas de Entre Ríos, que son nueve cooperativas.

Hay un núcleo importante, y me parece que parte de esto tiene que ver con dos o tres palabras, y una de ellas es la organización. Yo creo que tenemos que trabajar mucho en la organización y entender las fortalezas y debilidades que tenemos, para ver de qué manera podemos articularnos y ser algo mucho más orgánico, para ser una voz que represente a los que hoy no tenemos voz. Me parece que este es el trabajo que, claramente, le toca a la Federación Agraria en sí misma -y acá le tiro el guante a Omar-. También hay un compromiso de cada uno de los actores, que tenemos un rol para desempeñar dentro de las propias organizaciones. Hoy estaba hablando con gente que nos visita desde España y ellos comentaban que el 60% de los alimentos que allí se consumen viene del sector cooperativo, de los productores más pequeños. Por lo tanto, me parece que tenemos que incorporar a la organización dos o tres herramientas que considero clave: una es la capacitación, que es fundamental para lograr esa agregación de valor. La organización estimula distintos modelos asociativos.

También hay que tratar de buscar desde lo comercial esquemas que nos permitan estar más cerca del consumidor. Me parece que hoy, para la gente de los centros urbanos, se desdibuja saber de quién estamos hablando cuando nos referimos al agricultor. Yo tengo hijos chiquitos, de mi segundo matrimonio. Ellos creen que las cosas vienen del supermercado o del almacén, y en realidad hay una ausencia de ruralidad en el pensamiento urbano argentino. Introducir esa ruralidad es un deber de aquellos que estamos inmersos en esta actividad, porque si no estamos dejando el espacio para que de alguna manera sea colonizado ideológicamente por quienes ven otra realidad, con la que podemos coincidir parcialmente o disentir totalmente. Claramente, nuestra voz está faltando. Hay una voz unívoca, que nos va diciendo cómo es la cosa, y el que no sabe cree que eso es así, que no hay otra voz. De vez en cuando se habla de los problemas de algunos sectores: hoy pasa con la lechería, pero no hay una voz que organice y represente de alguna manera a todo el sector lechero. Nosotros tenemos dentro de nuestra organización cooperativas lecheras, pero me parece que debemos empezar a trabajar para que la sociedad entienda el rol que jugamos en la alimenta-

ción y como factor de cohesión social en el interior de nuestro territorio. Todo eso no se pone en la balanza en el momento de analizar cuál es ese rol.

Si pretendo competir, desde una superficie de 50 hectáreas, contra el que tiene 5.000, siempre voy a perder, como decía Pedro. Siempre hay alternativas que nos permite el mercado mundial. Yo he recorrido buena parte del mundo y esto me permite decir que la Argentina es un país que, como proveedor de alimentos, excepto en los grandes *commodities*, es un proveedor de mercados-nicho, de muy poca cantidad. Cuando estaba Julián Domínguez como ministro y yo era subsecretario de Agricultura, el primer ministro indio me pedía importar desde la Argentina garbanzos. En ese momento estábamos produciendo 30.000 toneladas de garbanzos. Le contesté que si me ponía una orden de compra nos íbamos a poner a trabajar para satisfacer esa demanda. Esto surgió con motivo del boicot que había impuesto China. El primer ministro me dijo que necesitaban 600.000 toneladas...

Lo que quiero plantear con esto es que nosotros, en realidad, somos un país que despacha en lugar de vender, y esto lo he estudiado desde las cátedras que tuve en el área de Comercialización. Despachar y vender son dos cosas totalmente distintas. Es la misma actitud que tiene el productor en su campo, que de alguna manera se olvida de su producto cuando salió de la tranquera, cuando en realidad, años atrás, si uno va a la historia económica agropecuaria, hace cincuenta años el productor se quedaba con el 30% del valor final del producto. Cuando era pibe vivía en La Tablada, en La Matanza, y había un almacén cada diez manzanas. Hoy hay cuatro almacenes por manzana; por lo tanto, los márgenes de comercialización de ese comerciante, que tal vez tampoco gane un buen salario, porque no tiene otra opción, generan una ecuación difícil de resolver.

Me parece que tenemos que encarar dos o tres modelos que desde nuestra institución tratamos de impulsar. Una pregunta es de qué manera más directa llegamos al consumidor, que el puente entre el productor y el consumidor sea el más directo posible. Por supuesto que hay esquemas de intermediación que sí o sí vamos a tener que seguir teniendo. Al que produce en Rafaela o en Córdoba hay que traerlo a los grandes centros urbanos, y eso implica tener costos de flete para algunos productos fríos. Pero lo que claramente no puede ser es que por un revoleo de productos la gente gane mucho más que el que estuvo todo el año trabajando para conseguir un salario digno, porque no siempre el pequeño agricultor saca un salario digno y esto, sin querer hacer un llamado hostil hacia nadie, es lo que lastima y duele: que el que genera con su esfuerzo, con un enorme sacrificio, que no siempre se hace en los centros urbanos, no reciba una justa distribución por lo que hace. Muchas veces el no saber lo que está sucediendo lleva a esa disociación entre la ruralidad y el medio urbano, porque en realidad consumimos televisión.

Por lo tanto, la comunicación es la gran batalla de los grandes centros donde se toman decisiones en el mundo, y en esa batalla comunicacional el sector de los agricultores familiares está siendo claramente derrotado. No hay nadie que alce la voz en forma orgánica y representativa sobre lo que nos está sucediendo y sobre el problema social que se está generando. Sin ánimo de perjudicar a nadie, tenemos que buscar soluciones, y exigimos que las autoridades colaboren para poder resolver esto.

A mí me tocó trabajar mucho tiempo en Estados Unidos, y doy dos o tres ejemplos. Estados Unidos es el país más dirigista que existe en términos agropecuarios. Por supuesto, uno puede decidir si hace A, B o C. Pero si elegís hacer A, el gobierno te muestra la tasa de subsidios para que lo hagas, y si decidís no hacer nada, tenés todas las tasas de subsidios para no hacer nada. Por lo tanto, la gente toma lo que le es más conveniente, como lo haríamos cualquiera de nosotros. La planificación estratégica de lo que es la producción agropecuaria no es sólo tarea del gobierno o de los grandes productores, sino que se realiza en una mesa donde están sentados todos los actores que tienen algo que decir en esto, porque si no es un diálogo en el que claramente salimos perdiendo. Dentro de nuestra organización, que es una federación de cooperativas, estamos intentando mostrar que no estamos pidiendo que nos regalen nada, como decía Nazario, sino que pedimos que nos den las herramientas adecuadas para poder generar una contribución adicional. El que tiene cincuenta hectáreas no puede competir con el de cinco mil, y por lo tanto, si lo medimos en escala, siempre perdimos.

Me parece que estas son las grandes discusiones que, como sector, tenemos que darnos, o por lo menos hablarlo. Veo que hay mucha gente del INTA y de las universidades que está presente, y por supuesto, la Cátedra que nos ha invitado, que tiene mucho para aportar, pero me parece que seguimos trabajando como si fuéramos unidades sin vinculación en red o vasos comunicantes. Cada uno está haciendo lo que cree mejor, pero no le damos la fortaleza que debería tener si estuviéramos mucho más coordinados. Por eso hablo primero de organización y después de capacitación. Necesitamos trabajar con los agricultores familiares, como decía Nazario, para ayudarlos a buscar la forma de que comercialicen esos excedentes, porque si no, claramente van a seguir perdiendo. Me parece que estos son los esquemas que tenemos que buscar como grupo de pensamiento y de discusión política, si se quiere, para ver de qué manera cambiamos esta realidad, porque si no vamos a seguir perdiendo la batalla.

Siendo una organización de base gremial y política, tenemos que buscar de qué manera dar herramientas que puedan agregar valor. Por eso estamos trabajando con distintas áreas de las universidades y del Estado nacional para ir construyendo esas herramientas para que esos pequeños agricultores puedan tener un grado de satisfacción en esto. Por supuesto que hay

mucho camino para hacer, pero en las recorridas que realizamos (Nazario, Pedro u Omar podrán corregirme), este trabajo de organizarnos y estar mucho más en red es algo que si no lo hacemos la sala cada vez va a ser más chica, y deberíamos estar discutiendo en el Luna Park lo que pasa con la agricultura familiar, con el pequeño y mediano productor, con las cooperativas, porque estos modelos asociativos son los que nos van a dar las respuestas, no sólo a los que estamos trabajando, porque el esquema de robotización va a hacer que cada día haya más gente sin trabajo, incluso en los grandes centros urbanos. Lo que no podemos estar pensando es que todo el mundo va a tener que empezar a producir lo que consume, porque no tenemos lugar para hacerlo.

