

1° de enero al 15 de febrero 2017

REALIDAD ECONOMICA

305

realidad económica

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

ISSN 0325-1926

305



Ilustración de Julio César Ibarra Warnes

Objetivo SOBERANÍA ALIMENTARIA

Realidad Económica

Revista de Ciencias Sociales

Nº 305 / 1º de enero al 15 de febrero de 2017

<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 Investigaciones 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 Estudios 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

HOMENAJE

Arturo Enrique Sampay (1911-1977) 6-10

ANÁLISIS CRÍTICO

El proceso de integración latinoamericano desde la experiencia de la UNASUR

Amanda C. Barrenengoa 11-32

ARTICULACIÓN POLÍTICO ECONÓMICA

Política, Estado y clases en el kirchnerismo: una interpretación

Carlos M. Vilas 33-63

SECTOR AGRARIO

Más de dos décadas de expansión de la producción cerealera y oleaginosa en la Argentina

Nicolás Arceo 64-91

SISTEMA AGROALIMENTARIO

La soberanía alimentaria en la Argentina. Avances, resistencias y propuestas

Carlos Carballo González 92-117

ESTRUCTURA ECONÓMICA

Políticas productivas y desarrollo en América latina

Marta Bekerman - Anabel González Chiara 118-132

TRANSFORMACIONES

El sendero de desarrollo chino y sus particularidades: incidencia e implicancias para los países sudamericanos

Nicolás Moncaut - Darío Vázquez 133-167

RESEÑA DE LIBROS

Andrea Szulc

La niñez mapuche. Sentidos de pertenencia en tensión

Marisa Duarte 168-170

Homenaje

Arturo Enrique Sampay (1911-1977)



Se cumplen 40 años del fallecimiento del Dr. Arturo E. Sampay, eminente jurista de prestigio internacional, quien fue presidente del IADE y primer director de la revista Realidad Económica.

Con motivo de este aniversario reproducimos el decreto nacional Nro. 1.781/2013 y sus fundamentos por el cual se le impone el nombre de "Doctor Arturo Enrique Sampay" a la sede del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

También este año el IADE realizará actividades conmemorativas, varias de ellas en conjunto con la Cátedra José Ber Gelbard y el Instituto Arturo Enrique Sampay.

Palabras clave: 40 Aniversario - Arturo E. Sampay - Decreto nacional Nro. 1.781/2013 - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

This date marks the 40th anniversary of the passing of Dr. Arturo E. Sampay eminent jurist of international prestige, whom was president of IADE and first director of Realidad Económica magazine.

Motivated by this anniversary, we reproduce national decree 1.781/2013 and its fundaments by which the name "Doctor Arturo Enrique Sampay" is given to the headquarters of the Ministry of Justice and Human Rights.

This year, IADE will also carry out commemorative activities, many of them together with the José Ber Gelbard Professorship and the Arturo E. Sampay Institute.

Keywords: 40th anniversary - Arturo E. Sampay - National decree 1.781/2013 - Ministry of Justice and Human Rights.

Visto

el Expediente N° S04:0037769/2012 del registro del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, el Decreto N° 361 del 3 de abril de 1996, la Resolución de la SECRETARIA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACION N° 356 del 6 de noviembre de 1995, y

Considerando

Que por la Resolución citada en el Visto, se otorgó al ex MINISTERIO DE JUSTICIA el uso del inmueble ubicado en la calle Sarmiento N° 317/27/29 de la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.

Que mediante el Decreto N° 361/96 se asignó el nombre de "DOCTOR JORGE JOAQUIN LLAMBIAS" al mencionado inmueble.

Que el señor Ministro de Justicia y Derechos Humanos, con el fin de promover la revalorización de juristas destacados de nuestra historia que no han recibido el reconocimiento político, académico e institucional adecuado, ha solicitado otorgar al edificio, sede del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, el nombre de "DOCTOR ARTURO ENRIQUE SAMPAY".

Que la trayectoria, el compromiso político y la obra del doctor Arturo Enrique SAMPAY lo erigen, más allá de toda duda, en uno de los juristas más notables de nuestro país y uno de los constitucionalistas más importantes de AMERICA.

Que en particular el doctor Arturo Enrique SAMPAY ha pasado a la historia por haber sido el forjador intelectual y máximo referente teórico de la CONSTITUCION NACIONAL sancionada en el año 1949, cuyo contenido, a pesar de su ilegal abrogación en el año 1956, se mantiene presente en el espíritu del pueblo argentino por haber consagrado los principios de justicia social, independencia económica y soberanía popular como criterios rectores del Estado Argentino, plasmando en esa Carta Magna los grandes cambios sociales, políticos y económicos que vivía nuestra Nación.

Que sin perjuicio de su intervención decisiva en el hecho jurídico-político más destacado de la historia argentina, el doctor Arturo Enrique SAMPAY registró una brillante trayectoria académica y doctrinaria, tanto en nuestro país como en países hermanos.

Que el mencionado jurista se recibió de abogado y doctor en jurisprudencia en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA, en donde además se desempeñó, durante los años 1943 a 1952, como profesor de Derecho Político.

Que con una formación humanista y socialcristiana, abrevó del Constitucionalismo Social para concebir una obra doctrinaria que combatió con pasión y calidad intelectual el liberalismo político que instauró la CONSTITUCION NACIONAL sancionada en el año 1853, concepción política a la que atribuyó la penosa realidad sociológica que registraba el país hacia el año 1943: concentración de la riqueza en pocas manos y su conversión en un

instrumento de dominio de explotación del hombre por el hombre.

Que el doctor SAMPAY publicó entre los años 1936 y 1944 "La Constitución de Entre Ríos ante la moderna Ciencia Constitucional", "La doctrina tomista de la función social de la propiedad en la Constitución Irlandesa", "La Crisis del Estado de Derecho Liberal-Burgués" y "Filosofía del Iluminismo en la Constitución Argentina de 1853".

Que a partir del año 1945 se incorpora al peronismo y se desempeña como asesor del fundador del movimiento peronista, Tte. General D. Juan Domingo PERON y posteriormente es designado por el entonces Gobernador de la provincia de BUENOS AIRES, señor D. Domingo Alfredo MERCANTE, como Fiscal de Estado.

Que hacia fines del año 1948 es electo Convencional Constituyente por la provincia de BUENOS AIRES y en ese ámbito es elegido Presidente de la Comisión Redactora y miembro informante de la mayoría. En ese rol se constituye en el pilar doctrinario de la nueva Constitución.

Que resulta imprescindible recordar parte del contenido de sus intervenciones en aquella Convención, porque la profundidad de sus desarrollos teóricos otorga pautas para evaluar la enorme estatura intelectual del doctor Arturo Enrique SAMPAY.

Que así señaló, en oportunidad de informar por la mayoría en la discusión general del proyecto de reforma, que "... la visión del Estado que anima la Constitución de 1853 tiende a contenerlo en un mínimo de acción, neutralizándolo en el mayor grado posible con respecto a las tensiones de intereses existentes en el seno de la sociedad.

La Constitución de 1853 escinde el dominio económico-social, concebido como el campo reservado a las iniciativas libres y apolíticas, y el dominio político, reducido a las funciones estrictamente indispensables para restablecer las condiciones necesarias para el libre juego de los intereses privados...".

Que no obstante la revolucionaria incorporación de cláusulas expresas dirigidas a la protección de la familia, ancianos, niños y trabajadores, respecto de las cuales el doctor SAMPAY es también principal ideólogo a partir de su concepción profundamente humanista, la CONSTITUCION NACIONAL de 1949 es universalmente reconocida por el contenido de los artículos 38, 39 y 40, que consagraban la función social de la propiedad, el capital y la actividad económica, y como instrumentos, entre otros, la nacionalización de la banca y la declaración como bienes de la NACION de los recursos naturales.

Que en tal sentido, el doctor Arturo Enrique SAMPAY argumentó en la Convención: "Ya es una realidad que la economía debe programarse con criterios extraeconómicos, especialmente políticos y, por ende, éticos: terminó la época en que la política -según el esquema liberal- era considerada como un factor de "perturbación" para la economía libre, y hoy es verdad lo contrario, o sea, que la economía libre es un factor de "perturbación" de la política... El

Estado, como promotor del bien de la colectividad, interviene para orientar la economía conforme a un plan general de beneficios comunes...".

Que además sostuvo "...La concepción que importa la renovación constitucional, en cambio, es la de una economía humanista que proyecta asegurar en colaboración con las iniciativas individuales, el desenvolvimiento armónico de la economía para alcanzar el bien de todos, para lograr la libertad democrática que es la que asegura el máximo de libertad al conjunto del Pueblo, y para derogar la libertad de explotación, la libertad de los poderosos que siempre traba la libertad de los débiles".

Que a partir de estos presupuestos filosóficos- políticos, ante la Convención Constituyente, el doctor Arturo Enrique SAMPAY precisó entonces que "...la reforma asienta la vida económica argentina sobre dos conceptos fundamentales que son su alfa y omega, a saber: el reconocimiento de la propiedad privada y de la libre actividad individual como derechos naturales del hombre, aunque sujetos a la exigencia legal de que cumplan su función social; y los principios de la justicia social, usados como rasero para medir el alcance de esas funciones... La Constitución debe tener en cuenta que la propiedad privada no representa un privilegio a disposición de pocos -pues todos tienen derecho a ser libres e independientes-, sino algo a lo que todos pueden llegar, para lo cual deben crearse las condiciones económicas que permitan el ejercicio efectivo del derecho natural a ser propietario".

Que, como puede advertirse, el pensamiento del doctor Arturo Enrique SAMPAY adquiere una actualidad incuestionable, no sólo porque los criterios que esgrimió para fijar la posición del bloque constituyente del peronismo en la Convención Constituyente del año 1949 resultan compatibles y equiparables a los que guían el proyecto político que conduce el ESTADO NACIONAL desde el 25 de mayo de 2003, sino también, porque las doctrinas económicas dominantes en el mundo hoy se ven asediadas por la misma penosa realidad sociológica a la que se refería el doctor SAMPAY en oportunidad de justificar la renovación constitucional.

Que luego de su brillante actuación en la citada Convención, publica en el año 1950 "La soberanía Argentina sobre la Antártida" y en el siguiente año, la monumental obra "Introducción a la Teoría del Estado", que tuvo reconocimiento internacional como uno de los estudios de derecho político más destacados del mundo.

Que en el año 1958 regresa al país arrastrando el estigma de ser peronista, por lo que es condenado al silencio académico e impedido de volver a ejercer la docencia universitaria, convirtiéndose en un exiliado en su propia patria.

Que ya en el año 1963 publica "La Constitución Argentina de 1949" y en el año 1968 funda la revista "Realidad Económica", de la que fue Director y que se convirtió en una de las más importantes del país en su género.

Que posteriormente, publica en el año 1971 "Las ideas políticas de Juan Manuel de Rosas" y en el año 1973 saluda la vuelta del peronismo al poder con

una obra impregnada de su personalidad: "Constitución y Pueblo".

Que en mayo de 1973 volvió a la cátedra universitaria oficial como profesor de Derecho Constitucional y titular del Instituto de Derecho Constitucional de la UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES. Además fue honrado con la designación de conjuez de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION.

Que en el año 1975 integra, por la REPUBLICA ARGENTINA, la Comisión de Naciones Unidas contra la Discriminación Racial.

Que el golpe militar del 24 de marzo de 1976 lo despoja de su cargo y es cesanteado en la UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES.

Que esta breve síntesis de la trayectoria del doctor Arturo Enrique SAMPAY alcanza, sin embargo, para mensurar su talento como tratadista, reconocido en ámbitos nacionales e internacionales, su compromiso político con las causas populares, nacionales y democráticas, y para dar cuenta de la virtuosa existencia de un jurista injustamente olvidado y suprimido por la elite política, jurídica y universitaria dominante, de la misma forma en que fue tratada su máxima creación intelectual: la CONSTITUCION NACIONAL de 1949.

Que todo lo expuesto constituye razón suficiente para asignarle su nombre al edificio de la calle Sarmiento N° 317/27/29 de la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES como homenaje a los ideales que ha legado a nuestra patria.

Que ha tomado la intervención que le compete el servicio permanente de asesoramiento jurídico del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

Que la presente medida se dicta en virtud de las atribuciones conferidas por el artículo 99, inciso 1 de la CONSTITUCION NACIONAL. Por ello,

EL VICEPRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA EN EJERCICIO DEL PODER EJECUTIVO DECRETA:

Artículo 1° - Asígnase el nombre de "DOCTOR ARTURO ENRIQUE SAMPAY" al edificio de la calle Sarmiento N° 317/27/29 de la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.

Art. 2° - Derógame el Decreto N° 361 del 3 de abril de 1996.

Art. 3° - Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCION NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

Firmantes

Amado Boudou - Julio Alak

Análisis crítico

El proceso de integración latinoamericano desde la experiencia de la UNASUR

AMANDA C. BARRENGOA*

El siglo XXI encuentra un rasgo distintivo en las iniciativas integracionistas que fueron impulsadas en la región sudamericana. La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) se construyó al calor de procesos de reconfiguración por los que atravesaba Latinoamérica. Para las Ciencias Sociales y el pensamiento integracionista latinoamericano esto genera el desafío de redefinir aquellas miradas analíticas y construir herramientas propias a la hora de observar estos cambios. Así, se ha vuelto un ejercicio de gran relevancia interrogarse por las dinámicas de integración de los últimos años tratando de aportar una mirada que se distinga entre la sobreestimación y la subestimación con que a veces son analizados estos procesos. En este trabajo se indagan algunas de las características de los procesos de integración propios de la región sudamericana, prestando especial énfasis al surgimiento de la UNASUR. Las transformaciones en dichos procesos de integración, marcadas por los límites a la estrategia neoliberal que pregonó el regionalismo abierto dieron paso a posibilidades de conformación de novedosos instrumentos de unión. Se dialoga con un conjunto de perspectivas que aportan en torno de cómo analizar estos procesos, fuertemente atravesados por la institucionalidad estatal. No obstante, no han sido los Estados los únicos constructores de la integración sudamericana, con lo cual, preguntarse también por otros actores que configuraron la UNASUR puede contribuir a una visión amplia, dando lugar a reflexiones críticas que contribuyan a reponer estas dinámicas en un presente donde el retorno de la agenda neoliberal en Sudamérica está en debate.

Palabras clave: Integración- UNASUR- Regionalismo.

realidad económica 305 (2016) pp. 11-32

ISSN 0325-1926

* Becaria doctoral del Conicet con lugar de trabajo en el Centro de Investigaciones SocioHistóricas del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS- UNLP- CONICET). Licenciada y Profesora de Sociología. Miembro del CIEPE (Centro de Investigaciones en Política y Economía).

The Latin American integration process since the UNASUR experience

The 21st century encounters a distinctive characteristic in the integration initiatives that were launched in the South American region. The UNASUR was built in the midst of a process of reconstruction in Latin America. For Social Sciences and the integration school of thought this generates the challenge to redefine those analytic perspectives and build their own tools when it comes to observing these changes. It has become a very relevant exercise to examine the integration dynamics that have taken place over the last few years, trying to reach a point of view that distinguishes between the overestimation and the underestimation with which these processes are sometimes analyzed. In this paper we look into some of the typical characteristics of the South American integration process, paying special attention to the emergence of UNASUR. The transformations in that integration process, defined by the limits of the neoliberal strategy that proclaims open regionalism, gave way to possibilities for the conformation of new union tools. The dialogue involves several perspectives on how to analyze these processes, which are tightly blocked by State presence. Nevertheless, the States haven't been the only builders of the South American integration; therefore, asking about other social actors that formed UNASUR can contribute to a broader vision, making way for critical reflections that will reinstate those dynamics in the present, where the return to a neoliberal agenda is under debate.

Keywords: Integration- UNASUR- Regionalism.

Fecha de recepción: mayo de 2016

Fecha de aceptación: noviembre de 2016

Condiciones emergentes¹

A lo largo del siglo XX el pensamiento integracionista estuvo guiado por las discusiones sobre los modos en que el “desarrollo capitalista” iba a darse en América latina, con lo cual los problemas y las preguntas tanto políticas como epistemológicas en torno de la integración se vieron transformadas y reactualizadas a la luz de un mundo globalizado que se iba forjando. De esta manera, la complejidad que asumía la región latinoamericana reconfiguró las categorías con las cuales se pensaban las sociedades de la época. Así, un amplio conjunto de pensadores se dedicaron a conceptualizar y sistematizar un interesante acervo, retomado en los tiempos actuales a la hora de estudiar estos procesos y sus dilemas.