Estamos en una ecuación que me parece que por lo menos tenemos que poner en tema para que sea discutido desde otro lugar, porque si nos llevan a la discusión que plantean me parece que siempre vamos a salir derrotados, porque no podemos poner caras visibles como la de Nazario, que es el que está sufriendo las políticas que se están implementando. Por lo tanto, ¿de qué manera tratamos de revertir esto? Honestamente no creo que haya mala fe ni mala voluntad de nadie, pero sí creo que hay un enorme desconocimiento de la temática, que hace que muchas veces se tomen decisiones que no son las adecuadas. Por lo menos, esa es la visión que tenemos desde FECOFE. Desde ya, muchas gracias.



Oscar Solís

Raúl Fiorentino: Tenemos ahora el cierre con Omar, que dice que se siente abrumado porque le han tirado una pelota que es muy pesada...

OMAR PRÍNCIPE

Presidente de la Federación Agraria Argentina.

Buenas tardes a todos. La verdad es que es un verdadero honor, como presidente de la Federación Agraria, estar en esta sala. Agradezco a los organizadores que hayan invitado a nuestra institución, aunque muchos del panel son federados y eso también nos enorgullece. Me acompañan Erik Muñoz, director nacional de la Federación Agraria y responsable del área de Agricultura Familiar de la entidad, y la doctora Luciana Soumoulou que también nos ha enseñado mucho sobre este tema, para poder pensarlo y plasmar las ideas.

Esta convocatoria hace presente el nombre de Horacio, una enorme figura que fue el primer presidente del INTA en democracia y que dejó propuestas y proyectos sobre temas trascendentales como la distribución equitativa de la tierra. La ley agraria que proponía es una de las bases del estatuto de la Federación Agraria Argentina. Es uno de los motivos que tenemos como institución para honrar su memoria.

Estaba tomando nota de lo que decían mis antecesores, porque comparto muchísimo de lo que estaban planteando. No es que no existan voces que hablen de otros modelos de la agricultura: acá veo muchos dirigentes de otras organizaciones que hablan del modelo de la agricultura familiar. Las voces existen: la Federación Agraria es una de esas voces que hablan de otro modelo. El tema es que justamente tenemos que pensar por qué estas voces no se escuchan, porque hay otras que sí se escuchan, desde hace mucho tiempo, y en particular en los siete meses que lleva este gobierno. Es un debate que tenemos que asumir para ver qué pasó durante tantos años bajo distintos gobiernos e incluso distintos modelos económicos, con dólar barato o con dólar caro, con devaluación o sin devaluación, con retenciones o sin retenciones, pero estos modelos tuvieron muchas cosas en común en cuanto al tipo de agricultura que proponían. Estos modelos nos llevaron a una concentración brutal de la producción argentina y a un nivel de desplazamiento y desaparición de miles de pequeños y medianos productores en nuestro país.

Los números son conocidos y esto lo hemos denunciado muchas veces, pero tenemos que reconocer que el modelo agropecuario instalado en la Argentina es el de los agronegocios, que determinan cuáles son las políticas públicas que se aplican. Ahí es cuando se empieza a hablar de “el campo”, con lo cual se engloban todas las políticas que se aplican hacia el sector. La Federación Agraria es una voz diferente en este contexto, y nosotros en 2015 planteábamos que había que diferenciar a los pequeños y medianos

productores en cuanto al tema de las retenciones a la soja, el maíz o el trigo, lo cual ha sido una demanda histórica de nuestra institución: contemplar una política pública diferenciada para pequeños y medianos agricultores.

El debate va más allá de la discusión sobre las retenciones como instrumento para esa segmentación. Por eso, cuando hablamos de políticas públicas diferenciadas, intentamos cambiar el eje del debate, porque la discusión no tiene que ser sobre el modelo productivista, sobre cuánto vamos a producir en la Argentina en granos, en leche o en carnes o cuántos mercados vamos a ganar o a recuperar si en algún momento los perdimos. La discusión tiene que ser sobre qué política pública tenemos orientada a los distintos sujetos agropecuarios, con sus distintos tamaños, en las distintas regiones y en las distintas producciones. Esto es tener una política pública diferenciada para empezar a pensar no solamente en el crecimiento productivo sino en el desarrollo productivo, territorial y local, porque allí estaríamos empezando a pensar en un modelo de cuánto vamos a producir, de qué alimentos vamos a producir, de qué manera, en qué regiones y quiénes los van a producir. Así empezamos a pensar en una concepción totalmente distinta de la que se ha impuesto en los últimos años en la Argentina.

Pero no tenemos que ver esto como una situación de tragedia, porque hubo avances. Hemos sido muy críticos del gobierno anterior, que tenía esa dificultad para diferenciar a los pequeños y medianos productores, pero tenemos que reconocer que se ha avanzado en implementar y llevar adelante una ley de agricultura familiar que hasta ahora no se reglamentó. También se había empezado a trabajar con las organizaciones que representan a la agricultura familiar.

En ese sentido, creo que lo que nos están pidiendo las distintas organizaciones, lo que es el verdadero desafío y la verdadera responsabilidad que tenemos, es que empecemos a trabajar para adelante, no solamente para organizarnos sino para definir hacia dónde ir, qué modelo agropecuario defender y a qué sujeto agropecuario; en última instancia, qué modelo de país podemos proponer desde las organizaciones. Por eso estamos no solamente muy preocupados por la coyuntura y el momento que está viviendo la Argentina, sino también por el rumbo que se está tomando hacia el futuro.

Pedro hablaba del tema lechero, y quizá es en la opinión pública una de las situaciones más conflictivas y que a la ciudadanía más le pega, por decirlo así, porque es uno de los alimentos que más necesitamos todos los argentinos, desde los más chicos a los más grandes. Este problema no empezó hace siete meses, sino que es una crisis que viene desde hace mucho tiempo. Aquí es donde empezamos a ver cuáles son los problemas estructurales que tiene la Argentina. Uno de los problemas estructurales es el de las posiciones dominantes de las principales empresas en la cadena de alimentos. Además

de la leche podría hablar de otros veinte productos que producimos los agricultores en todo el territorio. Pero todo el mundo habla de la leche, lo cual demuestra que los agricultores estamos teniendo cada vez menos participación en la cadena de valor. De esos veinte pesos que ahora paga cualquier consumidor por un litro de leche sólo le llega al productor el 19%. Otro 17% queda en manos del Estado.

Cuando nosotros hablábamos de la distorsión entre lo que recibe el productor y lo que paga el consumidor por los alimentos, también tenemos que destacar que hay otro factor que ayuda a esa distorsión de precios, que es el Estado, que se está llevando casi lo mismo que un tambero, que necesita cuatro años para criar una vaca y para empezar a ordeñarla. El restante 64% se lo quedan entre el industrial y el comerciante. Por eso hablamos de estructuras dominantes, y esto no lo vamos a solucionar con la regla del libre mercado. El libre mercado no va a solucionar el problema para los pequeños productores ni para los consumidores, como ha quedado demostrado en estos últimos cuatro o cinco meses, cuando a los tamberos les aumentaron el 11% el valor del litro de leche, mientras que al consumidor ese mismo litro de leche le aumentó un 51,6%. Si liberamos el mercado, esa porción dominante de la cadena va a tener cada vez más rentabilidad, el tambero va a terminar fundiéndose. 27.000 vacas que se ordeñaban todos los días fueron a faena. Nos estamos comiendo las vacas lecheras en nuestro país; por eso en Santa Fe, que es la principal cuenca lechera del país, la producción diaria ha caído de 8 millones de litros a 5 millones. Hay un factor climático que también tuvo su importancia, pero al no haber un Estado que haya resuelto este problema de manera eficiente y a tiempo, se están perdiendo estas vacas y están desapareciendo también los tamberos. La consecuencia es la pérdida de mano de obra que puede darle a la lechería un valor agregado.

Podríamos seguir enumerando los casos de otras producciones de la zona pampeana, pero en la Federación Agraria representamos a chacareros y agricultores en todo el país y vemos la realidad de la producción de carne porcina, que es muy parecida a la de los tamberos, pero no tiene la visibilidad pública de la lechería por no tratarse de un consumo masivo. Eso no quiere decir que no tenga, como producción, una importancia nacional, porque la producción de cerdos moviliza más de 700 millones de dólares y ocupa más de 40.000 puestos de trabajo. Hay 180 frigoríficos específicos de la producción de carne de cerdo y 380 fábricas de chacinados. Eso es lo que generamos como valor agregado los pequeños y medianos productores, de los que hay unos 4.500.

La política de Estado actualmente vigente consiste en liberar las importaciones. La entrada del chanco de Francia, de Dinamarca o de Brasil influye en el consumo pero hay otras circunstancias para que el consumo baje: la caída del salario, la pérdida del trabajo, la misma devaluación. El chanco

importado provoca que el precio del capón, que era de 20 pesos por kilo, ahora, si conseguimos que lo vengan a buscar a la chacra, lo pagan a 15 pesos o menos. Cuando uno va al supermercado, cualquier corte de cerdo vale entre 100 y 170 pesos en el caso del matambre. Estas son las estructuras sobre las que tenemos que trabajar y por supuesto tenemos que organizarlos. El movimiento cooperativo se tiene que organizar. El asociativismo en gran escala nos da la posibilidad de mejorar nuestra eficiencia, pero si no tenemos políticas públicas de compras directas por parte del consumidor vamos a seguir con la lógica de la cadena. En Rosario, con el gobierno de Santa Fe, estamos tratando de abrir un mercado central minorista con la participación de los productores y de las cooperativas.

Más allá de esta situación de crisis casi terminal para un gran número de agricultores familiares y pequeños productores de las distintas economías regionales, nos preocupa muchísimo algún rumbo que está tomando el gobierno nacional. Nosotros, como Federación Agraria Argentina, nos hemos plantado y lo hemos denunciado en estos meses, y aunque me extienda unos minutos más no quiero dejar pasar otros temas que son muy trascendentales. Uno de ellos es el de la ley de semillas, con todo lo que ha venido pasando con Monsanto, que no solamente nos quiere quitar derechos adquiridos por los agricultores desde hace tiempo, sino que ha puesto en juego en esta última cosecha de soja, el libre comercio de granos en nuestro país y las exportaciones. Es increíble que una empresa casi haya logrado frenar la comercialización de soja en el país. A ese extremo hemos llegado en esto de las estructuras dominantes. Desde la Federación Agraria nos hemos movilizado y hemos tratado de frenar este embate increíble de Monsanto, pero esto no ha terminado. No es que el CEO de Monsanto vino a hablar con el Gobierno y se quedó con los brazos cruzados. Por eso, desde nuestra institución y desde nuestra Comisión Nacional de Semillas vamos a estar presentando un proyecto de ley donde garanticemos el derecho de uso propio a los agricultores argentinos y que se declare de uso público las semillas, en contra de la monopolización que pretende Monsanto.

Es algo para seguir hablándolo, pero el 30 de agosto vamos a hacer una jornada parlamentaria y este tema va a estar ahí para todos los diputados y senadores. Por supuesto, están todos invitados, pero también está la cuestión de la extranjerización de tierras y el decreto que la flexibiliza. Para la Federación Agraria, que desde 2006 ha sido impulsora de una ley que la limite, este decreto es la punta del *iceberg* de lo que se viene, y esto está ligado con la búsqueda de otros recursos naturales, para lo cual se trata de desplazar a los pueblos originarios, a los campesinos y a los chacareros. Más extranjerización de tierras significa venir por el agua y por otros recursos; en última instancia, por la soberanía nacional, y para nosotros el blanqueo de capitales es una maniobra que encubre esta pretensión: primero se eleva

el valor de la tierra para que empiece a ser un bien de especulación inmobiliaria. Nosotros concebimos a la tierra como un bien social y por eso quedamos fuera de ese juego, que es para pocos. De los 16 millones de hectáreas extranjerizadas que ya existen en la Argentina según datos oficiales, 1 millón tienen como dueños a sociedades *offshore* radicadas en paraísos fiscales. ¿Cómo no vamos a estar ligando este blanqueo de capitales con la flexibilización de la ley de tierras?

Por esto digo que tenemos que trabajar junto con las otras organizaciones, porque van a venir por más flexibilización, y frente a eso tenemos propuestas; no es que sólo demandamos y denunciemos, sino que desde la Federación Agraria tenemos propuestas concretas para hablar de otras cosas: primero, la reglamentación de la Ley de Agricultura Familiar. Sabemos que hay millones de hectáreas cuyos títulos son inexistentes o precarios, como lo escuchábamos en el panel anterior. Por eso hay que dictar una nueva ley de contratos agrarios que ponga equilibrio en la producción y les ponga un freno a los *pooles* de siembra, y también un Plan Arraigo para la juventud. Otro proyecto que tenemos desde la Federación Agraria es la creación del Instituto Nacional de Tierras, que aunque está fuera de toda agenda del Estado, se trata de una lucha en la que no podemos bajar los brazos, porque se trata de la distribución equitativa de la tierra.

Si me permiten, y ya termino, un desafío que proponemos también para todas las organizaciones es que ese Registro de la Agricultura Familiar se incremente y nos represente a todos los agricultores pequeños y medianos de la Argentina, porque de esa manera, haciendo visibles a los miles de pequeños productores de la agricultura familiar, vamos a poder demandar, al gobierno que sea, políticas públicas diferenciadas y orientadas hacia nosotros.

Otro tema que nos preocupa en cuanto al rumbo económico actual tiene que ver con el movimiento cooperativo y el asociativismo. Hace unas semanas vimos una foto del presidente Macri con el ministro de Agroindustria, Buryaile, junto a la hija del CEO de Dreyfus, que dijo: “La verdad es que no venimos a invertir millones de dólares”, ante lo cual podría pensarse que esto de las inversiones no viene tan bien, pero sí anuncia que va a invertir en el ferrocarril Belgrano, con más de diez centros de acopio. Esto salió en los diarios. Cuando se anuncia que van a invertir millones de dólares, ¿para quién son las inversiones? Nosotros, que representamos a los pequeños productores a través de las cooperativas, sabemos que cuando vienen estos monstruos a instalarse en nuestros pueblos del interior, son los que desplazan a nuestros productores y a las herramientas que tenemos, que es el sistema cooperativo.

Discúlpennme que me haya explayado; de verdad había mucho para decir y todavía me quedan algunos temas, pero, a manera de cierre, digo que esta-

mos ante una lucha que no termina. A veces los resultados no se dan en los momentos en que uno quiere, y nosotros, desde la Federación Agraria, lo sabemos. Nosotros tenemos 104 años de vida y estamos por hacer nuestro 104º Congreso dentro de pocos días, pero también este año se van a cumplir 100 años del asesinato de Francisco Netri, que fue presidente de la Federación Agraria y fundador de nuestra institución. Aquellos que pensaron hace cien años que matando al presidente de la Federación Agraria iban a matar sus ideas se equivocaron. Por eso seguimos acá en esta lucha, que es continua, y creo que entre todas las organizaciones tenemos el compromiso y la responsabilidad de representar a los miles de agricultores familiares del país. Muchas gracias.



Omar Príncipe

Raúl Fiorentino: No sé si hay posibilidad de debate. Dos pequeños comentarios: por mi parte hay varios ejes que es interesante debatir, y uno es el cambio de objetivos en el modelo, para que no siga siendo productivista, y lo que señalaron los disertantes sobre la necesidad de desconcentrar la agricultura. Cada uno de ellos mencionó políticas específicas para considerar; en el caso de Nazario, la política de tierras, y en particular el acceso a la tierra y a la propiedad a través de una política de créditos. Pedro está muy preocupado por esta integración vertical que se está dando al revés, desde la industria hacia el productor primario, de lo que esperábamos con el cooperativismo. Oscar puso el énfasis en el agregado de valor y como conceptos claves la organización y la participación en materia de capacitación. Por último Omar expuso su preocupación por la extranjerización. Es simplemente un pequeño listado para contribuir al debate.

Tenemos tres pedidos de preguntas: Néstor, Carlos y Mónica.

Preguntas de los asistentes

Mónica: Buenas tardes. Yo me presenté hoy. Soy de Bolívar y pertenezco a una asociación de pequeños productores que está unida a la Grito de Alcorta. Permítanme que sintetice lo que se generó en mi cabeza al escuchar el panel. Veo compartimentos estancos: una entidad organizadora que propone un debate desde una cátedra universitaria; la Federación Agraria, que es la voz de los pequeños productores por intermedio de una entidad muy antigua que los representa en la República Argentina; el pequeño productor en el centro de la mesa, que representa a los sin voz, que por suerte pudo estar presente; veo a FECOFE, que se formó como una pata comercializadora desprendida de la Federación -no conozco la historia posterior- que se enfoca en cómo vender o cómo agregar valor, con la lógica de las grandes empresas. También lo veo a Pedro, que es mi provocador, que nos habla de los jugadores de fútbol que invierten en tierras en la Argentina, y no sé si lo dice con alegría o con bronca. Yo veo que si hay argentinos que ganaron dinero en Europa y trajeron euros para invertirlos en nuestro país en lugar de llevarlos a paraísos fiscales eso no es tan negativo.

En mi pueblo hay un intendente que tiene una capacidad de gestión extraordinaria y un referente público, que es Tinelli. No tenemos clínicas privadas. Hay un solo hospital público, donde vamos todos, los ricos y los pobres. Ese hospital logró mejorar su infraestructura y el instrumental que necesita, porque ese gestor de recursos, que es Tinelli, a través de un equipo de voley aporta con sus sponsors a ese hospital público. ¿No podemos pensar un modelo similar para que los pequeños productores puedan comercializar sus productos en forma directa al consumidor? Todos pagamos el kilo de lechuga a veinte pesos. Si Batistuta tiene responsabilidad social empresaria, y de pronto invierte en tierras para que los pequeños productores puedan acceder a la tierra sin pagar ese alquiler tan alto y la lechuga que producen la vende Batistuta, seguramente a ellos les va a ir mejor y va a haber una integración como la del hospital público de Bolívar.