En los inicios del siglo XXI surgen nuevos bloques de integración en un escenario signado por la reconfiguración del mapa regional (Katz, 2006). Luego del contundente rechazo al ALCA, surge la UNASUR en un contexto internacional y regional que abrió posibilidades para la articulación de una estrategia que logró reunir a un heterogéneo grupo de doce países. A esto le siguió el impulso de agendas de integración que buscaron superar lo estrictamente comercial y económico, enfocándose en una integración física, tecnológica, cultural, educativa, ciudadana, en una nueva fase de regionalismo sudamericano (Barrenengoa, 2015). Las alianzas de gobierno de los Estados que promovieron este bloque lograron la confluencia de paradigmas estatales que coincidieron en la necesidad de una integración sudamericana con estos rasgos. Sin embargo, no todos los Estados que confluyeron en la UNASUR lo hicieron bajo los mismos intereses, ni fueron los únicos actores e impulsores de la integración.

Heredera de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN, 2004), la UNASUR surge formalmente el 4 de abril de 2008², aglutinando un complejo y heterogéneo grupo de países, junto con un importante andamiaje institucional que le dio sustento. Los doce Estados miembro y sus figuras presidenciales le confirieron una impronta particular, en sintonía con las dinámicas de integración que se fueron delineando en un nuevo período de regionalismo que puede ser caracterizado como posliberal, poshegemónico o estratégico.

Me propongo indagar en algunos de los principales lineamientos y accio-

¹ El presente artículo es resultado de una ponencia presentada en el Segundo Congreso de Economía Política (Depto. de Economía- Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini y Universidad Nacional de Quilmes), en octubre de 2015, por lo cual no se incluye el contexto más reciente por el que transita Sudamérica. De esta manera, sucesos como el final del mandato de Cristina Fernández y el triunfo electoral de Mauricio Macri y la asunción de Temer en Brasil luego del *impeachment* a Dilma Rousseff no son aquí desarrollados.

² Para más información ver Tratado Constitutivo Unasur (www.unasursrg.org).

nes del bloque UNASUR en diálogo con el contexto en el que fueron impulsados. En un período de estudio que abarca grandes transformaciones en materia de reestructuraciones en el nivel de las sociedades y los Estados latinoamericanos, asistimos a un nuevo tipo de regionalismo que plantea un cambio en las agendas de integración antes abocadas a lo que la estrategia neoliberal pregonaba para Sudamérica, de las cuales UNASUR fue parte constitutiva. No obstante, surge la pregunta por el tipo de integración que desde este bloque se logra impulsar y las tensiones que su lanzamiento y accionar conllevan. A su vez, a los fines de estos propósitos, ahondaremos en algunos elementos del escenario tanto regional como internacional que enmarcan la conformación de la UNASUR, en diálogo con la situación actual donde el debate por el retorno de la agenda neoliberal se encuentra en el centro de la escena.

Claves analíticas para un siglo en movimiento

A la hora de estudiar los procesos de integración regional tanto latinoamericana como caribeña se tienen en cuenta aquellas condiciones del escenario internacional y regional que posibilitaron el impulso de dinámicas integracionistas que buscaron, entre otros propósitos, desarrollar cierta autonomía ante las históricas influencias extranjeras. Resulta en un debate aún no saldado el histórico dilema de nuestra región respecto de encontrarnos hoy “unidos” o “dominados” (Morgenfeld, 2011). En todo caso, vale preguntarse por el tipo de dinámicas integracionistas que se construyeron en nuestra región; qué actores son parte de las mismas, qué intereses se contraponen, qué tensiones y disputas se observan, qué rol juegan las clases dominantes y qué lugar tienen las poblaciones en estos procesos.

Iniciado el siglo XXI son varios los trabajos (Katz, 2006; Morgenfeld, 2011; Kan y Pascual, 2013; Kan, 2015) que encuentran en la reconfiguración del mapa de la integración regional cierto espíritu de época que fundamenta el surgimiento de la UNASUR y otros organismos, muchos de los cuales observan en el rechazo al ALCA un punto de inflexión para el rediseño de América latina. Algunos de los elementos que se destacan tienen que ver con cierto debilitamiento del poder unipolar estadounidense³, la crisis financiera global,

³ Investigaciones recientes ponen en discusión la idea del fin de la hegemonía estadounidense en nuestra región, y plantean la actual renovación de su estrategia desde el impulso a la Alianza del Pacífico y el desaliento a los instrumentos pensados para la mayor autonomía regional como la UNASUR. Esta postura se funda sobre la consideración de que el continente americano sigue siendo estratégico para E.U.A. en relación con sus pretensiones en escala internacional (Suárez Salazar, 2014; Morgenfeld, 2015). Si bien esto es un debate aún en el presente, se pretende aquí remarcar cierta reconfiguración del ejercicio del poder estadounidense en Latinoamérica producto de su situación de declive en el plano internacional. En todo caso, sería posible hablar de renovadas formas de dominación (los denominados

el surgimiento de nuevos bloques regionales, la fractura de la hegemonía neoliberal y la reestructuración de los Estados latinoamericanos (Katz, 2006; Bernal Meza, 2008; Kan, 2009; Aponte García, 2014; Brukmann, 2015). A su vez, en los análisis y caracterizaciones acerca del escenario en el que va a ser lanzada la UNASUR, se hace alusión a la piedra fundamental que marca la confluencia entre los gobiernos de Hugo Chávez Frías en Venezuela (1999), Luis Inácio Lula Da Silva en Brasil (2003), Néstor Kirchner en la Argentina (2003), Evo Morales en Bolivia (2004), Rafael Correa en Ecuador (2005), Tabaré Vázquez en Uruguay (2005) y Fernando Lugo en Paraguay (2008), en tanto cambios fundamentales en las correlaciones de fuerza internas que fortalecieron la presencia de dichos líderes en el marco regional. El nuevo mapa asomaba robusto, con liderazgos fuertes, y correlaciones de fuerza favorables para el avance de la UNASUR en sus primeros años, una vez rechazado el proyecto ALCA (Briceño Ruiz, 2014).

Además de las situaciones en el orden de lo internacional y lo regional, se tejieron distintas alianzas de poder con actores económicos, políticos y sociales que dieron cauce a situaciones de relativa estabilidad al interior de los gobiernos, durante los primeros años de la UNASUR. Esto no implica que el camino de la integración sudamericana se haya lanzado de manera lineal, pero sí podemos afirmar que muchos de los países denominados emergentes encontraron en los primeros años del nuevo siglo un plafón para despegar sus economías e intentar avanzar en procesos de industrialización con limitaciones.

A partir de lecturas que observan desde un plano geopolítico la existencia de un orden global que se encuentra transnacionalizado y en crisis, retomamos algunos estudios que analizan las transformaciones del capitalismo hacia finales del siglo XX e inicios del XXI (Amin, 2001; Wallerstein, 2005; Formento y Merino, 2011; Formento y Dierckxsens, 2016). Estos aluden a los avances modernizadores de las sociedades bajo la hegemonía capitalista neoliberal, marcando los límites de la perspectiva en clave de división internacional entre centro-periferia o países industrializados y no industrializados (Beigel, 2006) y la necesidad de su reactualización ante la imperante escena global (Formento y Dierckxsens, 2016). De aquí que aquellos países identificados como zonas “emergentes” cobraron cierto protagonismo ante la mirada internacional, mientras que los países centrales empezaban a atravesar situaciones de crisis.

El enfoque crítico que sugieren estudios más recientes nos ofrece un

“golpes blandos” pueden ser un ejemplo de ello), ya que las pretensiones imperiales no cesan, pero tampoco son el único foco de procedencia (en términos de que no es E.U.A. el único actor que intenta ejercer poder en la región hoy desde múltiples instrumentos). La reciente victoria electoral de Donald Trump (o la derrota de la candidata del P. Demócrata Hillary Clinton), vienen a complejizar aún más este escenario.

marco para indagar en el proceso de integración incorporando actores de la clase dominante y correlaciones de fuerza al interior de los marcos institucionales. Estas promueven lecturas que van más allá de considerar los Estados como unidades analíticas, estudiando las relaciones entre los distintos Estados miembro, su política exterior, las dinámicas integracionistas y el escenario geopolítico en el que se construyen (Katz, 2006; García Linera, 2010; Morgenfeld, 2011; Kan, 2013a). Sobre la base de estos estudios y enfoques con los que se dialoga, coincidimos con aquellas perspectivas que visualizan en la integración procesos que son configurados sobre la base de una multiplicidad de factores y elementos a tener en cuenta en escalas de análisis provenientes tanto del orden internacional, como del escenario sudamericano y latinoamericano, y de las relaciones de fuerza que atraviesan a los Estados miembro.

A su vez, así como las estrategias geopolíticas generales y los componentes estatales son remarcados como elementos centrales a la hora de estudiar la integración en tanto fenómeno multidimensional, la estatalidad que estos procesos muestran como carta de presentación legítima es indagada en una clave problemática. Esto implica una doble cuestión: por un lado la institucionalidad es algo explícitamente buscado por los líderes; pero por otro, identificar la presencia de otros actores de la clase dominante puede contribuir a complejizar el marco en el cual es impulsada la integración sudamericana. De esta manera, se ponen en discusión aquellas lecturas que tienden a homogeneizar a los Estados del bloque UNASUR reduciendo su análisis a posturas unívocas que resultan de instancias de mayor dinamismo y debate, no siempre visibles en los escenarios más formales de la integración como reuniones y cumbres donde sólo sale a la luz el consenso como resultante.

Nace la UNASUR

Si bien la acepción general del término “integración” ha estado ligada en la historia reciente con uniones aduaneras, acuerdos comerciales, alianzas militares defensivas, áreas de libre comercio, ésta ha sido reconfigurada ante una nueva agenda de integración que coincide con el contexto que vive Sudamérica en los inicios del siglo XXI. De esta manera, la concepción de la integración incluye cuestiones referidas al plano político institucional, a la cuestión social, a lo cultural, y a problemáticas transversales a las regiones como el narcotráfico, la salud, la desigualdad, la pobreza, la educación, etc. (Rodríguez y Bywaters, 2009; Serbin, 2010; Morgenfeld, 2011).

La UNASUR es una plataforma suramericana surgida al calor de cumbres, reuniones e intentos de integración que encuentra en la región suramericana un espacio de unidad posible⁴. Su conformación desde el Tratado Constitutivo vino a reemplazar la Comunidad Suramericana de Naciones,

impulsada desde el año 2000. Algunos análisis indican que estos impulsos provenían de la renovación de las pretensiones históricas de liderazgo brasileño en la región, ya que se lanzó durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, retomando los objetivos de sus antecesores en relación con la cooperación sur- sur dentro de Sudamérica y ampliando los horizontes de la unión a Rusia, China, India y África del Sur (Bernal Meza, 2008; Kan, 2010).

A partir de las Cumbres de Presidentes Sudamericanos (CSP) y con la Confederación Sudamericana de Naciones (CSN) realizada en Cuzco, Perú, el 8 de diciembre de 2004, se intentaba generar una plataforma que integrara el MERCOSUR, la CAN (Comunidad Andina de Naciones) y Chile (junto con la asociación de Guyana y Surinam), para “perfeccionar la zona de libre comercio”, y limitar las directrices estadounidenses de desregulación comercial bajo su tutela (Documento Declaración de Cuzco, 2004; Kan, 2010). Entre los antecedentes previos mayormente ligados con UNASUR podemos mencionar en el año 2002 el Consenso de Guayaquil, del cual nace el IIRSA, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica, lanzada en la I Cumbre de Presidentes (CPS). En la II CPS en Bolivia en 2006, de la cual sale la Declaración de Cochabamba, y en Brasilia un año antes, se acordó entre los presidentes de los Estados la articulación de un plan estratégico común para la región suramericana. Ya en 2007 en Venezuela se le dio el nombre de UNASUR en reemplazo de la Comunidad Suramericana de Naciones (en la “Declaración de Margarita. Construyendo la integración energética del Sur”), y en 2008 fue aprobado su Tratado Constitutivo, estableciendo a Quito como sede permanente de la Secretaría General y a Cochabamba como sede del Parlamento.

En torno de las consideraciones acerca del tipo de regionalismo que enmarca a la UNASUR, existen distintas posturas. En primer lugar, los trabajos que analizan los procesos de integración comercialista del último cuarto del siglo XX coinciden en remarcar que el proceso de globalización y liberalización por el que atravesó el capitalismo en el nivel mundial redefinió las dinámicas integracionistas latinoamericanas traducéndose en alianzas comerciales y políticas favorables al flujo de capitales y a la evitación de barreras arancelarias en el intercambio entre países. Esto lo podemos observar en momentos de surgimiento del MERCOSUR (Acta de Buenos Aires, 1990; Tratado de Asunción, 1991; Ferrer, 2007; Ferrer, 2008), que coincide con el período que va a ser caracterizado como de “regionalismo abierto”, en

⁴ Los Estados miembro que la integran son la República Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Federativa de Brasil, la República de Chile, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Surinam, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela (Tratado Constitutivo, 2008).

el que la integración es construida bajo los márgenes del neoliberalismo (Musacchio, 2003; Morgenfeld, 2011). Al mismo tiempo, implicaron la proliferación de proyectos como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), y el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-RD), o el ALCA, rechazado en el año 2005 en la ciudad de Mar del Plata. En el terreno militar podemos mencionar el Plan Colombia y los megaproyectos de infraestructura como el Plan Puebla-Panamá y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), impulsada en el año 2000 (Ceceña, Aguilar, y Motto, 2007). Sin embargo, esta situación empieza a encontrar algunos límites entrado el siglo XXI. Así, podemos situar los procesos de integración en tanto respuestas generadas por una red de Estados debilitados, que enfrentan “unidos” los desafíos que la globalización plantea (Suárez Ulloa, 2014).

En la caracterización del regionalismo en el nuevo siglo, Maribel Aponte García lo llamará “Nuevo Regionalismo Estratégico” (Aponte García, 2014) para referirse a un nuevo capítulo de la geopolítica de la integración latinoamericana marcado por las posibilidades de establecimiento de matrices soberanas desde instrumentos de integración y ejes estratégicos. Manifestado principalmente en la propuesta del ALBA-TCP y observable a partir de algunas claves de la UNASUR -en su surgimiento más decididamente que en su devenir-, las principales características de esta etapa provienen de la recuperación y resignificación de las herramientas estatales al servicio de una estrategia que buscó en la vinculación entre actores estatales y empresarios de la industria una fórmula que apuntara al desarrollo económico regional. A estos fines, la agenda de integración se construyó desde múltiples caminos, que iban a ir más allá de lo estrictamente comercial. De esta manera, agendas estratégicas para la energía, las finanzas, los alimentos, el petróleo, y otros bienes y recursos naturales iban a ser pensadas desde pretensiones soberanas que, basándose sobre las contradicciones por las que atraviesan las fracciones del capitalismo internacional, aprovecharon las circunstancias para avanzar en alianza con algunos sectores.

A pesar de las diferencias al interior de los diversos países que componen la UNASUR, se coincidió en una estrategia regional común desde nuevas arquitecturas político institucionales, que no prosperó en todos sus planos. En este sentido, fueron trabajadas temáticas clave como la generación de instrumentos financieros propios y herramientas para facilitar el comercio interregional bajo la necesidad de tener economías fuertes en la región que puedan frenar los impactos de la crisis global; además de la planificación de la infraestructura y los planes de desarrollo para la región. Para esto se conformaron como grandes áreas de trabajo los Consejos Sectoriales, como el Consejo Energético Suramericano, el Consejo Suramericano de

Infraestructura y Planeamiento, el Consejo de Economía y Finanzas, el Consejo Suramericano de Defensa, y el Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación, entre otros⁵ (Barrenengoa, 2013).

Otro conjunto de autores denominarán a esta etapa “regionalismo posliberal” o “regionalismo poshegemónico” (Da Motta y Ríos, 2007; Sanahuja, 2009; Rodríguez y Bywaters, 2009; Sanahuja, 2010; Morgenfeld, 2011; Colombo y Roark, 2012; Riggirozzi y Tussie, 2012; Bernal Meza, 2013), radicando las diferencias en función de los elementos que eligen destacar como parte central en estos procesos. Independientemente del concepto que caracterice el período, dichas iniciativas se dieron ante la necesidad de confluir en un escenario que encontrara a los Estados latinoamericanos, caribeños y suramericanos unidos sobre la base de delineamientos comunes bien claros.

Marchas y contramarchas

El bloque UNASUR cumplió un rol bien específico cuando se trató de la defensa de la autonomía política al interior de los Estados miembro. Durante los primeros años se buscó su fortalecimiento desde diferentes estrategias tanto de institucionalización como de acción rápida ante conflictos que afectaron a los países sudamericanos. Esto ha sido así por ejemplo en los sucesivos intentos desestabilizadores, situaciones de conflictividad o golpes de Estado. Podemos mencionar el golpe en Ecuador (2010), el conflicto entre Colombia y Venezuela por las FARC (2010), la “Masacre de Pando” en Bolivia (2008), la presencia de bases estadounidenses en Colombia que dio lugar a la Cumbre de UNASUR en Bariloche (2009), y el golpe de Estado en Paraguay (2012).