Mi propuesta es que los compartimentos estancos dejen de serlo, y que nosotros, los productores, podamos vivir con los gobiernos de derecha y con los gobiernos de izquierda. Las políticas son variables controlables que no podemos modificar; lo único que podemos hacer, a través de entidades como la Federación Agraria, FECOFE, la Grito de Alcorta o esta cátedra, es establecer la agenda pública e incidir en las políticas, pero, como decía un viejo dirigente, el debate termina siendo cháchara y luego el productor queda en absoluta soledad. ¿Cómo unimos todas las patas para que ese productor resuelva su problema?

Carlos León: En nombre de la Cátedra Giberti quiero felicitarlos por la precisión de la presentación de ustedes en este panel, de la misma forma que en el panel anterior. Antes de hacer la pregunta quiero recordar, a propósito de los 100 años del asesinato de Netri, que hace tres años, cuando se cumplieron los 100 años del Grito de Alcorta, la Cátedra Giberti organizó en esta misma sala un recordatorio del Grito de Alcorta y un homenaje a Humberto Volando, que había fallecido hacía poco tiempo. Fue realmente una actividad muy interesante.

Lo que quería comentar era lo siguiente, tratando de ver las presentaciones de ustedes y las del panel anterior. Yo creo que la problemática en la cual está inmersa la agricultura familiar desde el sector más pequeño, como el de Nazario, hasta el que presentó Deolinda, en el caso de Santiago del Estero, o el sector de los pequeños chacareros en la región pampeana, está clara. La situación de debilidad permanente y continua, que se está profundizando, es evidente. Ya nos hemos sorprendido en su momento con el Censo 2002, cuando nos dimos cuenta de que habían desaparecido, en los años noventa, la tercera parte de los productores. Creo que es importante todo el trabajo de lucha y de resistencia, de organización, de búsqueda de salidas por el valor agregado, de asociatividad, que están haciendo. Es muy loable y hay que seguir haciéndolo, pero me parece que esto hay que enmarcarlo en una problemática mucho más global del país, no solo el sector de pequeños productores que está en esta situación de cuasi desaparición. Lo mismo pasa con el sector industrial, comercial y de servicios PyME y con muchos asalariados. Me parece que la mejor forma de que la agricultura familiar pueda visibilizar, extender y proyectar su problemática, para que cuando uno prenda el televisor la pueda escuchar, dada la dispersión territorial que le juega en contra al sector, es tratar de articularse con estos otros sectores que están en la misma debilidad, de modo de construir un programa de desarrollo nacional alternativo a este capitalismo feroz. Yo creo que el triunfo más grande de este tipo de capitalismo es haber colonizado nuestra mente y no hacernos ver que existe otra posibilidad. Tenemos que plantear algún programa de desarrollo que junte a todos estos sectores e incluya a la mayor parte de la población para poner límite a la concentración económica y a la transnacionalización de la economía. Es un camino muy arduo, muy difícil, pero me parece que no hay otra alternativa.

Pedro Peretti: Yo quiero decir una cosa: que Batistuta compre 100.000 hectáreas, por más que sea plata genuina, es malo. Lo que tiene que discutir la Argentina es la legalidad de la inversión: si una persona, por el hecho de tener dinero, puede apropiarse de semejante cantidad de territorio, porque están en juego la soberanía y la seguridad alimentaria de todos los que estamos acá. Ese es el debate de fondo, y el otro debate es sobre los que tributan

en la provincia de Buenos Aires el impuesto inmobiliario rural, que son dos de cada 100. ¿De qué sirve una inversión? Omar planteaba muy bien hoy y también lo hizo Carlos lo de esa ausencia de voz. Es muy importante que la Federación Agraria esté acá sentada. Es un avance frente al retroceso que habíamos tenido. No quiero discutir la 125; no tengo ningún interés, pero pensemos que después de la 125, que desde mi punto de vista fue lo más grave, el general que conducía ese debate se fue para el otro lado. Imagínense que Napoleón se haya pasado para el lado de los rusos o de los ingleses. La entidad que tenía que sostener el debate ideológico en la sociedad y que tenía que plantarse y “aguantar los trapos”, que había ganado el conflicto agrario y que tenía todo en la mano no estuvo a la altura de las circunstancias -acá está Oscar, que no me deja mentir: vino Julián y nos tiró sobre la mesa el 100% de las reivindicaciones-. Fue una victoria histórica de la Federación Agraria Argentina. Nosotros dijimos que no, porque íbamos a tumbar al gobierno. Hoy hemos recuperado la Federación Agraria y vamos a la unidad que plantea Carlos, porque no hay solución sin unidad: este es un modelo muy “grosso”, que viene a hacernos mierda a todos. Lo que plantea Mónica sobre los compartimentos estancos es exacto, pero no son solamente estancos en esta mesa; lo son también con las PyME. Hoy hay que sentarse para discutir lo de la lechería, como decíamos con el coordinador de la agrupación Grito de Alcorta, Olazábal, que está ahí sentado. Vamos a discutir con todo el mundo el tema de la leche, no solamente con los tamberos, que están hechos mierda y que lo necesitan: vamos a discutirlo con la CGT, con la CTA, con las PyME, con las asociaciones de consumidores, porque es un problema de todos.

Si hay un triunfo político en la Argentina, sacando a Julián Domínguez y a Casamiquela, a todos los demás ministros de Agricultura los puso el mercado, y nunca se discute la política agropecuaria. Es un *ghetto* aparte, que te repele por saber o por no pertenecer. Menem lo puso a Felipe, que se comió 103.000 productores agropecuarios, puso a 600 pueblos al borde de la desaparición, liquidó 900.000 puestos de trabajo y nos da clases de agricultura y ganadería. Eso es un éxito.

Por eso digo que acá hay que discutir este tipo de cosas, pero es muy importante que la que esté al frente de este debate sea la Federación Agraria Argentina. Cambia cualitativamente el debate. Esperemos que el compañero Príncipe no nos abandone.

Omar Príncipe: Creo que hay mucho para debatir. Nuestra posición, desde la conducción de la Federación Agraria, es que si trabajamos como compartimentos estancos nos debilitamos. Este año hemos estado en dos oportunidades con Consumidores Libres, cuando hacíamos las protestas con los supermercados vacíos. El mensaje es que los productores y los consumido-

res estamos en la misma situación, y que las organizaciones estamos trabajando para denunciarlo y para cambiar el modelo. Creo también que la pelea no es sólo del sector agropecuario y estoy de acuerdo con lo que plantearon los compañeros: este es un modelo de país. El domingo 100.000 personas participamos de la marcha de San Cayetano, integrados a distintas organizaciones, como Barrios de Pie, la CCC, la CGT y la CTA. ¿Cómo no vamos a estar los agricultores con estas organizaciones, si el 80% de lo que producimos, como decía alguien, va al mercado interno? No tenemos como objetivo venderles sino ser partes de una sociedad donde la distribución de la riqueza sea equitativa y donde haya igualdad de oportunidades. Esa es la visión que tenemos y siempre está la posibilidad de fomentar una articulación que tenga objetivos para todos.

Néstor: Me sacaron de la boca lo que iba a decir. Apoyo totalmente la propuesta de Carlos y la de ustedes. Me pareció que no fue feliz comparar este panel, esta organización y la cátedra como compartimentos estancos. Si hay un interés central en organizar esto es dejar de ser compartimentos estancos. Tampoco me pareció feliz tener como cita elogiosa una experiencia de Tinelli, por más que haya hecho cosas buenas, lo que no pongo en duda, pero tomarlo como ejemplo político y decir que está bárbaro no es feliz en este momento.

Culmino con lo que ya dijo Peretti sobre el cambio que hubo en la Federación Agraria. El ver otra cara en su presidencia y no al anterior, al que me cuesta mencionar, cuando el anterior ha hecho congresos donde invitaba a alguna Madre de Plaza de Mayo y después se juntaba con parientes de los genocidas, por decirlo más crudamente, que un gremio pueda salir de eso y superar esa situación con organización y militancia, que es lo que rondó en el panel anterior y en el de ahora, es elogioso y hay que valorarlo públicamente. Es muy importante la posición actual de la Federación Agraria en la política rural argentina, sin que esto signifique que la Federación Agraria sea lo "top". Es una más, muy importante.

P.: Soy biólogo y profesor en la UBA. Tengo dos preguntas puntuales: una es para Peretti, con relación a su propuesta sobre que se pueda vender leche cruda. ¿Hay algún antecedente que se pueda traer? No sé si hay un modelo parecido en otras partes del mundo. La otra cuestión es sobre declarar de bien público la leche.

También le quiero decir a Solís que me resultó muy interesante lo que contó sobre su experiencia en el Ministerio. ¿Cuáles son las restricciones que llevaron a que la Argentina no pueda atender una demanda externa de algunos productos? Algunas veces los productores intentaron hacer cebada en vez de

trigo aprovechando la diferencia de retenciones, y en algún lugar la colocaron. ¿Por qué, en el caso de los garbanzos, que son una leguminosa, cuando tenemos 30 millones de hectáreas con leguminosas, no podemos reemplazar la soja por el garbanzo? No sé cuál es el rinde de la hectárea de garbanzos o el de la hectárea de soja. ¿Pasa por ahí el asunto?

Oscar Solís: Está bien la pregunta. Algunas cosas para puntualizar, porque no es solo el mercado de la India. Lo viví mucho en lo personal. Yo fui el funcionario del anterior gobierno que más viajó a China. Las oportunidades que hay son enormes. La Argentina es uno de los pocos países proveedores de alimentos que exporta un 70 o un 80% de lo que produce como materia prima, algo que no sucede en Brasil, que exporta no más del 20%, porque el resto lo transforma en alimentos, o Estados Unidos, que lo hace en un 15 por ciento.

El sistema comercial argentino está armado para exportar *commodities*. ¿Qué consecuencias tiene esto? Al exportar materia prima, el trabajo queda en otras latitudes. Creo que la señora no me entendió. Nosotros no tenemos que entrar en esa ecuación en la cual queremos competir con una menor escala produciendo lo que se produce en gran escala.

Una cosa que enfatice es lo de la organización. Te puedo asegurar que hay muchos consumidores en China. En China compran tres grandes organizaciones que son del Estado. Ellos han hablado conmigo montones de veces y a su vez lo hemos hablado con los compañeros de la mesa. Ellos quieren tener relaciones directas con los productores, y nosotros les hemos dicho que no queremos seguir exportando *commodities*. Necesitamos empezar a generar valor agregado, pese a que en dos ciudades ellos tienen el equivalente a la población argentina total. Todos los años ingresan a la clase media 40 millones de personas, lo mismo que en la India.

Respondiendo a lo que me preguntaste, hoy una hectárea de garbanzos rinde 1,2 a 1,4 toneladas por año, y el valor es entre 1.100 y 1.200 dólares la tonelada. Por supuesto que hay un vaivén que depende de los precios y la oferta que hay en el mundo, y los grandes consumidores de estas leguminosas son el mercado del sudeste asiático y los países árabes. También hay una gran demanda de la arveja amarilla (la verde se exporta casi toda a Brasil) en el mercado indio y en Pakistán. Lo que quiero plantearte es que hoy se producen 120.000 toneladas contra 30.000 de cuando conté lo que me había pasado con el gobierno de la India. En ese momento fuimos con la gente de ACA, de la Asociación de Cooperativas, y del sector privado.

Me parece que otra cosa que tenemos que pensar es en el trabajo en misiones para conquistar mercados. Por eso decía que la Argentina despacha y no vende. Hay que entender cómo se consume un producto, porque una discu-

sión que tuve en ese momento con el ministro de la India es que si quiero introducir un nuevo tipo de garbanzo hay que cumplir con procesos legales. No puedo plantar lo que se me antoja. Hay un montón de requerimientos de sanidad. No sé si te estoy contestando, porque trato de no extenderme.

P: Lo que te estaba preguntando es qué impide a un país como el nuestro atender una demanda como esa.

Oscar Solís: ¿Sabés cuál es para mí la verdadera respuesta? El productor argentino es de los mejores que hay en el mundo. La Argentina es el país más eficaz y eficiente en la producción de alimentos. Me ha tocado estar hablando de leche con la gente de Fonterra, que es una cooperativa que hay en Nueva Zelanda, y ellos me decían que pese a que casi no usan los alimentos balanceados no pueden competir con los precios argentinos, porque nuestro productor es muy eficiente. Lo que pasa es que producimos en función de lo que nos demandan, porque si viene Dreyfus y te compra soja, vos producís soja, y si el Estado le da un mejor retorno a esa inversión, lo que vos querés es ganar plata.

P: ¿Por qué, cuando vienen de la India y piden 600.000 toneladas de garbanzos, no hay quien satisfaga esa demanda?

Oscar Solís: Esto hay que organizarlo. Hay que importar los materiales y hay que generar un plan. Yo comenté además que Estados Unidos, como paradigma de la otra visión, planifica todo. No hay libre mercado, y ellos producen lo que el mercado les pide. Nosotros, con Julián, abrimos el mercado de cebada chino, porque China importa 1.200.000 toneladas de cebada. Hasta ahora Canadá y Australia aportan 600.000 toneladas cada uno, pero China quería tener otro jugador más que aportara cebada, porque no les alcanza debido a la gran cantidad de cerveza que se toma en China.

P: A mí me parece que un tema que no tocamos fue la importancia del Poder Legislativo. Me refiero al nacional y los provinciales. Tiene que haber una estrategia de captación de voluntades para un modelo alternativo. Hace falta tener diputados y senadores que piensen en esta dirección, y esto es extremadamente importante, porque se trata de un actor social del cual no podemos prescindir. Hay mucha dificultad para convencer a algunos legisladores de la importancia del cambio de modelo. Este sería el actor que no aparece hoy en este escenario.

P.: *Mi nombre es Ricardo Carreras. Soy ingeniero agrónomo, de la Universidad Nacional de Río Cuarto. Yo creo en el Estado. Algunos creen en otra cosa. Se habló de la salud: hurgando en los anaqueles, encontramos por ahí que la CGT de los Argentinos, en Huerta Grande, hablaba de un plan nacional de salud. Yo creo que deberíamos aspirar a eso. Lo de Tinelli realmente me hace acordar a una tira de Mafalda, donde dos señoras gordas, con el dedo levantado, tomaban el té y decían: "Con lo que recaudemos les vamos a comprar polenta a los pobres".*

Mi colega acaba de hablar de la importancia del movimiento agrario en la política. No es malo participar, y hay que hacerlo, porque si no pasamos a hacer antipolítica y decimos que los diputados y los senadores no sirven. Nosotros, como representantes de un sector como el agropecuario, tenemos que participar en la discusión y la reglamentación de las leyes que nos conciernen, las que están y las que faltan, y ahí tiene que estar la voz de los que conocen desde adentro el problema. Si bien hoy pueden estar en distintos lugares, por distintas historias o intereses, creo que es una muestra de lo que puede darse en el futuro lo que nos contaba Príncipe sobre la marcha de San Cayetano. Ahora también hay una Marcha Federal, que seguramente nos va a encontrar a todos.

Omar Príncipe: Yo pongo un poco el dedo en la llaga con esto. Mis compañeros conocen mi posición. Creo que hay que estar haciendo incidencia y yo conté que estamos organizando esta jornada legislativa, porque creemos que hay que llevarles a los legisladores nuestras propuestas y no solamente estar en la pelea. Hay que ir y preguntarles: "Cuando se vote la ley de semillas o la de extranjerización de tierras, ¿a quién vas a defender? Cuando se hable de las producciones regionales, ¿vas a defender un precio sostén para los agricultores?".

Como organización, tenemos que tener una estrategia que nos funcione a nosotros y que sirva a nuestros objetivos, que no sea un objetivo personal. A nosotros nos ha pasado en la entidad que se ha formado a los dirigentes que la representan y después estos dirigentes se lanzan a la política, pero tiene que ser una estrategia institucional y no de impulsar a personas que después fracasan. No es que sean malas personas o que tengan mala voluntad, pero nosotros somos una organización gremial y representamos a productores, chacareros o campesinos. Los partidos políticos son corporaciones que también defienden sus intereses y muchas veces cooptan a las personas que nosotros, como organización, colocamos en un partido. Después no tenemos los resultados, más allá de los esfuerzos personales, y esto muestra que no puede ser la única estrategia.

Pedro Peretti: Yo estoy totalmente de acuerdo con lo que dice Omar. La experiencia nuestra fue un fracaso, porque los diputados que nosotros elegimos no armaron un bloque de la Federación Agraria Argentina y fueron funcionales a la estrategia de los partidos; terminaron en la UCR o en el PRO, jugando en contra de los intereses nuestros. Por eso Omar tiene razón en lo que dice.

Quiero decir una cosa, ya que soy un provocador, como dijo la compañera, y lo asumo: yo no creo en la estrategia legislativa. En la Argentina, el poder legislativo es una ficción, como vimos en estos siete meses. No pusieron dos miembros de la Corte por la ventana pero faltó poco. ¿Saben por qué? Acá hay un nudo central para cambiar el modelo de desarrollo agrario, que es la Constitución del pacto neoliberal de 1994, que transfirió la propiedad del suelo a las provincias. Durante doce años de kirchnerismo le hicimos todas las movidas al gobierno nacional, cosa que estuvo muy bien, pero no le hicimos ni una al gobierno de la provincia de Santa Fe o al de la provincia de Córdoba.