Salvo en este último caso, en el resto, las intervenciones de los Jefes de Estado desde la UNASUR fueron exitosas en torno de pacificar dichas situaciones y tener un posicionamiento en tanto bloque. De esta manera, la rápida y efectiva resolución de conflictos en la región es un rasgo notable durante los primeros años. A esto se agrega la particularidad de que la UNASUR obtuvo una interesante dinámica en los primeros años sin que su Tratado Constitutivo fuera ratificado en los doce Estados⁶, y logrando posturas a par-

⁵ Como lo indica el 2do. artículo de su Tratado Constitutivo, los objetivos de Unasur son “(...) construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los estados” (Tratado Constitutivo de Unasur, 2011).

tir de las Cumbres como mecanismos de rápida acción que reflejaban la construcción de consensos políticos ante situaciones de emergencia como los “hechos de Pando”, el 11 de septiembre de 2008⁷, ante los cuales se organizó una Cumbre Extraordinaria de Presidentes en Santiago de Chile, siendo Michelle Bachelet la Secretaria Pro Tempore, y creándose una comisión investigadora de los hechos (Mendoza, 2014) a pedido de Evo Morales.

Otros objetivos estuvieron anclados en la necesidad de construir una herramienta supranacional, que se sirviera de Estados y economías fuertes; que planteara proyectos de infraestructura y planeamiento; que favoreciera el comercio interregional; promoviera el desarrollo social y cultural con identidad suramericana y que contara con un sistema de defensa propio y soberano. Para esto fueron lanzados los diferentes Consejos Sectoriales y Ministeriales. En el caso del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), surgido en el año 2009, se retomó la cartera de proyectos de la IIRSA y se impulsaron 531 proyectos de infraestructura que cobran relevancia estratégica, puesto que recorren obras hidroeléctricas, corredores bioceánicos, aeropuertos, conexiones viales, interconexiones y corredores ferroviarios, transporte multimodal, construcción de túneles y puentes binacionales, pasos de frontera, gasoductos, rutas y conectividad para la integración física de la región sudamericana. El COSIPLAN asumió los 10 Ejes de Integración y Desarrollo propuestos por el Banco Interamericano de Desarrollo, encontrando financiamiento en la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), los Estados intervinientes, inversores privados y otras instituciones financieras extranjeras.

Con la búsqueda del aumento del comercio intrarregional, la integración de las cadenas productivas, la inserción en el mercado internacional más competitiva y la contribución al desarrollo sostenible como horizontes (Cepal, 2011; Documento Presentación Sec. Pro Tempore COSIPLAN, 2012) se puso en funcionamiento todo un andamiaje institucional para llevar a cabo la integración física. No obstante, la incorporación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional (IIRSA) en el COSIPLAN como foro técnico generó desde el principio una serie de discusiones al interior del propio bloque, entre posturas como la de Venezuela que asociaban la IIRSA con el pasado neoliberal ante el cual se luchaba, y otras como las de Brasil que pretendían retomar este tipo herramientas y ponerlas al servicio del nuevo bloque. De aquí se desprende la compleja relación entre las corporaciones empresarias, los organismos de financiamiento, los gobiernos y

⁶ Este entró en vigencia en marzo de 2011 y en diciembre fue ratificado por los doce Estados miembro (Mendoza, 2014).

⁷ En el marco de una movilización en favor de Evo Morales, 20 campesinos fueron asesinados en la región de Pando, en Bolivia.

empresarios representantes de los distintos sectores productivos implicados en los proyectos, que también construyen los procesos de integración incorporando otros intereses.

Un gran número de trabajos críticos de IIRSA la caracterizan como la herramienta que impulsó la materialización de la territorialidad neoliberal en Sudamérica (Ceceña, Aguilar, Motto, 2007; Villegas, 2013; Jiménez Cortés, 2015; Martínez, 2013; Navarro, 2015; Zibechi, 2016). En un estudio de caso, Martínez (2013) analiza los impactos del IIRSA- COSIPLAN en Bolivia enfocado en los conflictos suscitados entre el Estado, las empresas y las comunidades, en relación con los impactos sobre los pueblos indígenas de las regiones implicadas en los proyectos⁷. Por otro lado, los artículos de Navarro (2015) y Giacalone (2006) vinculan las políticas del Estado brasileño con las empresas que impulsan estos grandes proyectos de infraestructura, enfatizando su rol de líder regional de cara al mercado global en el que emergen nuevos actores de peso como China y Rusia. Estos se refieren a las empresas brasileñas encargadas de desarrollar las obras de infraestructura que resultaron beneficiadas⁸, mostrando la articulación entre sectores corporativos y política exterior brasileña. Estos trabajos tienden a delinear las hipótesis de renovación del proyecto “neodesarrollista” de la Cepal, reconvertido a la luz de los nuevos contextos, con la injerencia de nuevos actores como China y con dinámicas de integración en infraestructura comandadas también -y sobre todo- por actores privados. También ponen de manifiesto la necesidad de indagar en las alianzas que gobiernos y empresarios establecen en la región, tratándose de una dimensión territorial de la integración sudamericana que cobra relevancia particular.

Independientemente de las conclusiones a las que los distintos estudios llegan, coincidimos en poner de manifiesto una mirada en torno de la disputa por los recursos naturales que existen en la región sudamericana, volviéndola estratégica ante los asuntos geopolíticos (Bruckmann, 2015). De esta manera algunos de los análisis mencionados van a encontrar en estas grandes obras la profundización del patrón extractivista y el paradigma exportador que desde hace años aqueja la región favoreciendo los flujos de capital para el mercado global con un claro balance negativo.

⁷ La autora reconstruye lo sucedido en torno del conflicto por la carretera que atraviesa el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS) y la hidroeléctrica de Cachuela Esperanza, incorporando los actores intervinientes y marcando críticas en relación con el rol que el gobierno de Evo Morales ha tenido en torno de la defensa de las poblaciones afectadas (Martínez, 2013).

⁸ Giacalone (2006) menciona por ejemplo, la empresa constructora Odebrecht, quien realizó una carretera bioceánica que vincula a Brasil con los puertos del Pacífico peruano. La autora también trabaja acerca de los proyectos de IIRSA y la gobernabilidad en el MERCOSUR (Giacalone, 2014).

Por último, en lo que a UNASUR respecta, si bien uno de los pilares del proyecto de unidad sudamericana es el económico, nos encontramos con ciertas divergencias en torno del impulso de instrumentos como el Banco del Sur. Esta propuesta de arquitectura financiera regional no cobró el impulso que se esperaba. Tras la Cumbre Presidencial de UNASUR en el mes de diciembre del año 2014, en la que se discutió este mecanismo financiero, el canciller ecuatoriano Ricardo Patiño mencionó como países que impulsaban el Banco del Sur a Venezuela, Ecuador, la Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay y Paraguay. Pensado en el año 2007, seis años después fue convocada su primera reunión y aún no ha comenzado a operar (Portal *La República*, 2015). Si bien no es objetivo de este trabajo indagar en las distintas tensiones que llevan a que hoy esté pausado el Banco del Sur, es importante indicar que en el caso de Brasil, actor clave en la UNASUR, se entrecruza la pertenencia al BRICS, bloque multipolar que también planteó y viene construyendo la posibilidad de una arquitectura financiera alternativa al FMI, junto con países como China y Rusia.

De esta manera, si bien al bloque UNASUR lo componen los Estados en tanto sujetos jurídicos legítimos, queda en evidencia que en su dinámica confluyen diferentes actores de la clase dominante y sus estrategias e intereses en pugna, que impactan en el devenir del proceso de integración.

La UNASUR y la integración alcanzada: nuevas preguntas para el nuevo escenario

Previo a la conformación de la UNASUR, ya existía como importante antecedente de la zona sur de Latinoamérica el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Dicho organismo surge a partir del Tratado de Asunción en el año 1991 y con objetivos que pueden enmarcarse en el período de regionalismo abierto. Las nuevas directrices integracionistas respondieron también a las recomendaciones de la Cepal, en su documento del año 1994 sobre la integración económica puesta al servicio de la “transformación productiva con equidad”. El impulso de la Cepal planteaba que, ante la reestructuración económica global, se debían conciliar los acuerdos comerciales preferenciales con las nuevas políticas aperturistas y liberadoras de los mercados, para hacer de la integración el blindaje necesario que mejorara la competitividad y atrajera inversiones. De esta manera, la integración aparecía como un mecanismo de adaptación para la región, y de preparación para los nuevos requerimientos del mercado mundial, lo cual impactó directamente en los organismos de integración que se impulsaron. Así, podemos afirmar que en los procesos integracionistas de la última parte del siglo XX prevalecieron relaciones comerciales mediadas por la liberalización de las importaciones y el fomento a las exportaciones, y la reducción arancelaria

en un marco de apertura de los mercados, aunque no fueron homogéneos los actores de las clases dominantes que se inclinaron por el regionalismo abierto, sino que hubo diferencias al interior del mundo empresario (Cepal, 1994; Kan, 2009; Kan, 2015).

Sin embargo, tras los años de hegemonía neoliberal que aquí marcamos desde el proceso de regionalismo abierto, comenzaron a sonar con cada vez mayor peso voces disidentes, producto de las resistencias a estas políticas. En este marco podemos mencionar la convergencia de actores políticos, económicos, movimientos y organizaciones sociales que fueron emergiendo al calor de estas críticas, dando paso a una reconfiguración de la integración en clave política. Es decir que, en oposición a la acumulación de años de integración aperturista y comercialista, surgieron nuevas propuestas acordes con el nuevo período de regionalismo que asomaba con objetivos más asociados con las posibilidades de “desarrollo endógeno”.

Nos preguntamos entonces si la UNASUR se sostuvo en los primeros años como una estrategia para la construcción de condiciones que establecieran una lógica de acumulación distinta de la que venía proponiendo la agenda neoliberal, en consonancia con el rechazo al ALCA. El preguntarnos hoy por UNASUR y por estos procesos cobra relevancia en tanto asistimos a un contexto particular que nos abre diferentes escenarios de posibilidad. Surge entonces interrogarnos por el tipo de integración que desde el bloque sudamericano se ha logrado construir y las dificultades con las que se ha encontrado. A su vez, vale la pena indagar y reconstruir las tensiones que se han dado al interior de los actores de la clase dominante a la hora de llevar a cabo estos proyectos de integración en la región, en articulación con los diferentes gobiernos con los que coincidieron, en tiempos donde dichos gobiernos están siendo reconfigurados.

De esta manera, en contraposición con aquellas perspectivas que aluden a “condicionantes sistémicos” como limitantes ante los cuales se encuentran los Estados miembro (Cienfuegos y Sanahuja, 2009; Colombo y Roak, 2012), retomamos aquí las concepciones posmarxistas y posgramscianas que hacen una lectura crítica, histórica y dinámica de los Estados, las políticas económicas y las sociedades. Leerlos en tanto configuraciones amplias entre actores económicos, políticos, culturales y sociales implica elevar la mirada hacia los márgenes de la integración; allí donde ciertos actores no pronuncian discursos ni dirigen cumbres, ni son fotografiados de la mano simbolizando un histórico hecho de unión entre naciones. A su vez, distintas perspectivas enfocadas en las clases dominantes propusieron examinar grupos económicos, empresas y distintas corporaciones sectoriales para dar cuenta de la presencia de actores económicos en políticas llevadas a cabo por los gobiernos (Viguera, 2000; Ortiz y Schorr, 2006). Esto conlleva a una concepción que busca reponer cómo se proyectan en los territorios objeto

de la integración estas redes entremezcladas entre políticas estatales, actores empresariales, organismos multilaterales de financiamiento y procesos de integración. Así, las disputas de poder y divergencias entre los intereses de los actores de la clase dominante articulan las dinámicas y estrategias de integración que se observan en el devenir de la UNASUR.

Entre los países que conforman este bloque pueden visualizarse una variedad de instancias que se yuxtaponen en simultáneo, además de la participación de los Estados miembro en otros organismos de carácter internacional, así como tratados de libre comercio y acuerdos bilaterales de distinto tipo. Este entramado de múltiples pertenencias y membresías dificulta una caracterización única de los intereses que prevalecieron a la hora de converger en una unión suramericana.

Por esto, coincidimos en atribuirle a este instrumento la especificidad de haber surgido en un contexto internacional y regional con particularidades que abrieron la posibilidad de articular una estrategia que reuniera una composición heterogénea de países en un bloque supranacional, en momentos de reestructuración del poder estatal en los que un soporte regional como UNASUR vino a recomponer el rol político estratégico de los Estados-nación, marcando críticas al neoliberalismo. De esta manera, UNASUR es resultado de un conjunto de instancias donde primaron las lógicas y los actores institucionales. Lejos de ser lineal, este proceso cobra relevancia en la medida en la que ofrece un sinnúmero de clivajes por los cuales analizar estas configuraciones de poder. A su vez, la creación de los Consejos Sectoriales impulsó un modo de territorialidad anclada firmemente en los Estados, que requirió de instituciones estatales fuertes y consolidadas para dinamizar sus economías. En la lectura de su andamiaje institucional es posible incorporar el poder que ejercen otros actores, nacionales, regionales y transnacionales. De esta manera, afirmamos que la integración regional promovida desde la UNASUR guarda relación con las estrategias y las acciones de los diversos actores de la clase dominante en el escenario sudamericano.

Por último, un importante conjunto de estudios marca dos etapas claras que caracterizan al bloque desde su conformación. Un primer impulso entre los años 2008 y 2011, caracterizado por importantes núcleos de decisiones que la región tomó, distinguibles por el conjunto de países y líderes que las empujaba, y respondiendo a modalidades de integración enfocadas en consolidar la herramienta UNASUR (Comini y Frenkel, 2012). Así, esta primera etapa estuvo mediada por la mayor influencia de aquellas estrategias destinadas a pensar la reestructuración y recomposición de los Estados suramericanos junto con su desarrollo como plataforma común supranacional.

Entre las claves que nos permiten visualizar estas dinámicas hallamos como rasgo principal la emergencia de liderazgos regionales que se caracterizaron por construir repertorios de acción interestatales comunes, de cara

a la nueva concepción multidimensional de los objetivos de integración, superando lo meramente comercial y económico y logrando al interior de sus Estados situaciones de relativa estabilidad que permitieron avanzar en la consecución de estos objetivos.

A efectos de contraponer a la crisis instancias de articulación regional, propusieron un esquema de resolución interno de los conflictos que atañen a la región, desde el establecimiento de mínimos denominadores comunes; muchos de ellos expresados en la proliferación de Consejos Ministeriales, Planes Estratégicos, áreas de trabajo y agendas regionales.

Aquí puede observarse cierto grado de hiperpresidencialismo, dada la presencia permanente de representantes de los distintos estados ante reuniones ordinarias, pero también instancias extraordinarias generadas por coyunturas particulares que requirieron de la respuesta del bloque suramericano. También se remarca como otro elemento emergente en esta primera etapa cierta noción identitaria en torno de la idea de comunidad, que recorre desde los orígenes históricos de las integraciones en las luchas por la independencia hasta la presente y renovada unión entre estados. La significación en cuanto al legado de los luchadores por la independencia como Bolívar, es recurrente en los discursos, y da sentido a la idea de una pertenencia mayor y superadora de las identidades nacionales (Barrenengoa, 2015).

No obstante, a partir del año 2011 comienza a notarse cierta desaceleración de las acciones de UNASUR, por diferentes motivos que se atribuyen a conflictividades a lo interno de los propios países, así como con cambios más generales que se fueron desatando (como la pérdida de liderazgos clave como los de Néstor Kirchner y Hugo Chávez, junto a intentos desestabilizadores y golpes de Estado en países como Paraguay, Ecuador y Bolivia). Bajo este esquema, una nueva estrategia en crecimiento abrió el juego a la posibilidad de múltiples acuerdos que priorizaron los vínculos con actores globales, desde una dinámica que promovió nuevas posibilidades de integración en distintas escalas, sin soslayar vínculos con terceros (Comini y Frenkel, 2014), cuyo ejemplo más cabal es la Alianza del Pacífico, creada en abril de 2011. La visión del desarrollo presente en esta alianza es desde el libre comercio, ofreciendo ventajas comparativas para los negocios internacionales, con claras orientaciones a la región de Asia-Pacífico. Los países miembro buscan generar un mayor dinamismo en los flujos de comercio, hacia la libre circulación de bienes; eliminando regulaciones y barreras posibles al comercio. Tres de los cuatro países que integran la Alianza del Pacífico son parte de la UNASUR también, lo cual indica las contingencias, complejidades y contradicciones que este proceso de integración presenta.