Les voy a contar una anécdota y después no hablo más. En 1928 un rosarino, hincha fanático de Newell's como yo, en representación del yrigoyenismo más auténtico, armó un bloque mayoritario en la Cámara de Diputados y ahí se discutía de quién era el subsuelo, si de las provincias o de la Nación. Del otro lado estaba la derecha, en lo que se conocía como "el contubernio", donde estaban los futuros socialistas independientes y Federico Pinedo, el abuelo del que está ahora: Antonio De Tomaso, Miguel Susini, Alvear, Tamborini, Mosca, el primero que armó las fuerzas privadas de represión. Este rosarino fue el que hizo pavimentar la primera ruta que hubo en Santa Fe. El progresismo de ese momento triunfó en la votación. ¿Qué quería la derecha? Que el subsuelo fuera de las provincias, y eso originó un duelo famoso donde participó un patriota extraordinario, como Alonso Baldrich, un hombre que nació en San Nicolás, que se batió a duelo con Benjamín Villafañe, el gobernador conservador de Jujuy que era como el Morales de ahora. La historia es así: cuando uno la lee para atrás se equivoca menos para adelante. Ese debate permitió que a YPF le fuera bien. Sesenta y pico de años después, el pacto de Alfonsín y Menem le dio el subsuelo a las provincias.

Hoy el litio en Jujuy lo discuten Toyota y Mitsubishi con un legisladorcito en Jujuy. Yo he visto gente que se ha bancado la picana y la tortura, pero le ponen un fajo de plata y mira para otro lado. Por eso pasa lo que pasa en Cerro Dragón, cuando extendemos la concesión por 30 años cuando todavía faltan 20 para que venza. Ese es el nudo central del problema de la dependencia y de los recursos naturales. La abogada que me acompaña es especialista en constituciones provinciales. Vemos lo que pasa en Santa Fe con el gobernador "socialista" Lifschitz. No hay un solo punto donde se trate un

Instituto de Colonización para ver qué se hace con el suelo, cómo se van a manejar los recursos naturales. Todos se ponen el título de “progresistas” pero enajenan los derechos de tres generaciones, aunque hablen de defender el medioambiente o promover el matrimonio igualitario. Por supuesto que estamos de acuerdo con esto, pero hablemos de los “fierros”, porque todas esas conquistas se sostienen sobre “fierros”. Los derechos hay que pagarlos, y el debate central de la sociedad es quién paga los derechos. Macri nos quiere hacer pagar de nuevo a nosotros, y nosotros queremos que paguen los otros. Ese es el debate central que hay y es la razón por la que la Argentina no termina de desenroscarse y por la que el kirchnerismo no pudo ir más profundo: no atacó ese problema.

La justicia no es simplemente un partido. Es el garante de que en la Argentina no se modifique ninguna política estructural y de este modelo de saqueo que tenemos. Por eso me parece más importante plantear que tiene que haber una reforma constitucional en los próximos años en la Argentina, lo que no obsta que hagamos lo que tengamos que hacer con los legisladores.

Benigno López: Quiero felicitarlos, de parte de nuestras organizaciones, y quiero ir a lo concreto: ¿por qué no nos convocamos las conducciones de las organizaciones -porque si no hay que pedir mandato a la asamblea-? Nos conocemos todos y estamos en el mismo camino. Coincido con los planteos, pero me parece que es necesario que nos convoquemos dos representantes por organización, tanto de la agricultura familiar como de los medianos, y esto lo planteábamos en la primera mesa. ¿Por qué no charlamos esto como sector? Hagamos un acuerdo serio entre las organizaciones combativas y luego hagámoslo con otras como la CTA o la CGT, pero como sector necesitamos un acuerdo, de cuatro o cinco puntos, y después juntémonos con las organizaciones de otros sectores. Esa es la propuesta para ustedes, que están en la mesa, y tienen mucho que ver con todo esto. Muchas gracias.

Omar Príncipe: Para que la inquietud no quede sin respuesta, desde la Federación Agraria suscribimos lo que plantea Benigno. Estamos de acuerdo y para nosotros es necesario, no sólo como cuestión pragmática frente a esta coyuntura sino para poder plantear políticas públicas de Estado en la Argentina con visión de futuro.

Juan Carlos Amigo: Nuestra institución, por sugerencia de uno de sus presidentes honorarios, Alejandro Rofman, que estuvo presente en esta sala, está lanzando un foro titulado “Otra economía y otra sociedad son posibles”. Allí se convocó a una serie de personas, asociaciones y gremios. Están dando los primeros pasos y en una parte de las intervenciones se planteó la necesi-

dad absoluta de una reforma constitucional. Va a haber varias reuniones y eso está abierto a quien quiera participar. En la página web del IADE y *Realidad Económica* se pueden ver la convocatoria y las actividades. Las inquietudes que surgieron pueden ser canalizadas por este medio para unir las que tengan cosas en común. Muchas gracias.

Raúl Fiorentino: Damos por terminada la reunión. Muchas gracias.



R. Fiorentino - O. Príncipe - N. Ramos - O. Solís - P. Peretti

Reseña de libros

ANA GRONDONA (COMPILADORA)

Estilos de Desarrollo y Buen vivir

Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. 2016

realidad económica 304 (2016) pp. 166-169

ISSN 0325-1926

Elementos para un debate pendiente

La obra es una invitación a la reflexión, un esfuerzo teórico y analítico que contribuye a la lectura del presente desde su puesta en movimiento y relación con los debates del pasado. Busca poner de relieve los debates sobre “estilos de desarrollo” que tuvieron lugar hacia fines de los años sesenta y principios de los setenta, vinculándolos con los planteos del Buen Vivir (BV) en la América latina actual. Pensada en clave de memorias discursivas, la compilación busca hallar las rupturas y continuidades en ambos discursos entre los que encuentra un diálogo silencioso. En los dos casos, son debates que constituyen una problematización (Foucault) del “desarrollo” como concepto unívoco dado que implican una rearticulación de interrogantes alrededor de diferentes dimensiones que se trabajan a lo largo de cada uno de los capítulos, como crecimiento económico, demografía, recursos, ambiente, nación, mercado, consumo, ciencia y tecnología, integración económica, etc.

Sin que existan referencias explícitas de los debates del siglo pasado respecto de los estilos de desarrollo en la enunciación del BV en la Latinoamérica de hoy, los distintos artículos consiguen hallar ciertas *regularidades* entre ambas coyunturas. Desde este análisis arqueológico-genealógico, en términos foucaultianos, se logra rastrear aquellos debates que durante el oscuro periodo neoliberal han sido olvidados por las esferas especializadas, tanto académicas como políticas (salvo contadas excepciones) como resultado de batallas y luchas que condenan ciertas formas de saber al olvido, mientras que enaltecen otras a la categoría de verdad. La obra es una contribución clara a la construcción de una *Historia del Presente*, propuesto por Castel, logra desde su análisis evidenciar huellas y resonancias discursivas en la producción de discurso contemporáneo en América Latina.

Durante la última década, desde ese ámbito se han ensayado propuestas de disputa/revisión/subversión del “desarrollo” como concepción. Particularmente en Bolivia y Ecuador esto se ha hecho presente de un modo complejo y heterogéneo que puede englobarse en lo que se denomina buen vivir/vivir bien (“Sumak Kawsay/Sumak kamaña”). Este proceso de revisión y disputa, lejos de ser un mero debate académico se presenta como el correlato de procesos de participación y lucha de los pueblos y las masas populares de estos países, que se han visto reflejados en acciones concretas como reformas constitucionales, que además se dan en simultáneo con procesos similares más amplios en el nivel regional.

En relación al BV, a lo largo de los diferentes capítulos los autores transitan por diversos temas como sociedad, naturaleza, economía, producción, tiempo, ocio, vida, etc. Esto es posible dado que el BV como cosmovisión consiste en sí mismo en una redefinición concreta de la relación hombre-naturaleza y de los hombres entre sí, que a la vez que propone una reestructuración del sentido de “desarrollo”.

La propuesta del BV implica desmontar el mito del progreso lineal que divide a las culturas entre “modernas” y “atrasadas”, para romper con la “trampa desarrollista” que aniquila temporalidades, actores y voces, proponiéndose incorporar diversos conocimientos y prácticas provenientes de diversos actores en un intento de acabar con la monocultura que plantea la lógica capitalista.

Sin que esto implique un “tradicionalismo”, aun cuando se destaca la valoración de las concepciones de los pueblos originarios, se cuestiona fuertemente el papel de los países desarrollados como modelos a seguir así como también el papel del crecimiento económico como una medida de modernización. En concreto el BV plantea en clave plural una propuesta para poder pensar desarrollo y modernización por fuera de lo singular, rompiendo con el papel céntrico de los países desarrollados y donde es el Estado el que ocupa un papel protagónico en el diseño de políticas holísticas que atiendan a la pluralidad como motor de desarrollo.

En clave de diálogo, la obra intenta retomar algunos debates que desde América latina propusieron “otro desarrollo” hacia fines de los sesenta, principios de los setenta. La agitada década de los sesenta, con una crisis energética y económica como escenario, arrojó una serie de discusiones sobre los vínculos y sentido de “desarrollo”, “población”, “tecnología”, “nación”, “recursos naturales”, “consumo”, entre otros.