De este modo, el impulso a la Alianza del Pacífico aparece como un factor importante, sumado a la situación de las economías de países como la Argentina y el Brasil a la hora de dar cuenta de la desaceleración del avance



en la mentada unidad suramericana. En estos términos puede mencionarse el desequilibrado avance de algunos instrumentos pensados desde UNASUR -en detrimento de otros-, generando un proceso de fragmentación en torno de políticas clave. Algunas otras divergencias tienen su origen en la manera en la que los Estados configuran el bloque en relación con otros actores internacionales; oscilando entre acciones múltiples y flexibles de integración en distinta escala, y acciones tendientes a consolidar el bloque con un carácter más endógeno, como escala regional fundamental para posteriores acuerdos con entidades internacionales mayores (Serbin, 2009; Sanahuja, 2010; Comini y Frenkel, 2014).

En este recorrido se observan distintos trayectos en el camino de la inte-

gración que los actores que se hallan involucrados en estas dinámicas le han impregnado a UNASUR. Poder hacer una lectura crítica de estos fenómenos de cara a un mundo que continúa en proceso de transformación puede aportarnos en la dilucidación de aquellos nudos problemáticos que arrastra la integración promovida desde UNASUR, con sus luces y sombras. Algunos de los límites que en el devenir del bloque se han señalado se vuelven más evidentes en un presente donde, gobiernos como los de la Argentina y el Brasil están recuperando la agenda neoliberal tanto al interior de los Estados como en cuanto a sus definiciones respecto de su política exterior.

A partir del proceso de integración impulsado desde el bloque UNASUR y reconociendo las dinámicas previas, notamos cómo son conjugados en los períodos de regionalismo los procesos sociales más generales, las características que van asumiendo los Estados y las estructuras sociales latinoamericanas y los diferentes esquemas de unidad que se van tejiendo, junto con la producción teórica y los debates que se corresponden con cada momento. Considerando que la lógica neoliberal hegemónica impactó de manera particular en los territorios, afirmamos la relevancia de la pregunta por las pujas actuales en la nueva territorialidad del poder y los cambios o continuidades que pueden observarse en las nuevas dinámicas de regionalismo que el nuevo siglo trajo. Así, concebimos a los territorios producto de esta lógica como “territorios de la globalización”, en tanto estas políticas estructurales apuntaron a la maximización de los beneficios del capital transnacional en detrimento de las políticas estatales, convirtiendo al Estado en un actor subsidiario a los intereses del mismo. (Manzanal, 2007; Silveira, 2008). Los principios que rigen el orden mundial están pues, vinculados con el avance de la integración de los procesos productivos en una escala transnacional, es decir, con la organización tanto de las finanzas como de la producción en un nivel mayor, al calor de la reestructuración capitalista (Beiler y Morton, 2013).

Por otra parte, si bien está a la vista que la UNASUR está conformada por entidades estatales, nos proponemos pensar al Estado como relación social (Poulantzas, 1977; Jessop, 1990, 2002; García Linera, 2010; Thwaites Rey, 2010; Bieler y Morton, 2013), preguntándonos por las causas y los intereses que llevan a que se tomen ciertas decisiones observables desde un plano institucional político. De esta manera, partimos de la consideración de que el Estado tal como lo conocemos, se halla en momentos de redefinición, estando abiertas las discusiones en torno del ejercicio de la soberanía, antes atribuida a los Estados nación (Thwaites Rey, 2010). La noción de Estado ligada con una dimensión coercitiva y cohesionadora, con una estructura jurídico formal y en tanto relación de dominación fundamental en nuestras sociedades se ha visto impactada por los procesos de globalización mediante los cuales es posible hablar del poder en una escala transnacional y de un

nuevo tipo de Estado ligado con estas características (Formento y Dierckxsens, 2016; Sassen, 2007). La concepción que subyace en este trabajo recorre la crisis del Estado desde una mirada que incluye los entramados que se tejen entre Estado, fuerzas sociales, corporaciones financieras, movimientos políticos y otros actores e instituciones. De algunos de estos debates se desprende la pregunta por las formas estatales que se asumen ante el nuevo orden internacional cada vez más globalizado, y cómo se configura el poder estatal bajo estos esquemas en la región latinoamericana (Thwaites Rey, 2010).

La resultante de estas dinámicas que aquí se han intentado reconstruir muestra un bloque que continúa trabajando en el nivel institucional por cierta “inercia” que el propio andamiaje construido conserva, pero que al mismo tiempo observamos un tanto pausado en cuanto a su rol estratégico en la región, así como en relación con otros bloques de poder o actores de peso en el nivel internacional. En todo caso, podemos afirmar que se está a la espera de cómo van a decantar las situaciones críticas por las que se está atravesando en el escenario internacional a partir de recientes sucesos de gran peso geopolítico como la salida del Reino Unido de la UE (el llamado “Brexit”) y la reciente derrota de Hillary Clinton en las elecciones presidenciales de E.U.A. ante el candidato del Partido Republicano Donald Trump.

Bibliografía

- Aponte García, Maribel (2014) “El Nuevo Regionalismo Estratégico”. Los primeros 10 años del ALBA- TCP 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2014. E-Book.
- Amin, Samir (2001). “Capitalismo, imperialismo, mundialización” en Resistencias mundiales (De Seattle a Porto Alegre) Buenos Aires, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial/Editor. En <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100726091549/2amin.pdf>
- Barrenengoa, Amanda (2015) El proceso de integración latinoamericana: claves, conflictos y perspectivas de análisis. Cuestiones de Sociología, (13). Recuperado de: <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn13a06>
- Beigel, Fernanda (2006) Vida, muerte y resurrección de las “teorías de la dependencia”. Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano, Editorial CLACSO, Buenos Aires. pp. 287- 325.
- Bernal Meza, R. (2013). Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica, pp. 1-22. <http://www.iberonline.de> 2013 No. 12 http://www.iai.spkberlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Ibero-Online/Ibero_Online_12.pdf
- Bernal Meza, R. (2008) “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)”. Revista Brasileira de Política Internacional 51, pp. 154- 178.

- Bieler A. y Morton A. (2013). "Hegemonía, orden mundial y cambio histórico: siguiendo el camino de la teoría crítica". Perspectivas neogramscianas en las relaciones internacionales". En Kan J. y Pascual R. "Integrados (?) Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea". 1ra. Edición Imago Mundi. Buenos Aires. Cap. 2, pp. 23-43.
- Briceño Ruiz, J. (2014) "Del Regionalismo Abierto al Regionalismo Poshegemónico en América Latina". En *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*. San José (Costa Rica): Willy Soto Acosta Editor-FLACSO, pp. 23-34.
- Bruckmann, Mónica (2015). Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Luxemburg. Imago Mundi.
- Bywaters, C. y Rodríguez, I. (2009). Unasur y la integración latinoamericana: propuesta de un nuevo modelo del regionalismo post liberal. *Revista Encrucijada Americana*, Año 3 N° 1, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Alberto Hurtado, pp. 4-26.
- Ceceaña, Aguilar y Motto (2007). Territorialidad de la dominación: La Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana IIRSA. Observatorio Latinoamericano de Geopolítica. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Colombo, S. y Roark, M. (2012) "UNASUR: integración regional y gobernabilidad en el siglo XXI." En *Revista Densidades*, N° 10. Versión electrónica, pp. 21-40.
- Comini, N. y Frenkel, A. (2014). "Una Unasur de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur." *Revista Nueva Sociedad*, N° 250, pp. 58-77.
- Dierckxsens, Wim y Formento, Walter (2016). Geopolítica de la crisis económica mundial. Globalismo vs. Universalismo. 1a ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ferrer, Aldo (2007) Globalización, desarrollo y densidad nacional. En "Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización". Homenaje a Celso Furtado. Vidal, Gregorio y Guillén R., Arturo.(comps), enero.
- Ferrer, Aldo (2008) "Densidad nacional y densidad regional", *Revista Densidades* N° 1, pp. 7-11.
- Formento, Walter y Merino, Gabriel (2011) "La crisis financiera global". Ed. Peña Lillo Continente.
- García Linera, A. (2010). "El Estado en transición: Bloque de poder y punto de bifurcación". En *Revista Casa de las Américas* Nros 259- 260, pp. 90-110.
- Giacalone, Rita (2006). "¿Una alianza entre izquierda y empresarios? En *Revista Nueva Sociedad*, 202, marzo- abril.
- Giacalone, R. (2014). Iniciativa IIRSA y gobernabilidad en Mercosur, pp. 29-50. En *Mellado Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el Mercosur*. Editor Manuel Cienfuegos Mateo. Lemer Editora, Córdoba. 2011.
- Jiménez Cortés, Elizabeth (2015). "Dilemas ecoterritoriales de la integración regio-

- nal: IIRSA en las sociedades de Bolivia y Chile". Informe Proyecto Becas de Investigación CLACSO-Asdi. Nivel B. Consolidación Académica.
- Jessop, Bob (1990). *State Theory: putting the Capitalist State in its place* (Pennsylvania: State University Press).
- Jessop, Bob (2002). *The future of the Capitalist State* (Cambridge: Polity Press).
- Kan, Julián (2009). De la apertura comercial a la soberanía y autonomía regional. Un análisis de las tendencias de la integración latinoamericanas de las últimas décadas. El caso de UNASUR. En *Ideação, Revista de Educação y Letras da Unioeste do Paraná*, Volumen Nº 12, Nº 1, pp. 79-100.
- Kan, Julián (2013a). Relaciones internacionales, integración regional y política exterior: elementos para un abordaje desde la teoría crítica y esbozo de análisis del escenario latinoamericano reciente. Globalización. Revista de Economía, Sociedad y Cultura. México.
- Kan, J.; Pascal, R. (2013b). "Integrados (?). Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea". 1ra. Edición Imago Mundi. Buenos Aires.
- Kan, J. (2015). "La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA. 1ª. Edición Imago Mundi. Buenos Aires.
- Katz, Claudio (2006). "El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA". 1a Ed. Buenos Aires, Luxemburg.
- Manzanal, Mabel (2007). "Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica". En Manzanal, Mabel; Arqueros, Mariana y Nussbau-Mer, Beatriz (comps.) *Territorios en construcción, Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*, pp.15-50. Bs. As.: CICCUS.
- Martínez, Paola (2013). Bolivia frente a la IIRSA- COSIPLAN ¿Entre el extractivismo y la integración? Buenos Aires. CLACSO. Editorial.
- Mendoza, C. (2014). "UNASUR, un modelo de integración regional con identidad propia". En Comini, N. y Bontempo, T. (Comps.); *De cadencias y disonancias. Representaciones alternativas de la integración regional en el siglo XXI: América Latina, Asia y Europa del este*. Ediciones Universidad del Salvador.
- Morgenfeld, L. (2011). "Argentina y América Latina ante un histórico dilema: unidos o dominados". En *Rebela Revista Brasileira de Estudos Latinoamericanos*. V. 1, Nº 1, pp. 10-37.
- Morgenfeld, L. (2015). "Estados Unidos y sus vecinos del sur en las Cumbres de las Américas, de la subordinación al desafío". Del Grupo de Trabajo CLACSO "Estudios sobre Estados Unidos". Buenos Aires. En prensa.
- Musacchio, Andrés (2003) Comercio exterior, inserción internacional y estrategias de desarrollo. Informe Económico, IMA, Buenos Aires.
- Navarro Rocha, Leandro Ezequiel (2015). Acumulación por despojo en América Latina: los casos de IIRSA y COSIPLAN. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Ortiz, Ricardo y Schorr, Martín (2006): "Crisis del Estado y pujas interburguesas. La economía política de la hiperinflación", en Pucciarelli, Alfredo (coord.): Los años

- de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder? Buenos Aires: Siglo XXI.
- Pascual, R. (2013). Unasur. "La constitución de un soporte regional del poder soberano estatal". En "Integrados (?). Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea". 1ra. Edición Imago Mundi. Buenos Aires. Cap. 9, pp. 219-250.
- Poulantzas, Nicos (1977) "Las transformaciones actuales del Estado. La crisis política y la crisis del Estado" en *La crisis del Estado* (Barcelona: Editorial Fontanella) edición del autor.
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2012) "The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America", en Pía Riggirozzi y Diana Tussie (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The case of Latin America* (Vol. 4, pp. 1-16). Dordrecht: Springer.
- Sanahuja, J. (2011). Multilateralismo y Regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR. En "Pensamiento propio: Los desafíos del multilateralismo en América Latina". Edición Especial: CRIES- Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana, año 16. Bs. As. Argentina, pp. 117- 158.
- Sanahuja, José Antonio (2009). 'Del regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración latinoamericana. En *Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe*, N.º 7, pp. 11-54.
- Serbin, A. (2010). Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales. En *Anuario CEIPAZ*, N.º 3, pp. 231-246.
- Serbin, A. (2009). América del Sur en un mundo multipolar. ¿Es Unasur la alternativa? En *Revista Nueva Sociedad*, N.º 219, pp. 145-156.
- Silveira, M. L. (2008) Los territorios corporativos de la globalización *Geograficando*. Año 3, N.º 3, pp. 13-26. Departamento de Geografía. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.
- Suárez Ulloa, M. (2014). Introducción: "Globalización vis a vis Integración Regional". En *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*. San José (Costa Rica): Willy Soto Acosta Editor-FLACSO, pp. 17-20.
- Suárez Salazar, L. (2014). "La política hacia América Latina y el Caribe de la segunda presidencia de Barack Obama: una mirada desde la perspectiva crítica". Coloquio La soberanía, la hegemonía y la integración en las Democracias en Revolución en América Latina, convocado por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y CLACSO. Quito.
- Thwaites Rey, Mabel (2010) "Después de la globalización neoliberal. ¿Qué Estado en América Latina?" en Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano No 32. CLACSO, julio. Publicado en *La Jornada de México*, *Página 12* de Argentina y *Le Monde Diplomatique* de Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, España y Perú.
- Viguera, Aníbal (2000): La trama política de la apertura económica en la Argentina 1987-1996. La Plata: Ediciones Al Margen/ UNLP.
- Villegas, Pablo (2013): Geopolítica de las Carreteras. CEDIB. Bolivia.
- Zibechi, Raúl (2016) Interconexión sin integración: 15 años de IIRSA. Centro de

Derechos Económicos y Sociales. Publicado en web.

<http://cdes.org.ec/web/interconexion-sin-integracion-15-anos-de-iirsa/>

Zibechi, Raúl (2006) IIRSA: la integración a la medida de los mercados, ALAI.

Disponible en <http://alainet.org/active/11812&lang=es>

Documentos utilizados

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (2008).

Documento de la Cepal sobre regionalismo abierto en América Latina y el Caribe (1994).

Cepal. (2011) Infraestructura para la integración regional. Alicia Bárcena, Antonio Prado, Hugo Altomonte, Ricardo Pérez. Chile.

Acta de Buenos Aires (1990).

Tratado de Asunción (1991).

Protocolo de Ouro Preto (1994).

Declaración del Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004). III Cumbre Presidencial Sudamericana.

UNASUR (2009), "Acuerdo de la I reunión de ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR" (2013).

IIRSA (2011), "10 años después: logros y desafíos".

IIRSA (2012), "Ejes de Integración y Desarrollo".

CEPAL. (1998). América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL. Textos Seleccionados, V. 2.

Sitios web consultados:

Página oficial de Unasur. www.unasursg.org

Página oficial COSIPLAN www.sig.cosiplan.unasursg.org/

Página oficial IIRSA www.iirsa.org

Página oficial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) www.cepal.org

Página Colectivo El Kintral <http://www.colectivoelkintralcl/category/documentos/corredores-iirsa/>

Política, Estado y clases en el kirchnerismo: una interpretación*

CARLOS M. VILAS**

Este artículo presenta los que el autor considera rasgos principales de lo que usualmente se denomina kirchnerismo y propone una interpretación que pone énfasis en la articulación de factores políticos y económicos. Afirma como cuestión central el impulso a una estrategia de desarrollo que ve en la expansión del consumo de las clases populares un estímulo a la inversión productiva y al crecimiento y una dimensión social de la democracia, implicando condiciones de viabilidad político-institucionales tanto como económicas que la emparentan con la tradición del peronismo y más genéricamente con el populismo económico latinoamericano. El análisis permite concluir que sin perjuicio de sus limitaciones y ambigüedades, el kirchnerismo estimuló el crecimiento y distribuyó socialmente sus frutos a lo largo de doce años; sin embargo no consiguió modificar la configuración estructural de la economía ni sus modos predominantes de vinculación externa, ni alterar el desempeño de sus principales actores, cuestiones que pusieron un techo a la experiencia y contribuyeron a las tensiones y conflictos que habrían de expresarse políticamente en el resultado electoral de noviembre de 2015.

Palabras clave: Kirchnerismo – Populismo económico – Articulación político-económica – Estrategias de desarrollo

realidad económica 305 (2016) pp. 33-63
ISSN 0325-1926

* Este texto terminó de redactarse en marzo de 2016. El artículo forma parte de una compilación sobre el Estado en el kirchnerismo a ser publicada durante el presente año por la Universidad Nacional de General Sarmiento.

** Universidad Nacional de Lanús

Politics, State and classes during Kirchnerism: an interpretation

This article presents that which the author considers to be the main features of what is usually called Kirchnerism and suggests an interpretation which emphasizes the articulation of economic and political factors. He places the promotion of a development strategy which sees in the expansion of consumption of popular classes an incentive for productive investment and growth and a social dimension of democracy as a central matter, thus involving conditions of political, institutional and economic viability which links this matter to the traditions of Peronism and, more generically, to Latin American economic populism. The analysis allows to conclude that, beyond its limitations and ambiguities, Kirchnerism fostered growth and socially distributed its results throughout twelve years; however, it did not manage to modify the structural conformation of economy nor its main ways of external connection, or to alter the performance of its main actors, which are matters that put a limit to the experience and contributed to tensions and conflicts that would have a political expresion in the election results of November 2015.

Keywords: Kirchnerism - Economic populism - Political and economic articulation - Development strategies

Fecha de recepción: diciembre de 2016

Fecha de aceptación enero de 2017

Introducción

Uno de los aspectos más visibles de los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) fue el activo papel desempeñado por el estado en el desenvolvimiento de la economía y las relaciones entre clases y otros actores sociales. La consigna “recuperar la política”, tuvo como complemento “recuperar el estado” como herramienta de gestión política y de involucramiento activo en una variedad de asuntos que en la década de 1990 fueron considerados ámbitos propios del capital o de la libre autogestión de la sociedad civil -en su acepción neoliberal de “arreglense como puedan”-. La asunción de nuevas funciones y la reformulación de otras ya en ejercicio demandaron la ampliación y la transformación de la red de instrumentos de intervención y gestión y, en consecuencia, mayor dotación de recursos fiscales, materiales, humanos y técnicos, un nuevo modo de vinculación del estado con el conjunto de la sociedad, y una redefinición de las vinculaciones externas. El “regreso del estado”, de acuerdo con otra de las consignas de entonces, fue también regreso *al* estado como arena política donde las clases sociales dirimen sus conflictos y como herramienta de construcción de poder. La contradicción entre estado y mercado, de acuerdo con la interpretación convencional de la época, enturbió con frecuencia la comprensión de que el conflicto y los acuerdos entre uno y otro son modos de manifestarse la dinámica de las fuerzas sociales, los intereses en pugna y las respectivas visiones de la organización y la orientación del conjunto social.

Lo verdaderamente relevante en este viraje, porque marcó un claro contraste con la etapa precedente y apuntó hacia los nuevos horizontes de la acción gubernamental, fue el cambio de los objetivos que habrían de orientar el desempeño estatal y, por lo tanto, los aparatos, procesos y herramientas institucionales y los recursos movilizados a esos efectos. En esta medida las transformaciones en el estado y en su desenvolvimiento no sólo implicaron la modificación de su dimensión administrativa u operativa, sino un principio de institucionalización de una fórmula de poder político que promovía al rango de interés nacional la respuesta a gran parte de las demandas y expectativas del amplio arco de actores que habían sido severamente afectados por el régimen de convertibilidad y la profunda y extendida crisis social y política en que desembocó en 2001-2002.

El *kirchnerismo* surgió de esa crisis; por razones de necesidad política tanto como por preferencias doctrinarias, tuvo en el estado su principal herramienta de acción. Lo primero derivó de las circunstancias que rodearon el arribo de Néstor Kirchner al gobierno nacional; lo segundo obedeció a su trayectoria política y personal.

Este texto resume los que el autor considera rasgos principales del kirch-

nerismo y propone una interpretación del mismo que pone énfasis en la articulación de factores políticos y económicos, frente a cierta tendencia en poner el acento en unos u otros. La tesis central del trabajo es que el rasgo principal del kirchnerismo consistió en el impulso a una estrategia de desarrollo que veía en la expansión del consumo de las clases populares un estímulo a la inversión productiva y al crecimiento y una dimensión social de la democracia. Esa estrategia implicaba condiciones de viabilidad político-institucional y no sólo económicas, que la emparentaron con la trayectoria tradicional de la economía política del peronismo y, más difusamente, con las estrategias populistas de acumulación. Las características predominantes en los escenarios y actores previnieron la reedición de intentos pasados; el reconocimiento realista de los nuevos relieves del mapa político-económico y cultural de la sociedad y del mundo permitió al kirchnerismo abrirse paso en medio de múltiples restricciones. Sin perjuicio de sus limitaciones y ambigüedades, el kirchnerismo generó crecimiento y distribuyó socialmente sus frutos a lo largo de doce años. Sin embargo no modificó la configuración estructural de la economía argentina ni sus modos predominantes de vinculación externa; es discutible que lo haya buscado, pero si lo buscó existen hipótesis que argumentan por qué no lo consiguió. La herramienta estratégica de su desempeño fue el estado y en esa fuerza estuvo también su debilidad: en la democracia argentina la conducción del estado es, por definición constitucional, transitoria.

1. El camino

Como todo fenómeno de cierta envergadura política, el kirchnerismo fue una conjugación de elementos estructurales y coyunturales, personales e institucionales, doctrinarios y pragmáticos, dentro de una delimitación paramétrica definida por el carácter dependiente del capitalismo argentino, que también se intentó flexibilizar. En consecuencia quienes lo reducen a sus facetas estrictamente económicas -como es evidente por ejemplo en la insistencia en referirse a él como la *posconvertibilidad*, o sea como lo que vino después de la convertibilidad- narran, con mayor o menor acierto, solamente una parte de la historia al mismo tiempo que muestran renuencia en arriesgar una caracterización de mayor enjundia teórica del tipo de capitalismo promovido en la última década. De manera similar, la reducción del kirchnerismo al papel desempeñado por el liderazgo político -equivalente a la practicada respecto de fenómenos coetáneos en otros países de América del Sur- subraya subjetividades y margina los escenarios institucionales y sociales que hacen posible el surgimiento de determinado tipo de conducción política.

Proveniente de una provincia periférica de la que había sido gobernador durante tres mandatos consecutivos, habiendo accedido a la presidencia de

la República con apenas 22% de los votos por la negativa de Carlos Menem a competir en el balotaje; con reducida gravitación en el Partido Justicialista y en el Congreso Nacional, con una economía en cesación de pagos y una sociedad civil protagonizando violentos estallidos sociales, el estado fue el instrumento con el cual el kirchnerismo impulsó su proyecto político. Y, dentro del Estado, la rama ejecutiva: Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner restituyeron a la presidencia de la República la autoridad política que la Constitución Nacional le reconoce y que se venía diluyendo desde los tramos finales de la segunda presidencia de Carlos Menem.

En estas condiciones el período de gobierno que se abrió enfrentó un doble desafío inmediato: reactivar el proceso de acumulación para estabilizar la salida de la crisis económica y restablecer la legitimidad de las instituciones de la democracia representativa para superar la crisis política -vale decir recuperar un principio de orden que diera sustento al ejercicio del poder político y a la configuración de un nuevo tipo de hegemonía a través del despliegue de la gestión estatal-. Para lo primero resultaba imprescindible la colaboración de los empresarios con el involucramiento que el estado habría de desplegar en la economía así como la de la principal expresión social del peronismo: el movimiento obrero y sus grandes organizaciones gremiales; para lo segundo, la de su tradicional expresión política, el Partido Justicialista.

En la óptica kirchnerista se trató de dos caras de la misma cuestión: la recomposición del proceso de acumulación mediante estímulos a la inversión debía generar recursos para dar respuesta a los reclamos populares que alimentaban la protesta social -empleo, salarios e ingresos, protección social-, así como a las de "memoria, verdad y justicia" referidas al enjuiciamiento y castigo a los responsables de crímenes de lesa humanidad cometidos por la dictadura, y a una variedad de demandas sobre cuestiones culturales, estilos de vida, etc. emergentes de una sociedad civil crecientemente diferenciada. A su turno, la desactivación del conflicto social producto de la satisfacción de las demandas por efecto de la reactivación económica y de las políticas públicas, consolidaría el sustento social del sistema político. Desde la perspectiva de Kirchner y sus colaboradores, esto último suponía ampliar su propia base electoral y su gravitación territorial por encima del reducido piso inicial, en un sistema político en que el nuevo gobierno nacional debía convivir con autoridades provinciales, municipales y partidarias preexistentes. El calendario electoral derivado de la provisión constitucional de renovación parcial de las cámaras legislativas cada dos años imprimió una dinámica de corto plazo al logro de este objetivo, tanto mayor cuanto que la conformación del poder legislativo obedecía a la correlación de fuerzas políticas que había colapsado en octubre-diciembre 2001-correlación de fuerzas en la que, de todos modos, Néstor y Cristina Kirchner tenían una incidencia menor-.

Kirchner supo sacar ventaja de algunas decisiones adoptadas por los interinatos presidenciales que se sucedieron tras la caída del gobierno de la Alianza. La moratoria de la deuda externa dispuesta durante la breve gestión de Adolfo Rodríguez Saá permitió diferir por varios años el tratamiento frontal del espinoso asunto.¹ La salida del régimen de convertibilidad dispuesta en enero 2002 por el presidente provisional Eduardo Duhalde con una fuerte devaluación favoreció un primer momento de reactivación que tuvo lugar operando sobre la capacidad ociosa acumulada en años anteriores y por el efecto de protección que implicó el nuevo tipo de cambio; la transferencia de ingresos que provocó (una caída de 35% del salario real) abarató el costo laboral en la industria y contribuyó a recomponer la tasa de ganancia de las empresas. La obligación impuesta a los grandes exportadores de liquidar divisas directamente en el Banco Central inició un proceso de acumulación de reservas de libre convertibilidad. Ya en el segundo semestre de 2002 se podía advertir una leve recuperación del crecimiento, con cierta generación de empleos y muy reducido incremento del salario real (Basuado, Lozano y Schorr, 2002). Pero la transferencia de ingresos provocada por la devaluación dio fuerte impulso a mayor empobrecimiento y desigualdad. El coeficiente Gini de distribución de ingresos había subido de .448 en octubre 2001 a .537 en el mismo mes de 2002 (área metropolitana); la pobreza, que en el primero de esos meses abarcaba al 25,5% de los hogares y 35,4% de las personas, se extendió un año después a 42,3% de los hogares y 54,3% de las personas; se duplicó la proporción de hogares en situación de indigencia (de 8,3% a 16,9%). El diseño de un programa de transferencias (laxamente) condicionadas de ingresos hacia los grupos de mayor vulnerabilidad, junto a otras acciones de política asistencial, más la convocatoria anticipada a elecciones presidenciales, contribuyeron a descomprimir la tensión social (Vilas, 2005).²

¹ La presidencia interina de Rodríguez Saá dio los primeros pasos en materia de derechos humanos y cuestionamiento a la legislación de impunidad y en la relación con organizaciones piqueteras que luego serían otros tantos pilares de la gestión Kirchner. Jorge Taiana fue designado Secretario de Derechos Humanos (Taiana había ocupado similar cargo en la gobernación de Felipe Solá en la provincia de Buenos Aires, había sido Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, y fue prisionero político durante siete años); la organización Madres de Plaza de Mayo fue recibida por el presidente interino en la Casa Rosada, así como dirigentes de organizaciones de desocupados.

² La hipótesis de una Argentina insurgente o al menos preinsurreccional fue planteada por algunos pequeños grupos de izquierda militante a partir de los acontecimientos que tuvieron lugar entre diciembre 2001 y julio 2002, que sólo habrían podido ser sofocados por el ejercicio brutal de la represión policial. Pero la crisis política de la que esos acontecimientos fueron componente importante fue procesada institucionalmente por el mismo sistema político contra el que esos reclamos se dirigían, y la consigna "¡Que se vayan todos!" terminó convirtiéndose en el lema de un pequeño partido político conducido por exmilitares "carapintadas" que, lo mismo que aquellos grupos de izquierda, recogieron porcentajes ínfimos de votos.

El impacto de los años finales de la convertibilidad sobre la producción industrial contribuyó a que los tramos iniciales de la reactivación se llevara a cabo sin incremento significativo de la IBIF, operando sobre la capacidad instalada ociosa de las firmas. A su vez la crisis creó condiciones en el mundo laboral para desalentar las demandas sindicales de recomposición salarial que presionaran sobre la recuperada tasa de ganancia de las empresas. El mercado de trabajo experimentó una profunda fragmentación durante la década anterior, que se ahondó con la crisis. La capacidad de acción sindical se vio debilitada por el incremento exponencial del desempleo y la consiguiente pérdida de afiliados: casi 40% de la población laboral estaba desocupada o subocupada y otro tanto eran asalariados no registrados.³ La mayoría de los grandes sindicatos industriales y de servicios, representantes de la porción del mercado laboral integrado por los trabajadores registrados, no desempeñó un papel relevante en la protesta social, que fue protagonizada por una amplia variedad de organizaciones sociales que expresaban mucho más eficazmente los cambios que se habían registrado de manera brutal en el mapa laboral y en las condiciones y perspectivas de vida de mucha gente: demandas de asistencia inmediata para paliar los aspectos más urgentes de la cotidianeidad, experimentos autogestionarios, nuevas modalidades de organización y solidaridad popular, planes de empleo de emergencia (Palomino, 2005; Bisio y Mendizábal, 2005).

El énfasis en estos antecedentes inmediatos llevó a veces a considerar al experimento kirchnerista una especie de continuidad recargada del intento iniciado durante el interinato presidencial de Eduardo Duhalde (por ejemplo Damill y Frenkel, 2015).⁴ Éste habría tenido que encargarse del trabajo sucio inmediato para salir de la crisis pero le faltaron los tiempos políticos para sacar fruto de ello, cosa que sí pudo y supo hacer Néstor Kirchner.

La visión continuista se basa sobre una caracterización incompleta del diseño kirchnerista; la devaluación de enero 2002 y derivadamente la apreciación del dólar habrían instalado una especie de “piloto automático” para la reactivación y su continuidad en el tiempo (Azpiazu y Schorr, 2010; CENDA, 2010).⁵ Además de excluir el papel particularmente activo que la política fiscal desempeñó durante toda la década, el acento puesto en el tipo de cambio implicó definir los alcances y limitaciones de la experiencia: un dólar alto era

³ De acuerdo a la EPS del INDEC en 2002 la tasa de desocupación en los 24 agregados del país promediaba 18% (20% en el Gran Buenos Aires), y la de subocupación 20% en ambas mediciones. De acuerdo con la misma fuente los trabajadores asalariados no registrados (“en negro” o informales) constituían entre 40 y 45% de la fuerza laboral.

⁴ Vid Remes Lenicov (2012) para una versión de este breve período desde la perspectiva de uno de sus principales actores.

⁵ Curia (2011) pone el acento, en cambio, en la necesidad de un tipo de cambio competitivo. Cfr. la crítica de Amico (2013) al énfasis en el tipo de cambio y la desatención al papel, que considera estratégico, de la política fiscal.

tanto la condición de posibilidad como el techo del programa. Como las monedas locales de las economías dependientes son siempre vulnerables a los movimientos de las monedas de las economías capitalistas más avanzadas, esta caracterización parcial puede ser interpretada como una conclusión anticipada que ya se contenía en la definición del problema: *el kirchnerismo contenía en su seno el germen de su propio agotamiento...* hasta la siguiente devaluación.⁶

2. El proyecto

El discurso inaugural del presidente Kirchner (25 de mayo de 2003) explicó los principales aspectos de su programa de gobierno: derechos humanos, fin de la impunidad, crecimiento orientado por la demanda, creación de empleos, recuperación de los salarios, integración de las cadenas productivas, dinamización de las exportaciones, profundización de la relación con el MERCOSUR, inclusión social de los sectores más vulnerables de la población particularmente castigados por el régimen de convertibilidad y la crisis, desarrollo de infraestructura económica y social, fortalecimiento de las capacidades estatales de planeamiento y articulación con los actores del mercado que favoreciera una mejor inserción en la economía global.

(...) El estado se incorporará urgentemente como sujeto económico activo, apuntando a la terminación de las obras públicas inconclusas, la generación de trabajo genuino y la fuerte inversión en nuevas obras. Tenemos que volver a planificar y ejecutar obra pública en la Argentina, para desmentir con hechos el discurso único del neoliberalismo, que las estigmatizó como gasto público improductivo.