La obra toma distintas publicaciones y debates de la década, instancias colectivas como la Fundación Bariloche en la Argentina, el Centro de Estudios del Desarrollo venezolano, los aportes de Oscar Varsavsky e instituciones regionales como la CEPAL o bien el diseño y publicación del Plan

Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, que tuvo lugar durante la tercera presidencia peronista en 1973, entre otras.

Estas reflexiones nacen como respuesta a las alternativas neomalthusianas publicadas por el Club de Roma (1968) que, frente a diagnósticos que planteaban límites naturales de crecimiento, proponía un congelamiento del crecimiento de los países centrales y un control de natalidad en los países del Tercer Mundo. Además de ser interesantes debates desde un pensamiento crítico, desarrollaron modelos matemáticos multivariados alternativos con los que demostraban la factibilidad de un orden social más justo.

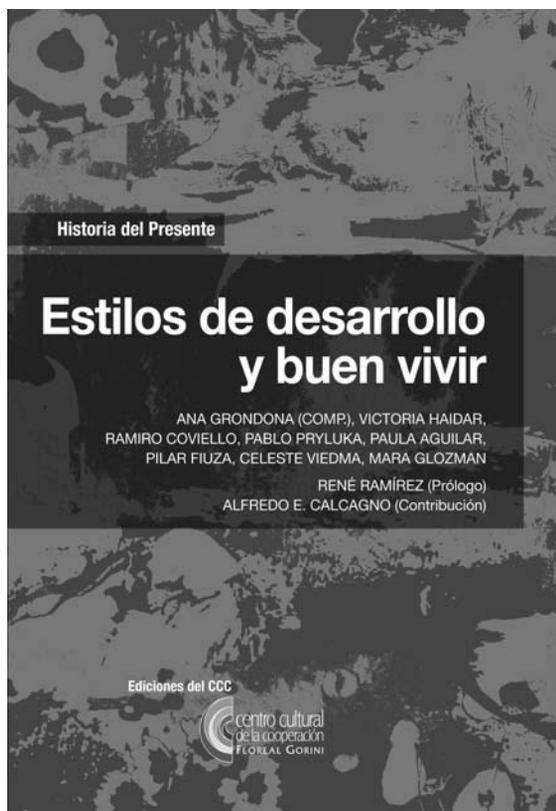
Bajo estos lineamientos generales, la compilación nos permite atravesar diferentes dimensiones que se constituyen en un interesante aporte que logra poner en jaque nociones unívocas respecto del desarrollo, abriendo paso a la elaboración de alternativas múltiples y heterogéneas visibilizadas en dos momentos históricos pero que constituyen modos creativos y políticamente potentes de disputar el desarrollo, como plantea en su contribución Alfredo Eric Calcagno.

Para tratar lo vinculado con la ciencia y la tecnología, el primer capítulo escrito por Ana Grondona retoma el rol que adquieren estas dimensiones en los estados de Bolivia y Ecuador; para luego ponerlos en relación con los planteos de “estilos de desarrollo”. En clave crítica a la presentación del saber científico dominante, se expone el desafío de incluir los saberes ancestrales, no desde una mera sustitución de lo ancestral por lo moderno, sino conformando una cultura científica inclusiva y recíproca, que se aleje de la guía mercantilista y se articule con los problemas nacionales, en el sentido propuesto por Oscar Varsavsky.

En el segundo capítulo, la cuestión ecológica y ambiental llegan de mano de los aportes de Victoria Haidar, quien problematiza los límites físicos del crecimiento, para pensarlos en clave sociopolítica, donde la organización de la tecnología y los derechos de la naturaleza como derecho de los pueblos se esbozan como intentos por romper con el antropocentrismo recuperando los principios de los saberes de los pueblos originarios (en el caso del Buen Vivir).

En relación con el consumo Ramiro Coviello y Pablo Pryluka, en el tercer capítulo, se adentran en el debate de cómo trascender la lógica de consumo economicista, desde puntos diversos como consumo responsable, consumo popular y consumo suntuario, para plantear las necesidades humanas (no solo económicas, sino también culturales) como base del diseño de las sociedades, por fuera de la lógica de mercado.

De acuerdo con este sentido holístico, Paula Aguilar, en el cuarto capítulo, problematiza sobre las consideraciones respecto de dimensiones de la vida social, tales como tiempo, organización familiar, diversidad cultural y crea-



tividad humana, entre otras. Explora la cuestión del bienestar como un nuevo patrón de medición del crecimiento, por fuera de variables netamente economicistas y que implican una mayor complejidad. Atendiendo al análisis crítico del aumento del PIB como único objetivo, que no atiende consideraciones sobre cómo se produce la riqueza y cómo se distribuye, la autora se adentra en consideraciones sobre tiempo, calidad de vida, disputa de lo privado a lo público, entre otras.

Por último el artículo de Celeste Viedma y Pilar Fiuza atiende la

articulación entre desarrollo, integración regional y la cuestión de la soberanía. Así, las relaciones internacionales de la región planteadas por fuera del mero vínculo comercial son analizadas desde prácticas actuales como el ALBA, pero también retomando experiencias del siglo XX como el diseño del Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, por ejemplo. Así la planificación, los objetivos estratégicos y las necesidades de cada nación son leídas en clave regional, en instancias de superación de la lógica de la balanza de pagos.

La obra completa, de utilidad teórica y política, implica en sí misma un aporte a la crítica del desarrollo como un concepto unívoco, a la vez que permite pensar y debatir las cosmovisiones que plantea el capitalismo actual y es una valiosa colaboración para pensar los desafíos del tercer milenio.

María Cecilia Piedrabuena

Licenciada y Profesora en Sociología por la UBA



Instituto
Argentino para
el Desarrollo
Económico

actividades realizadas

04 DE NOVIEMBRE DE 2016.

Seminario Taller de Investigación y Debate

Situación reciente, problemas actuales y perspectivas de la producción y comercialización de granos.

Coordinación: *Mg. José Pierri*

Organizado por CIEA-FCE-UBA, Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. H. Giberti, Instituto Interdisciplinario de Economía Política FCE, Instituto de Investigaciones de Economía Aplicada FCE Universidad del Litoral, Dpto. de Economía Política del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini e IADE.

21 DE NOVIEMBRE DE 2016

Presentación de Realidad Económica 302

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

Expusieron: *Alberto Gandulfo y Alejandro Rofman*

Coordinó: *Marisa Duarte*

24 DE NOVIEMBRE DE 2016

Presentación de la tesis de Maestría en Propiedad Intelectual de Flacso

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

Lic. *Germán Linzer*

30 DE NOVIEMBRE DE 2016

Debate

Para acabar con la grieta: una nueva Constitución

Expusieron: *Silvia Gorenstein, Liliana Mazure, Martín Cortés, Carlos Vilas, Arístides Corti, Jorge Cholvis, Juan Carlos Junio.*

Organizado por Instituto Arturo Enrique Sampay, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini e Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.

1RO. DE DICIEMBRE DE 2016

Presentación del Documento de APYME y Homenaje al dirigente Hugo Condorí.

Participaron *Marisa Duarte y Juan Carlos Amigo.*

Organizado por APYME realizado en el Hotel BAUEN.

14 DE DICIEMBRE DE 2016

Charla en Tarjeta Cabal

Economía argentina de cara al futuro.

Expositora: *Marisa Duarte*

La Revista **Perspectivas de Políticas Públicas** es editada por el Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús con periodicidad semestral y arbitrada por especialistas externos.

Dirigida por **Carlos María Vilas**

Año 6 No. 11 julio - Diciembre 2016
 Revista catalogada "Nivel 1" por el CAICYT
 ISSN 1853-9254 (edición impresa)
 ISSN 2362-2105 (edición digital)



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 Soneréguer 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.

Gijsela 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.

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/



Facultad
Latinoamericana
de Ciencias Sociales
Sede Argentina

FLACSO
ARGENTINA

Área de Economía
y Tecnología

Maestría



2017/18

Título intermedio

Especialista
en Economía Política
con mención en
Economía Argentina



MAESTRÍA EN ECONOMÍA POLÍTICA ARGENTINA

Categorizada "C" por CONEAU (Res. 17/16)

Primer curso de posgrado
en economía política
centrado en el análisis
de la economía argentina

Destinado a economistas
y graduados en otras
Ciencias Sociales

Título: Magister en
Economía Política con
Mención en Economía
Argentina

COORDINADOR

Eduardo M. Basualdo

COMITE ACADÉMICO

Enrique Arceo, Alejandro Rofman y
Miguel Teubal.