(...) Es el estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Es el estado el que debe viabilizar los derechos constitucionales, protegiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores.

(...) En nuestro proyecto ubicamos en un lugar central la idea de construir un capitalismo nacional que genere alternativas que permitan reinstalar la movilidad social ascendente. No se trata de cerrarse al mundo. No es un problema de nacio-

⁶ Curiosamente esta idea parece haber estado presente en la devaluación forzada de enero 2014. La versión continuista y su corolario se encuentran también en algunos análisis de izquierda (por ejemplo Bonnet 2015; Mercatante 2015), para quienes las limitaciones del ensayo kirchnerista muestran la futilidad inevitable, en el largo plazo, de los intentos de impulsar un capitalismo estabilizado basado sobre algún tipo de alianza de clases capital-trabajo. De alguna manera la tesis regresa a los planteamientos sobre la no viabilidad del desarrollo del capitalismo latinoamericano, que fue parte central de las discusiones sobre la dependencia en la década de 1960: cfr. Mantega (2005).

nalismo ultramontano sino de inteligencia, observación y compromiso con la Nación. (...) Para eso es preciso promover políticas activas que permitan el crecimiento y el desarrollo del país, la generación de nuevos puestos de trabajo y una mejor y más justa distribución del ingreso. Como se comprenderá el estado cobra en eso un papel principal.⁷

Del planteamiento presidencial podía inferirse que los trabajadores ya no serían la variable de ajuste del modelo más allá de lo que deriva de las características estructurales del capitalismo,⁸ asunto que, más allá de la carga retórica, dejaba entrever un cambio importante en el sesgo hasta entonces predominante en las políticas de la convertibilidad. El bienestar de las clases populares tampoco sería un efecto diferido del crecimiento (“crecer para distribuir”), como en el enfoque desarrollista convencional, sino un ingrediente del mismo -es decir el consumo, expandido por el crecimiento del empleo y de los ingresos, como un estímulo a la inversión productiva-. Este no era el esquema favorito de los grupos que más se habían beneficiado de la década neoliberal y de la gigantesca transferencia de ingresos producto de la devaluación de enero 2002. Emparentaba en cambio con la trayectoria histórica -salvo la anomalía menemista- de la política económica de los gobiernos peronistas (Curia, 2011; Rougier, 2012).⁹ Desde una perspectiva más amplia, el capitalismo nacional propuesto por Kirchner mostraba una relación de parentesco con los rasgos centrales del populismo económico latinoamericano: el consumo popular como uno de los motores de la acumulación, crecimiento extensivo, desarrollo del mercado interno, promoción estatal del proyecto económico en función de ciertos valores de equidad social que a su turno eran vistos como motorizadores de ese tipo particular de crecimiento, promoción de mayor autonomía externa, arbitraje político de las contradicciones de clase, dirección estatal del proceso político y económico (Vilas, 1981).

La propuesta de construir un capitalismo *nacional* y poco después la convocatoria a una *burguesía nacional*, en una Argentina integrada al capitalismo globalizado, cuando la economía local había alcanzado elevados niveles de concentración y centralización y estaba embarcada desde las décadas precedentes en un sostenido proceso de extranjerización, fueron tomadas como muestras de anacronismo estructural (por ejemplo Basualdo, 2004; Galetti, 2004). Los señalamientos acerca de la reducida gravitación dentro de la clase

⁷ Discurso de asunción, en www.telam.com.ar/notas/201304/15624-10-discursos-memorables-de-nestor-kirchner.html.

⁸ Variable de ajuste que se efectiviza mediante decisiones de política económica (devaluaciones monetarias, reformas tributarias, tarifas, recortes en la seguridad social o extensión de la vida laboral, etc.) formalmente externas al proceso de producción, que explicitan la desigual distribución del poder político entre clases y reducen el ingreso real o la calidad de vida de los trabajadores desde afuera de la relación directa capital-trabajo.

⁹ Tal vez podrían incluirse en esta línea algunos breves momentos de las gestiones presidenciales de Arturo Illia y Raúl Alfonsín: cfr. sobre este último Restivo y Rovelli (2011).

capitalista de lo que usualmente se consideraba burguesía nacional eran acertados en cuanto mostraban la cartografía empresarial del vértice más alto de la pirámide.¹⁰ Esas cifras soslayan sin embargo el peso de las firmas que se ubican debajo de la cúspide, orientadas fundamentalmente al mercado interno y abrumadoramente de propiedad nacional; salvo las que consiguieron acoplarse al dinamismo de las grandes, en su mayoría nutrieron las filas de los perdedores del neoliberalismo.¹¹

El planteamiento de Kirchner parece haber obedecido a una lógica elemental. En ninguna de sus variantes puede existir el capitalismo sin empresarios y empresas que inviertan productivamente, generen excedente y lo reinviertan también productivamente, a cambio de una tasa de ganancia. Tampoco puede existir sin trabajadores asalariados, pero la variable estratégica es siempre la tasa de ganancia del capital, incluso cuando se trata de establecer las condiciones en que tiene lugar la inserción laboral en el proceso económico.¹² El estado puede complementar al empresariado privado, puede regular su comportamiento colectivo o sectorial, pero no puede prescindir de él o forzarlo a trabajar a pérdida. Precisamente uno de los aspectos más destacados de todas las experiencias de “salir del atraso” es el activo involucramiento del estado en el desarrollo y consolidación de una burguesía industrial y en la promoción de la rentabilidad de sus inversiones: desde el “capitalismo tardío” en la Europa de la segunda mitad del siglo XIX al “milagro asiático”, el populismo y el desarrollismo latinoamericanos del siglo XX. Es válido argumentar que, teóricamente, el capitalismo no es el único modo de organización del proceso económico, pero ese no era, en la Argentina de la crisis, un asunto que figurara en la agenda de discusión y de acción política de sus principales actores.

La formulación presidencial puede interpretarse como haciéndose cargo de las tensiones y debates que, a lo largo de la década de 1990 y durante la crisis, se habían puesto de manifiesto dentro y entre las fracciones y organizaciones gremiales empresarias respecto de las políticas impulsadas desde el estado, sus efectos discriminatorios hacia algunos sectores del capital y sobre las vías para salir de la convertibilidad (Basualdo, 1999; Castellani y Szkolnik, 2011; Merino, 2014; etc.).¹³ Lo *nacional* de la interpelación kirch-

¹⁰ De acuerdo con la Encuesta Nacional a Grandes Empresas del INDEC, las empresas de capital nacional, no asociadas de alguna manera con capitales extranjeros, representaban a inicios de la década de 2000 sólo 6,1% del valor bruto de producción de las 500 mayores empresas, 3,9% del valor agregado bruto y 15,7% de las exportaciones, frente a 11,9%, 8,9% y 41,7% en la participación de las empresas extranjeras (Wainer y Schorr, 2014; también CENDA, 2010; Azpiazu, Manzanelli y Schorr, 2011).

¹¹ Según el Censo Nacional Económico, en 2004-05 este sector representaba casi 99% del total de establecimientos, con 50% del valor agregado y 66% del empleo.

¹² Esto es lo que algunos autores llaman “restricciones estructurales del estado frente al capital”. Cfr Green & Sutcliffe (1987), Przeworski & Wallerstein (1988).

¹³ No carece de interés señalar que Kirchner lanzó su convocatoria a la burguesía nacional en

nerista ponía el acento en la diferenciación dentro del mundo empresarial y expresaba la necesidad de estimular a un sector de la clase, muy golpeado por el diseño político y macroeconómico anterior; a incorporarse a un proyecto en el que había espacio para muchos de sus reclamos. En otras palabras, sumar a fracciones del empresariado al proyecto de crecimiento económico y distribución de ingresos, garantizándoles tasa de ganancia, mercado interno y proyección exterior. El desenvolvimiento ulterior mostraría que el papel de burguesía nacional podía ser desempeñado por cualquier empresa o grupo de empresas que en una determinada coyuntura tomara las decisiones que de ella esperaba la conducción política del estado: maximizar la producción, generar empleo y estimular, vía salarios, el consumo. Lo *nacional* refería, en consecuencia, a una conjunción de variables socioeconómicas y políticas; no suponía una relación fija o preferencial del estado con determinadas categorías empresariales más allá del efectivo desempeño de éstas. En tal sentido el *capitalismo nacional* del kirchnerismo puede ser visto como una variante específica del capitalismo dirigido, más que meramente regulado.¹⁴

Las observaciones respecto de la avanzada concentración y extranjerización de la economía argentina y los obstáculos que de ello se derivaban para el proyecto kirchnerista, junto con las prevenciones acerca del cuestionable protagonismo que pudiera asumir la mayoría, o una parte significativa, del resto del universo empresarial -en ambos casos técnicamente correctas- suponían una vocación de transformación estructural del capitalismo argentino que, en esos primeros momentos, no eran evidentes en el discurso oficial. Observaciones que al mismo tiempo dejaban sin respuesta el desafío político planteado por la realidad: ¿qué y cómo hacer si los más grandes no quieren y los más chicos no alcanzan?

El kirchnerismo respondió con el estado. La viabilidad *económica* de un proyecto capitalista como el enunciado por el presidente depende en grado importante de la efectividad con que el estado estimule la adhesión de los inversores y administre las presiones redistributivas de los trabajadores y los movimientos sociales en niveles compatibles con la tasa de acumulación y con el papel asignado en ella al consumo popular; la viabilidad *política* depende de la capacidad de generar una base de apoyo social suficientemente amplia que se sostenga electoralmente en el tiempo. Que lo logre o no, y la

una reunión con la dirección de ADEBA (Asociación de Bancos Argentinos) en la que la organización se comprometió a aportar 500 millones de pesos para un plan de obras públicas (*Clarín*, 2/10/2003). Meses antes el banquero Jorge Brito, al asumir la presidencia de ADEBA, había planteado la necesidad de “recrear una burguesía nacional” con protagonismo en las definiciones de política sobre los asuntos que les afectaban (*La Nación*, 9/4/2003).

¹⁴ El discurso de Kirchner equivalía a la expresión del entonces presidente chino Deng Xiaoping: “No importa si el gato es blanco o negro, sino si caza ratones”.

medida y el modo en que lo haga, son función de múltiples factores, entre los que se destacan las características organizativas y las capacidades operativas previas del estado, el momento y grado del desarrollo socioeconómico y político en el que se pone en marcha el proyecto, y las características de las fuerzas actuantes.

3. La construcción política y el estado como herramienta

Consciente del desprestigio social de buena parte del sistema político por su responsabilidad en la *debacle* de 2001-2002 (del que los resultados del “voto bronca” de octubre 2001 y los acontecimientos siguientes habían dado testimonio), Kirchner inició su presidencia haciendo equilibrio entre su larga afiliación al Partido Justicialista y la preocupación por mostrar externalidad respecto de la política del período neoliberal y de la colaboración parlamentaria de las representaciones del PJ con ella.¹⁵ La metáfora del pingüino, lo patagónico, las reiteradas menciones a la proveniencia del lejano sur, se combinaron con una evidente dilución de la estética peronista tradicional en los actos políticos de convocatoria masiva.¹⁶ Las referencias a su generación política le dieron crédito ante los organismos de derechos humanos -un ámbito en el que hasta entonces había mantenido un perfil público bajo-, las víctimas sobrevivientes y los familiares que no habían obtenido respuestas a sus reclamos, y tendieron puentes hacia una juventud radicalizada a partir de los acontecimientos de diciembre 2001 en Plaza de Mayo y adyacencias.¹⁷ Elaboró convergencias con sectores del progresismo (Frepaso, sectores del radicalismo, clases medias de adhesiones tradicionalmente fluctuantes) al

¹⁵ Ya a principios de enero 2002 el entonces gobernador Kirchner había declinado el ofrecimiento del recientemente inaugurado presidente interino Duhalde de desempeñarse como Jefe de Gabinete de Ministros.

¹⁶ Vid. la nota de Martín Piqué “Sí a Mercedes, no a la marcha”, *Página 12*, 21/7/2005. Irónicamente la insistencia en cantar “la marcha” provenía de los grupos de mayor militancia kirchnerista de la juventud que, en una de sus consignas más representativas, coreaban “Somos de la gloriosa Juventud Peronista/somos los herederos de Perón y de Evita”.

¹⁷ “Formo parte de una generación diezmada. Castigada con dolorosas ausencias. Me sumé a las luchas políticas creyendo en valores y convicciones a los que no pienso dejar en la puerta de entrada de la Casa Rosada. No creo en el axioma de que cuando se gobierna se cambia convicción por pragmatismo. Eso constituye en verdad un ejercicio de hipocresía y cinismo. Soñé toda mi vida que éste, nuestro país, se podía cambiar para bien. Llegamos sin rencores pero con memoria. Memoria no sólo de los errores y horrores del otro. Sino que también es memoria sobre nuestras propias equivocaciones”. Discurso de asunción como presidente de la República, 25 de mayo 2003, cit. Una enunciación parecida había sido formulada diez días antes al oficializarse que Menem no competiría en una segunda vuelta y puso en alerta a los sectores del poder económico más vinculados con la dictadura cívico-militar: vid la nota de José Claudio Escribano “Treinta y seis horas de un carnaval decadente” en *La Nación*, 15/5/03, y el análisis de Horacio Verbitsky en *Página 12*, 18/5/2003.

mismo tiempo que renovó esfuerzos para alcanzar la conducción del PJ. Abrió un diálogo con los movimientos de trabajadores desocupados e incorporó a algunos dirigentes de las diferentes organizaciones a funciones de gobierno en áreas de incumbencia directa en sus reclamos; a partir de entonces las principales organizaciones del sector se convertirían (con altibajos, adhesiones y rupturas), en interlocutores y efectores de aspectos importantes de la política social del gobierno. La presencia de Fidel Castro en la asunción presidencial fue un fuerte mensaje para los grupos de izquierda que, hasta entonces, consideraban a Kirchner un remedo de Menem y habían anticipado abstenerse en el balotaje que finalmente no tuvo lugar.¹⁸

La depuración de las cúpulas de las fuerzas armadas y de seguridad dispuesta inmediatamente después de su asunción, el inicio de la renovación de la Corte Suprema de Justicia, la anulación de las leyes de obediencia debida y punto final, contribuyeron desde el plano institucional a la construcción de una amplia coalición social que no tardaría en generar resultados políticos. En septiembre 2003 el candidato apoyado por Kirchner ganó en segunda vuelta la elección de Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -un distrito siempre esquivo al peronismo-. En las elecciones parlamentarias de octubre 2005 el presidente consiguió instalar las principales candidaturas en todas las provincias, cosa que no habría sido posible sin el acuerdo con los gobernadores peronistas y, en general, los peronismos provinciales. El kirchnerismo triunfó en 17 provincias (entre ellas la de Buenos Aires) y alcanzó la mayoría en la Cámara de Diputados. Los resultados explicitaron el amplio apoyo social a la construcción política de Kirchner, su consolidación como jefe político del peronismo nacional y su condición de “presidente dominante” (Ollier, 2015).

El diseño kirchnerista suponía la eficacia del estado en el arbitraje de las tensiones y conflictos de clase en consonancia con el nuevo planteamiento político-económico, es decir ejerciendo la dirección de la dinámica de las clases. Para ello fue necesario adecuar el aparato estatal a la consecución de los nuevos objetivos y la consiguiente reconfiguración de las relaciones de poder que tenían expresión en él.

La ampliación del aparato estatal y de sus capacidades de recaudación y asignación de recursos constituyó una de las dimensiones de mayor visibilidad de los gobiernos kirchneristas. La administración estatal creció en organismos, áreas de incumbencia y recursos. Se crearon nuevos ministerios de acuerdo con la relevancia política asignada a las respectivas áreas; el más destacado de ellos por la amplitud de su cobertura y el volumen de recursos fue el de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (hasta 2012 subsumía las áreas de energía, minería, comunicaciones, transporte, obras

¹⁸ Vid. el discurso pronunciado por Fidel Castro en la escalinata de la Facultad de Derecho de la UBA el 26 de mayo 2003. www.archivo.lavoz.com.ar/2003/0530/813.pdf

públicas, recursos hídricos, vivienda y desarrollo urbano); otros surgieron de la promoción a ese rango de anteriores secretarías: Industria, Turismo, Agricultura Ganadería y Pesca; el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y el de Desarrollo Social tuvieron un fuerte incremento en estructura, recursos y peso institucional.

El aparato del estado creció y, en líneas generales, mejoró su desempeño, aunque muchas de las modificaciones se hicieron sobre la marcha y frecuentemente en respuesta a desafíos inmediatos de tipo político que conspiraron contra la eficientización de los servicios prestados; fue evidente además la superposición de diferentes esquemas de gestión pública que habían venido implementándose en las décadas previas. El más amplio involucramiento estatal y los requerimientos de nuevas competencias explican el crecimiento del empleo público, que de todas maneras fue relativamente moderado.¹⁹

A pesar de un discurso crítico hacia las privatizaciones de empresas efectuadas en la década anterior, no estuvo inicialmente en el interés del gobierno recuperarlas ni en general incrementar el involucramiento empresarial del estado. Las decisiones que se tomaron en tal sentido obedecieron a situaciones ligadas con cada caso, en general referidas a graves incumplimientos contractuales, o bien a consideraciones de soberanía nacional. Las renacionalizaciones incluyeron a empresas como Correo Argentino (2003), Aguas Argentinas (2006), Astilleros Tandanor (2007), Aerolíneas Argentinas y Austral Líneas Aéreas (2008), Fábrica Militar de Aviones (2009), YPF (2012), líneas ferroviarias Sarmiento, Mitre y Belgrano Cargas (2012-13). En 2004 se creó la empresa estatal ENARSA en el terreno de la energía y en 2006 AR-SAT, para la producción de satélites de comunicación. En 2008 se estatizó el sistema de jubilaciones y pensiones, privatizado en los noventa y se creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA); además de atender los problemas específicos del área, la medida permitió ampliar las coberturas, elevar sus montos e incorporar al nuevo sistema el programa más importante de la política social del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: la Asignación Universal por Hijo. La estatización del sistema previsional permitió asimismo que el estado se hiciera cargo de las inversiones de las AFJP en una variedad de empresas, y designar en los respectivos directorios a sus representantes. Esa participación nunca fue mayoritaria, pero permitió a la autoridad económica acceder a información relevante sobre el

¹⁹ El crecimiento conjunto (Administración Nacional, universidades nacionales, sistema financiero, empresas y sociedades del estado y otros entes públicos) fue de alrededor de 45% entre 2003 y 2012; el sector que más creció fue el del personal universitario, que llegó a representar al final del período casi 35% del total como efecto de la agresiva política de creación de nuevas universidades. También se incrementó el personal del poder judicial: casi 43% en el período (López y Zeller, 2015).

funcionamiento de las empresas. El gasto público creció del 17 % del PIB al 34%, traccionado por la seguridad social y, a partir de 2007, por las transferencias corrientes al sector privado (IARAF, 2015). La base fiscal se amplió merced al incremento de la recaudación por efecto del crecimiento económico y la mayor eficiencia del sistema recaudatorio, incluyendo los recursos provenientes de las retenciones a las exportaciones primarias y los derivados de la estatización de los fondos de previsión social.

En 2005 se adoptaron dos medidas que ampliaron significativamente la autonomía decisoria del estado: una drástica reestructuración y canje de la deuda externa en *default* desde 2001 y la cancelación por anticipado de la totalidad de la deuda con el FMI. En 2010, durante la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner se dispuso la reapertura del canje de deuda en *default* desde 2001, haciendo posible el ingreso de tenedores de bonos que no habían ingresado al anterior. Sin embargo no se eliminaron del ordenamiento legal nacional las normas que habilitaban la prórroga de jurisdicción para las disputas judiciales referidas a asuntos patrimoniales en los que el estado nacional interviene y tampoco se encararon acciones conducentes a la denuncia de los tratados bilaterales de inversión firmados en la década de 1990 que incluían esa prórroga. En 2012 la sentencia del juez Thomas Griesa de Nueva York en torno de la demanda de los bonistas que no se presentaron a los canjes (*holdouts* y “fondos buitres”) acotó el margen de maniobra del estado argentino en el sistema financiero internacional. El gobierno de Estados Unidos, a través de la Secretaría del Tesoro, anunció su oposición a la concesión de nuevos préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En 2013 la Argentina regularizó su situación con el CIADI; en 2014 llegó a un acuerdo con el Club de París sin pasar previamente por la supervisión del FMI.

El fortalecimiento de la participación en MERCOSUR y en otras alianzas regionales (UNASUR, CELAC) tuvo el mismo objetivo de ampliar la autonomía decisoria a través de un regionalismo que mejorara las condiciones de participación en la globalización.

Kirchner imprimió una nueva conducción al aparato estatal, que se tradujo en una marcada centralización de decisiones en el presidente, que Cristina habría de continuar y fortalecer. De acuerdo con la Constitución Nacional el Poder Ejecutivo de la Nación es desempeñado “por un ciudadano con el título de ‘Presidente de la República’” (art. 87); es “el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país” (art. 99 inc. 1). El presidente tomó al pie de la letra la provisión constitucional; consolidó la conducción política de los asuntos de gobierno y acotó a cuestiones fundamentalmente técnicas la gravitación de los aparatos ligados con la gestión económica y financiera en el diseño de las políticas respectivas. Esto fue particularmente notorio respecto del Banco Central y el

Ministerio de Economía. En el período de la convertibilidad ambos habían sido herramientas relevantes y agencias de interlocución privilegiada con los organismos financieros multilaterales y la banca internacional (Blustein, 2005). Kirchner asumió la definición y la conducción de la política económica, limitando las competencias de los ministros del ramo. La autonomía del Banco Central, uno de los pilares del esquema neoliberal y una reiterada exigencia de los organismos y el sector financiero, fue reducida para ponerla a tono con la conducción política del Ejecutivo; Alfonso Prat Gay, heredado del interinato de Duhalde, renunció a la presidencia del BCRA por diferencias de criterio con Kirchner (2004); lo mismo ocurrió con su sucesor Martín Redrado en enero 2010. Después de la renuncia de Roberto Lavagna (2005) por desavenencias con la conducción presidencial -también Lavagna provenía de la gestión Duhalde-, el gobierno contó con una sucesión de ministros de Economía de bajo perfil y cortos mandatos hasta el inicio del segundo período presidencial de Cristina Fernández de Kirchner en 2011.

También el Ministerio del Interior, encargado de las relaciones con las provincias y los municipios, experimentó acotamientos políticos; gobernadores e intendentes pasaron a mantener relaciones directas con el presidente, especialmente en cuestiones electorales, coparticipación federal, transferencias del Tesoro, desconcentración de programas sociales, financiamiento y ejecución de obras públicas -asunto éste en el que el Ministerio de Planificación Federal alcanzó fuerte peso político, pero siempre bajo la orientación presidencial-. La proverbial fragilidad fiscal de las provincias amplió el canal de negociación entre éstas y el gobierno central. En 2012 le fue transferida la Secretaría de Transporte, hasta entonces dependiente del Ministerio de Planificación Federal.

En el ámbito del Ministerio de Defensa el presidente asumió en plenitud su condición constitucional de Jefe de las Fuerzas Armadas.

Es frecuente vincular este tipo centralizado de ejercicio presidencial con factores psicológicos -el argumento fue dirigido con particular insistencia y agresividad contra la presidenta Cristina Fernández de Kirchner-. Desde una perspectiva más fácilmente verificable y afín al análisis político, puede interpretarse como un recurso para neutralizar la labor de anillos burocráticos y redes de políticas subsistentes de gestiones orientadas hacia otro tipo de objetivos, sensibles a las presiones y solicitudes de actores con intereses y objetivos no siempre compatibles con los del Ejecutivo, y que vulneran la necesaria unidad de propósito de la gestión pública.

4. Los más y los menos

El capitalismo kirchnerista generó crecimiento, distribuyó socialmente sus

frutos, y lo hizo durante doce años. Destacar estas tres cuestiones, en las que el estado desempeñó un papel estratégico, no releva de reconocer sus limitaciones y ambigüedades. Dado lo infrecuente de este resultado, es razonable comenzar por él.

Entre 2003 y 2014 el PIB creció a una tasa media anual de 6,1%, con un primer quinquenio 2003-2007 de tasas altas (8,8% promedio anual) y una marcada desaceleración posterior (5,3% promedio en 2008-2012 y 1,7% en 2013-14) pese a la recuperación de 2010-2011.²⁰ El crecimiento fue acompañado por una importante acumulación de reservas y un superávit de la cuenta corriente del balance de pagos. Éste, junto con el superávit fiscal primario, componía el esquema de “superávit gemelos” de la presentación oficial de la macroeconomía del *modelo*: solvencia fiscal, saldos externos positivos y tipo de cambio competitivo. El crecimiento se alcanzó sin recurso a endeudamiento externo y, por lo contrario, con un considerable desendeudamiento.

La distribución del ingreso mejoró; el índice de Gini decreció durante toda la década y se redujo la incidencia de la pobreza y la indigencia como efecto del crecimiento del empleo y los salarios, las políticas de transferencias directas de ingresos y de subsidios y la ampliación de la cobertura en seguridad social.²¹ El salario real creció de manera sostenida, apoyado en el crecimiento del empleo y en el cambio político-institucional que significó el regreso al sistema de negociaciones paritarias libres bajo orientación estatal.

El **cuadro 1** presenta tres momentos en una distribución segmentada de ingreso de los hogares en el Gran Buenos Aires, ilustra acerca de los cambios profundos experimentados en menos de una década y ayuda a explicar el mal humor que los grupos sociales más pudientes exteriorizaron a lo largo de los gobiernos Kirchner. En un contexto sostenido de crecimiento de los ingresos, es claro que, en términos relativos, a los grupos de menores ingresos les fue comparativamente mejor que a los más ricos.

La pobreza urbana disminuyó ininterrumpidamente entre 2003 y 2011; el impacto de las políticas sociales, en sentido amplio, neutralizó el efecto que la desaceleración del crecimiento en 2008-12 podría haber tenido en la

²⁰ En 2010 el PIB creció 9,5%, y 8,4% en 2011: CEPAL, Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, varios años. El Balance preliminar correspondiente a diciembre 2015 estimó para ese año un crecimiento del 2%, mientras el FMI lo bajó a 0,4%, similar al de 2014. Con posterioridad a la finalización de este texto, el INDEC informó que la economía argentina creció 2,1% a lo largo de 2015 (*Ámbito Financiero*, 31/3/2016).

²¹ De acuerdo con la CEPAL en 2012 la pobreza en el GBA abarcaba a 4,3% de las personas, y la indigencia a 1,7% (Cepal 2014 cuadro1). Según el Banco Mundial el coeficiente de Gini era 42,5 promedio en 2006-2010, y 42,3% en 2011-2015: www.datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI

Cuadro 1. Distribución del ingreso de los hogares, GBA.

Año	40% más pobre	30% siguiente	20% antes del 10% más rico	10% más rico
2004	13,1	21,4	25,5	40,0
2011	17,3	24,9	27,2	30,6
2012	18,2	26,1	26,9	28,3

Fuente: CEPAL (2014) cuadro II.A.1

reducción de la pobreza; de todos modos ésta creció en 2012 y 2013, estabi-
lizándose en el bienio siguiente en los valores de ese último año. Programas
como la Asignación Universal por Hijo (con 3,6 millones de beneficiarios en
2014-15), o la incorporación de algo más de 3 millones de personas al siste-
ma previsional, contribuyeron a incrementar los ingresos de las familias y a
formalizarlos, protegiéndolos de mediaciones punteriles. A mediados de
2015 más de 17 millones de personas eran atendidas por transferencias
estatales a través del sistema previsional y de la seguridad social contra 6,5
millones en 2003.

El crecimiento del empleo y el regreso al régimen de negociación paritaria
permitió a los sindicatos de la industria y los servicios recuperar la gravita-
ción institucional y la intervención en el mercado de trabajo que habían per-
dido con la crisis. El salario real de los trabajadores amparados por conve-
nios colectivos aumentó y se mantuvo por encima de la tasa de inflación
incluso después de 2008, cuando ésta se aceleró e incentivó las pujas redis-
tributivas, pero un tercio de la población trabajadora no estaba registrada,
proporción que se mantuvo con pocas variaciones durante todo el kirchne-
rismo. La caída de la tasa de desempleo estimuló la conflictividad laboral y el
resurgimiento del conflicto de clase; la empresa y sus adyacencias, ya no
más el barrio, fue el escenario de los reclamos. La inserción institucional
recuperada por los sindicatos favoreció el regreso a la diferenciación de los
intereses sectoriales corporativos y a una autonomía relativa de éstos res-
pecto de las políticas gubernamentales que de una manera u otra afectaban
al conjunto de los asalariados registrados, o directamente a la capacidad de
acción o los recursos de las organizaciones.²²

El desarrollo del proyecto se llevó a cabo a través de una sucesión de con-
flictos y negociaciones entre el gobierno y el poder económico; el keynesia-

²² Ejemplos del primer caso son el reclamo sindical de elevación del mínimo no imponible en el impuesto a las ganancias de los asalariados, o la eliminación de los aumentos “no remun-
nerativos” sobre los que no se practicaban aportes para la seguridad social y su incorpora-

nismo implícito en la convocatoria kirchnerista y la reorientación hacia el mercado interno no eran atractivos para una matriz de mercado altamente concentrado en un pequeño grupo de empresas extranjeras o con estrechos vínculos con ellas y fuerte articulación corporativa del capital productivo y el financiero.²³ De todas maneras mientras el esquema tipo de cambio alto/superávit gemelos se mantuvo sin mayores tensiones, la industria contó con divisas para satisfacer su dependencia estructural de importaciones, los altos precios generaban una alta rentabilidad al complejo agroexportador a pesar de las retenciones, los saldos favorables contribuían al crecimiento de las reservas y al fortalecimiento de la base fiscal del estado, los ingresos reales de los trabajadores mejoraban, el peso institucional de las organizaciones sindicales se recomponía, el gasto fiscal atendía las demandas de quienes aún no ingresaban al mercado formal de trabajo, y los candidatos impulsados o apoyados por el gobierno ganaban las elecciones.

El “viento de cola” de los términos favorables del intercambio impulsó el crecimiento del producto y alimentó discusiones dentro y fuera del gobierno acerca de la pertinencia de algunas teorías económicas que formaban parte de las premisas del capitalismo nacional; en la euforia de los *commodities*, se tiró por la ventana a Prebisch. Sin embargo, mirando todo el período, la demanda interna tuvo un comportamiento muy dinámico. Principalmente en los dos primeros gobiernos Kirchner el consumo y la inversión motorizaron el crecimiento más que las exportaciones (Schorr, 2012; Amico, 2013; Damill y Frenkel, 2015). El consumo creció a una tasa media anual de 7,7% hasta 2011, liderado por el consumo privado. En cambio el comportamiento activo de la inversión estuvo fundamentalmente a cargo de la inversión pública y en consecuencia fue una faceta de la política fiscal de gasto. No obstante el elevado margen de rentabilidad del capital (Agostino, 2015; Michelena, 2009) las grandes empresas, en particular las que operan en las ramas industriales de alto nivel de concentración, mayor grado de extranjerización y más alto coeficiente de importaciones, tuvieron un comportamiento inversionista a la retranca; en general optaron por convertir en divisas la rentabilidad en pesos y remesarla al exterior, recurriendo a los mecanismos que ya habían probado su eficacia en los años de la convertibilidad (HCDN, 2005; Gaggero *et al.*, 2014; Manzanelli *et al.*, 2015; Cassini, 2015).

La fuga de capitales se incrementó a partir de 2008, año en que convergieron el estallido del conflicto por las retenciones a las exportaciones agrícolas a salario. En el segundo grupo se ubican el encuadramiento sindical de determinadas categorías de trabajadores, o el manejo directo de los fondos de obra social.

²³ Ya a fines de la década de 1960 la investigación de Cardoso sobre la ideología de las burguesías industriales en la Argentina y el Brasil había puesto en evidencia el poco entusiasmo de este sector por propuestas nacional-desarrollistas y su mayor interés en vinculaciones con el capitalismo (por entonces incipientemente) transnacionalizado (Cardoso, 1971); también Trindade (1982).

las, la crisis de la banca Lehman y su amplia y rápida repercusión internacional, la aceleración de la inflación que hasta entonces se había mantenido en torno del 10% anual, y la progresiva apreciación de tipo de cambio. El *stock* remesado ese año superó en más del doble al remitido en 2002-2007, con alta correlación con la variación negativa de las reservas del BCRA (Manzanelli *et al.*, 2015; Gaggero *et al.*, 2014). Esta afectación de parte importante del ahorro de las firmas de los grupos concentrados restó potencialidad a la acumulación de capital y definió una rentable alternativa a la expansión e integración de la matriz productiva interna -algo que, posiblemente, nunca estuvo en la mente o el interés de esa fracción de la burguesía-. Se recurrió a restricciones administrativas a las importaciones, que repercutieron en la caída del producto por el sesgo tradicionalmente importador de las ramas industriales/agroindustriales que más aportaban a las exportaciones; la balanza comercial se hizo deficitaria, en lo que incidió la caída de los precios internacionales de los granos. La instalación de controles cambiarios no frenó la fuga de divisas ni la demanda de los particulares, que ya no se circunscribía a los grandes operadores; éstos sin embargo, y los principales medios de comunicación, insistieron en las complicaciones e incomodidades que los controles imponían a los más pequeños.²⁴ La inflación se instaló en torno del 22-25% a partir de 2008; contribuyó a la progresiva apreciación del tipo de cambio, alimentando adicionalmente las corridas hacia el dólar, y echó combustible al conflicto redistributivo.