CIERRE DE INSCRIPCIÓN

Lunes 13 de marzo 2017

Inscripción Temprana: 30/11/2016

INFORMACIÓN DETALLADA E INSCRIPCIÓN

www.flacso.org.ar/maestriaep

BECAS DE REDUCCIÓN DE MATRÍCULA Y ARANCEL

FLACSO - Área de Economía y Tecnología
Tucumán 1966 - (C1024AAC) Buenos Aires - Argentina
Tel.: (54-11) 5238-9300 int. 384/371
maestriaep@flacso.org.ar

Sumario

Distribución del ingreso

Régimen de acumulación durante el ciclo de gobiernos kirchneristas. Un balance preliminar a través de las nuevas evidencias empíricas de las cuentas nacionales

Accumulation regime throughout the cycle of Kirchnerist governments. A preliminary balance through the new empirical evidence from national accounts **6-40**

PABLO MANZANELLI - EDUARDO M. BASUALDO

La reciente culminación del ciclo de gobiernos kirchneristas invita a realizar una reflexión en torno de los rasgos generales que asumió el proceso de acumulación de capital durante este período. La puesta en marcha a partir de 2003 del acelerado proceso de recuperación de la actividad económica y de la participación de los trabajadores en el ingreso no estuvo exenta, como es de suponer en cualquier proceso histórico, de intensas pugnas sociales y políticas y de contradicciones inherentes al intento de imponer, aunque sin la conciencia plena de sus características específicas, un patrón de acumulación de capital distinto al que estuvo vigente bajo la hegemonía de la valorización financiera y el ajuste estructural. De allí que resulte particularmente relevante examinar el régimen de acumulación en el marco de las gestiones kirchneristas procurando alcanzar una hipótesis preliminar sobre sus características generales y de las trabas estructurales que impidieron su consolidación.

The recent completion of the cycle of Kirchnerist governments fosters a reflection about the general features that the process of capital accumulation presented during this period. The implementation, since 2003, of the accelerated process of recovery of economic activity and the participation of workers in income was not exempt, as it is expected in any historical process, of intense social and political struggles and contradictions which are inherent to the attempt to impose, although without full awareness of its specific characteristics, a pattern of capital accumulation different to that which prevailed under the hegemony of financial valuation and structural adjustment. Thus, it becomes particularly relevant to examine the accumulation regime within the frame of the Kirchnerist administrations while aiming to achieve a preliminary hypothesis about its general features and the structural obstacles that hindered its consolidation.

Estructura económica

El sector externo de la economía argentina durante los gobiernos del kirchnerismo (2003-2015)

The external sector of Argentine economy throughout the Kirchnerist governments (2003 - 2015) **41-73**

FRANCISCO CANTAMUTTO - MARTÍN SCHORR- ANDRÉS WAINER

Desde un enfoque de economía política, el objetivo del trabajo es analizar la trayectoria del sector externo de la economía argentina bajo los gobiernos kirchneristas. Específicamente se procura captar los rasgos distintivos de las diferentes etapas que se pueden establecer en los doce años en los que esta fuerza política gobernó el país (2003-2015), las "hojas de ruta" priorizadas en el manejo del sector externo y el rol estructural jugado por los diferentes proveedores de divisas y sus implicancias sobre la conformación del bloque en el poder y el desenvolvimiento de la correlación de fuerzas sociales.

From a political economy standpoint, the aim of the article is to analyze the trajectory of the external sector of the Argentine economy under the Kirchnerist governments. Specifically, it seeks to capture the distinctive features of the different stages that can be established within the twelve years during which this political force governed the country (2003 - 2015), the "roadmaps" which were prioritized in the management of the external sector and the structural role that was played out by the different foreign currency providers and its implications over the configuration of the power bloc and the development of the social force correlation.

Economías regionales
.....

La industria chaqueña en el siglo XXI: estructura productiva y mercado de trabajo

*Industry In Chaco In the 21st Century: Productive Structure
and Labour Market*

74-102

CRISTIAN BONAVIDA - LUCAS BORDA - LAUTARO GONZÁLEZ OBREGÓN -
CAMILA MONZÓN- LUCIANO MOSER

El objetivo del presente informe es analizar la estructura industrial del Chaco en el siglo XXI con un enfoque Centro-Periferia. Los autores parten de la premisa de que la provincia pertenece a la periferia. Para realizar el análisis trabajan con rubros exportadores, establecimientos industriales, empleo y producción. En primer lugar, caracterizan la Industria a partir de la mirada de las exportaciones de la provincia lo que nos da una idea de su perfil productivo y de la eficiencia de sus actividades. Para caracterizar el resto de la industria se centran luego en aquellas actividades no exportables buscando describir cuáles son sus rasgos principales y contrastándolo con los demás sectores de actividad. Al llevar el análisis un paso más lejos buscan un diálogo (en la medida posible) con la década de los '90, de tal forma de entender la vigencia de ciertas características estructurales que nos dejó el neoliberalismo y describiendo qué implica ser periferia para la industria chaqueña. En segundo lugar, se concentran en el mercado laboral industrial donde pretenden evidenciar su correlato con la estructura productiva antes descrita. Por último abordan el mercado laboral chaqueño en su conjunto poniendo el foco de atención en su estructura. Con todo esto pretenden mostrar las implicancias actuales de ser periferia, y cómo dicho proceso viene gestándose hace por lo menos dos décadas, no observándose ningún cambio en el perfil en la actualidad.

The purpose of this report is to analyse the industrial structure of Chaco in the 21st century with a "core-periphery" approach. The authors start out with the premise that the province belongs to the periphery. To perform the analysis, tradable activities, industrial establishments, employment and production are taken into account. First, the industry is characterized from the perspective of the province's exports to illustrate its productive profile and the efficiency of its activities. Later, in order to characterize the rest of the industry, the focus becomes non-exportable activities, whose main features are contrasted with those of other sectors. To take the analysis one step further, a dialogue with the 1990s (to a possible extent) is sought so as to understand the validity of the structural characteristics that neoliberalism left us and to describe what it means to be a part of the periphery for the Chaco industry. Secondly, the authors concentrate on the industrial labour market, which is expected to be correlated with the productive structure described before. Finally, Chaco's labour market as a whole is approached directing the attention towards its structure. With all this, the current implications of belonging to the periphery are aimed to be shown and how this process has been taking place at least for two decades, without observing any change in the profile.

Un repaso de las principales transformaciones en la explotación de hidrocarburos en el período 1989-2015

Notes to understand the current energy problems in Argentina:

A review of the main changes in the exploitation of hydrocarbons in the period 1989-2015

103-133

PABLO BARNEIX

El artículo analiza el funcionamiento del mercado de petróleo y gas natural en la Argentina en el período 1989-2015. El modelo de privatización y desregulación (1989-2011) se tradujo en una sobreexplotación, sobre todo en los primeros años, y una subinversión en exploración que devino en un acelerado agotamiento de las reservas disponibles. La recuperación económica experimentada tras el abandono de la convertibilidad evidenció la inviabilidad de dicho modelo ante un nuevo escenario caracterizado por un fuerte incremento de la demanda interna de hidrocarburos que se tradujo en un déficit energético creciente. La recuperación del control de YPF por parte del Estado argentino a principios de 2012 significó un quiebre en la política petrolera llevada adelante desde principios de los noventa y pareció abrir un nuevo capítulo caracterizado por la búsqueda del ansiado autoabastecimiento y la creciente importancia asignada a las explotaciones de hidrocarburos no convencionales en ese proceso. Sin embargo, la llegada a la presidencia de Mauricio Macri no sólo pone un paréntesis a las posibilidades de volver a planificar una política sectorial de largo plazo, sino que abre un gran interrogante sobre la dirección que tomarán las políticas sectoriales y el papel de YPF en los próximos años.

This article analyzes the market performance of oil and natural gas in Argentina throughout the period 1989-2015. The model of privatization and deregulation (1989-2011) resulted in overexploitation, especially in the early years, and the underinvestment in exploration that resulted in an accelerated depletion of available reserves. The economic recovery since the abandonment of the convertibility regime demonstrated the infeasibility of the model to a new stage characterized by a strong increase in domestic demand for oil which resulted in an increasing deficit in the area of energy. Regaining control of YPF by the Argentine government in early 2012 meant a discontinuity in the oil policy pursued since the early nineties and seemed to open a new chapter characterized by the pursuit of long-awaited self-supply and the increasing importance attached to unconventional hydrocarbon exploitation in that process. However, the arrival to presidency of Mauricio Macri not only puts a parenthesis to the possibilities to replan a sector long-term policy, but also opens up a big question about the direction that the policies will take and about the role of YPF the next years.

**Perspectivas de la agricultura familiar en la actual
coyuntura económica**

*Perspectives on family agriculture within
the current economic situation*

134-165

**RAÚL FIORENTINO - PEDRO PERETTI - NAZARIO RAMOS -
OSCAR SOLÍS - OMAR PRÍNCIPE**

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 presentaron en RE 303) y las de la región pampeana (que se publican en esta edición).

Changes introduced into economic policy starting by 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 those regions outside the Pampa (which were presented in RE 303) and those within the Pampa region (which are published in this edition).

Reseña de libros
.....

**Ana Grondona (compiladora)
Estilos de Desarrollo y Buen vivir**

MARÍA CECILIA PIEDRABUENA

166-169

IADE
.....

Actividades

170