A pesar de lo que habría podido inferirse del discurso oficial y, en sentido opuesto, de la evidencia brindada por el comportamiento de las grandes firmas del capital concentrado, no hubo un intento sistemático de modificar los sesgos de poder dentro del universo empresarial. Aumentó el número de empresas ubicadas debajo de la cúspide, se les otorgaron incentivos impositivos y líneas de créditos, pero no se impulsó una matriz productiva que redujera su dependencia respecto de aquellas. Los grandes proyectos de inversión impulsados por el estado fueron mayoritariamente aprovechados por las firmas de la cúspide empresarial; la concentración de capitales avanzó.

Con el cambio en los escenarios el estado pasó de ser el catalizador de la iniciativa privada a asumir un rol más activo en la generación de los efectos que

²⁴ De acuerdo con la AFIP en los primeros 11 meses de 2015 se vendieron, 8.518,8 millones de dólares en un total de 13,3 millones de operaciones minoristas (compra con fines de ahorro, turismo, deudas locales, entre otros), con un promedio de US\$ 636 por operación. El 39% de esas operaciones representaba 20% del valor de las compras (un promedio de US\$ 327 por operación) y estuvo a cargo de personas físicas con un ingreso mensual de hasta 20 mil pesos, equivalentes a unos 2.200 dólares: *Ámbito Financiero*, 11 de noviembre 2015. También Zaiat (2014) para una lista parcial las grandes empresas que impulsaban las corridas sobre el dólar.

el diseño original pretendía del mercado. Programas de control de precios minoristas, acordados con los principales operadores mayoristas del mercado, moderaron el impacto de la inflación en una canasta amplia de productos de consumo y uso final. Hubo reticencia gubernamental, sin embargo, a aplicar la ley de abastecimiento, que establece un sistema integral de control temporal de precios.²⁵

Las políticas gubernamentales continuaron transfiriendo recursos para sostener el consumo de los sectores más vulnerables y estimular la inversión. Las tarifas de los servicios públicos se mantuvieron prácticamente congeladas durante todo el período, a un costo fiscal creciente. Las transferencias corrientes al sector privado crecieron a partir de 2007; se buscó de esta manera preservar el valor de los salarios, sostener la ganancia de las empresas y prevenir despidos como recurso patronal para reducir costos; también fueron un desestímulo a la realización de inversiones por las empresas, aceptando los argumentos de éstas respecto de los márgenes de rentabilidad.²⁶ Complementariamente se incrementó la asignación de recursos al Plan REPRO (Reactivación Productiva) y se dotó de más recursos el Programa “Argentina Trabaja” de incorporación al empleo productivo a través de la formación de cooperativas de trabajo; el “Prog.r.es.ar” contaba a fines de 2015 con algo más de 900mil beneficiarios.²⁷ A través de la expansión del gasto el estado asumió funciones promocionales en respuesta al comportamiento empresarial predominante y a sus efectos en el mercado de trabajo y el consumo. Los programas sociales explicitaban la creciente atención estatal a los grupos de población que quedaban fuera de la protección del mercado formal de trabajo y de la gestión sindical, por lo tanto de mayor vulnerabilidad.

El gasto público fue instrumento de inclusión social y sostén y estímulo del crecimiento del producto, sin contrapartida suficiente por el lado de los ingresos: los ingresos de exportación disminuyeron por la caída de los precios externos y la retención de las ventas como mecanismo de presión de los productores para la quita de las retenciones, y el conflicto con los fondos buitre complicaba y encarecía el acceso a financiamiento externo. La continui-

²⁵ La ley 20.680 data de 1974 (tercera presidencia de Perón) y siempre ha sido resistida por los grupos productores, elaboradores y comerciales que fijan precios.

²⁶ Tomando 2007 como año base, en 2008 el monto total de los subsidios a las empresas fue 69% más alto en precios corrientes; 314% mayor en 2011, 597% en 2013 y 1.130% en 2014. Este último año el 92% de esas transferencias fue a energía, combustibles y minería, y a transportes, frente a 84% en 2007.

²⁷ El Plan REPRO (creado en 2002 durante la presidencia provisional de Duhalde) permite al estado hacerse cargo temporalmente de parte del salario del trabajador para prevenir licenciamientos o despidos por caída de la producción o problemas financieros severos de la empresa. El Progresar (Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos) se dirige a jóvenes sin empleo, con empleo informal o salario inferior al mínimo, para que inicien o completen sus estudios.

dad en ascenso de la fuga de capitales y el pago de los compromisos de deuda externa presionaban sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos. Hacia 2012, los superávits gemelos se transformaron en déficit gemelos. Una vez más la restricción externa reaparecía en lo que, para algunos observadores, constituía el fin del ciclo kirchnerista y su proyecto de capitalismo nacional.

El problema al que se enfrentó el kirchnerismo era cómo mantener la política de inclusión social y expansión del consumo con tasas decrecientes de crecimiento y progresiva vulnerabilidad fiscal y externa, sin “enfriar” la economía o haciéndolo al menor grado, y costo social, posible.

Una variedad de trabajos -muchos de ellos referidos en las páginas precedentes- señala las limitaciones, bloqueos internos y conflictos externos de la macroeconomía del kirchnerismo. Es cuestionable reducir el kirchnerismo, o cualquier otra estrategia de desarrollo, a mera macroeconomía, o suponer que las contradicciones en la macroeconomía expliquen por sí solas, en el caso del kirchnerismo, las complicaciones que se presentaron a partir del cambio de escenarios. Sin perjuicio de su especificidad, la mecánica y “las leyes” de la macroeconomía son expresión de configuraciones dadas, o pretendidas, de poder entre clases y fracciones y, a través de ellas, entre la economía nacional y los actores que gravitan en el sistema internacional. Esas configuraciones alimentan valores, discursos, representaciones colectivas. Las manifestaciones macroeconómicas de las tribulaciones del esquema kirchnerista -déficit fiscal, pérdida de competitividad del tipo de cambio, corridas sobre el dólar, restricción externa- pueden ser vistas, desde una perspectiva más amplia, como la manifestación de una lucha política entre fuerzas que movilizan, como recurso, su desigual gravitación sobre los instrumentos macroeconómicos, y en donde lo que realmente vale es el balance integral final. La historia argentina de las últimas décadas ilustra sobre “golpes de mercado” exitosos tanto para provocar la caída de un gobierno (Alfonsín 1989) como para forzar modificaciones profundas en su programa electoral (Menem 1990, 1991).²⁸

Los años finales de la gestión presidencial de Cristina Fernández de Kirchner ofrecen el espectáculo poco frecuente en la política argentina de los últimos sesenta años de un gobierno intentando preservar el núcleo de su proyecto originario por encima de las dificultades sobrevinientes. Ante la necesidad de flexibilizar el frente externo regularizó la relación con el CIADI y con el Club de París, desarrolló una amplia diversificación de relaciones

²⁸ Según Burgueño (2013) a mediados de 2011 en el Ministerio de Economía se elaboró un plan para regresar a los mercados financieros, bajar la inflación, reducir subsidios y preparar una devaluación ordenada. La gigantesca corrida cambiaria que tuvo lugar poco antes de las elecciones presidenciales de octubre (US\$ 17.545 millones) cambió el escenario y llevó a descartarlo, ante lo que se interpretó como un intento desestabilizador del sistema financiero.

económicas y comerciales con nuevas contrapartes (la República Popular China, Medio Oriente) e instaló en la agenda de la ONU y en la opinión internacional la posición argentina en el litigio con los fondos buitres. Cuánto de esto podría haber aportado resultados más allá de lo inmediato, qué acciones emprendería el gobierno en esos nuevos escenarios externos, son cuestiones que quedan abiertas a la especulación. Lo que no dejaba gran marco a la especulación era el innegable deterioro del frente político kirchnerista.

El conflicto en torno de la resolución 125, detonado en momentos en que los precios agrícolas internacionales estaban en alza y aparentemente “sin techo” -por lo tanto, en condiciones para ser encarado como un conflicto del tipo “todos ganan” aunque algunos ganaran más que otros-, explicitó el carácter político de lo que estaba en juego más allá del tema específico y de la dimensión pecuniaria. El diseño original de la resolución, que aplicaba el incremento de la retención a todo el sector agrícola exportador sin diferenciar en la extrema diversidad de situaciones y condiciones, contribuyó mucho a la amplitud y consistencia de la movilización en su contra. Aparte de cierta histórica dificultad del peronismo (un fenómeno proverbialmente urbano) para entender las especificidades del mapa socioeconómico de lo que a partir de entonces pasó a denominarse *el campo*, incluyendo sus transformaciones en las décadas recientes, no resulta descabellado pensar que en la elaboración de la resolución haya gravitado un engolosinamiento gubernamental ante el aumento aparentemente incontenible de los precios, así como la relevancia que la solvencia fiscal siempre tuvo en el esquema kirchnerista. El enfrentamiento mostró la enorme capacidad de convocatoria y movilización del sector, su amplia proyección territorial, sus estrechas articulaciones con el capital financiero, con las grandes cadenas de medios, con amplios sectores de las clases medias urbanas y con partidos políticos que en general no encontraban hasta el momento una línea compartida de oposición con cierto arraigo social. Sobre todo puso en evidencia la disposición del sector a encarar un costo económico inmediato -el proyecto que en definitiva fue rechazado en el Congreso le era más ventajoso que el original- si ese era el precio para infligir una derrota política al gobierno.

En las elecciones legislativas de 2009 en la provincia de Buenos Aires el kirchnerismo, que llevaba al expresidente Néstor Kirchner como primer candidato a diputado, fue derrotado desde la derecha por una alianza de la que participaban sectores del peronismo provincial; un resultado cuyo impacto simbólico tuvo más peso que el de la aritmética electoral: Kirchner y el segundo candidato, el gobernador de la provincia, perdieron frente a un candidato de trayectoria política marginal. Cristina Fernández de Kirchner fue reelecta en octubre 2011 con 54% de los votos, pero dos años más tarde el kirchnerismo volvió a sufrir derrota electoral en la provincia, esta vez a manos del Frente Renovador, un nuevo partido formado por grupos y diri-

gentes que habían sido parte de la coalición originaria con funciones importantes en distintos momentos del gobierno nacional. El frente territorial se debilitó por los conflictos con varias provincias en torno de la coparticipación federal. Sectores de la *burguesía nacional* alguna vez enrolados en el “Grupo Productivo” se sumaron a la nueva oposición. Para entonces el movimiento obrero se había fracturado en cinco centrales sindicales, sólo dos de ellas abiertamente favorables al gobierno. Además de la migración hacia formaciones opositoras, los conflictos se explicitaron dentro de las representaciones parlamentarias del Frente para la Victoria, la coalición electoral del kirchnerismo. En 2014 la organización más representativa de la cúpula empresarial, la Asociación Empresaria Argentina (AEA), presentó un programa económico y político de convergencia y unidad opositora.²⁹ La “defección estratégica” del poder judicial (Helmke, 2003), es decir el viraje de sectores relevantes del poder judicial del apoyo al enfrentamiento a los gobiernos a medida que éstos se aproximan a su final, complicó adicionalmente las cosas para el proyecto kirchnerista.

En estas condiciones el estado redobló su incidencia propiamente política (institucionalización de relaciones de poder) y simbólica (generador de identidades), y no sólo administrativa, en el desempeño del proyecto kirchnerista: expresaba una relación política específica de fuerzas y configuraba identidades derivadas de esa especificidad. Para muchos intérpretes, el kirchnerismo “crístinista” asumía, en estas circunstancias, la fisonomía convencional del populismo: relación vertical directa entre el estado y su máxima dirigente y *el pueblo*; retórica conflictiva con tendencia al maniqueísmo, y otras características subjetivas que, si bien se mira, están presentes en una variedad amplia de regímenes político-económicos. La especificidad de la estrategia de acumulación/distribución, que definía una persistente línea de continuidad desde el principio del kirchnerismo y marcaba su diferencia respecto del *genus proximus* pasó desapercibida para muchos analistas, no así de algunos actores más perceptivos y más directamente involucrados en la producción de los acontecimientos.³⁰

5. Consideraciones finales

De acuerdo con el estereotipo difundido por Dornbusch y Edwards (1990) el populismo latinoamericano está indefectiblemente condenado a terminar

²⁹ *La Nación*, 22/4/2014; vid también la columna editorial del 10/2/2014. Integraban la Comisión Directiva las cabezas de empresas como Arcor, Techint, Grupo Roggio, Laboratorios Bagó, Laboratorios Roemmers, Banco Santander Río, Fiat Argentina, Supermercados Coto, Grupo Cencosud, Grupo Clarín, La Nación.

³⁰ Esto del populismo siempre ha sido un incordio dentro y fuera del peronismo. El calificativo fue tempranamente disparado por la oposición, especialmente la proveniente de corrientes comunistas y socialistas, contra el primer peronismo, y desde entonces repudiada por éste. En octubre 2005, en medio del conflicto con la empresa francesa Suez, el entonces

en medio de un gigantesco descalabro económico que provoca, también inevitablemente, su caída del gobierno. Esa no es la experiencia argentina: ni el peronismo ni el kirchnerismo, en tanto variantes criollas del populismo económico, terminaron por una crisis económica que ellos mismos habrían provocado, y el que terminó así fue el más elaborado e internacionalmente celebrado experimento neoliberal ensayado en estas tierras. En 2015 la economía del kirchnerismo se encontraba, como la del peronismo de 1955, en proceso de recuperación, con las principales variables económicas bajo relativo control. El final de ambas experiencias no provino de la macroeconomía sino de la política: autoritariamente a través del golpe de estado de septiembre 1955, democráticamente en el balotaje de noviembre 2015.

La caracterización del kirchnerismo como una variante del populismo latinoamericano no proviene de sus estilos políticos sino, como se expresó más arriba, de su estrategia económica: promoción de un crecimiento extensivo, con el consumo como dinamizador de la inversión y del crecimiento, desarrollo del mercado interno, ampliación de la autonomía nacional respecto de los escenarios económicos internacionales, protagonismo del estado en el arbitraje de las contradicciones de clase y en la orientación general del proceso en función de una concepción de la democracia en la que ésta aparece dotada de eficacia social. Una estrategia capitalista de acumulación y distribución en inestable equilibrio entre cuánto de acumulación es posible en cada momento sin detrimento de la distribución -porque ésta impulsa el consumo y aporta los votos-, a costa de qué límites poner a la distribución para no afectar la tasa de acumulación -porque ésta aporta los recursos- (Vilas, 1981). Si se quiere, una variante criolla de la socialdemocracia, en sociedades dependientes de los centros internacionales de poder.

¿Hubo realmente un *proyecto* kirchnerista o sólo se trató de una cadena de improvisaciones coyunturales? Quienes niegan lo primero argumentan que en realidad Néstor Kirchner se apoyó en lo llevado a cabo por Duhalde (incluyendo el apoyo político que éste aportó a su campaña presidencial en la provincia de Buenos Aires) y en este sentido navegó con el viento a favor de las condiciones derivadas de la devaluación y de los buenos precios internacionales. Se señaló en la primera sección de este trabajo que algo de verdad hay en esto; pero no es menos cierto que, cuando el viento empezó a

embajador de Francia manifestó a los medios su preocupación por lo que consideraba carácter "populista" y "sesentayochista" del gobierno de Néstor Kirchner. La respuesta oficial fue virulenta: el embajador fue citado a la Cancillería, se rechazaron sus explicaciones y se remitió una nota formal de queja al gobierno francés expresando el "profundo malestar y disgusto por las expresiones del señor jefe de misión de la Embajada de la República Francesa". *La Nación*, 7/10/2005; *Página 12*, 7/10/2005. No obstante diez años después la candidata kirchnerista a gobernadora de la provincia de Santa Cruz admitió "A nosotros nos encanta ser populistas, porque tenemos en claro que buscamos la transformación". *Página 12*, 17/10/2015; *La Nación*, 16/10/2015.

soplar en contra, el proyecto, ahora a cargo del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, no cambió: siempre fue un capitalismo con distribución de ingresos. Las improvisaciones, el pragmatismo refirieron a las tácticas adecuadas a las variantes coyunturas, pero el objetivo se mantuvo.³¹ El voluntarismo extremo que se le criticó cuando las condiciones materiales del capitalismo argentino y las características de sus actores parecían bloquear el empeño gubernamental, puede interpretarse también como fidelidad a compromisos anticipados antes incluso de que Néstor Kirchner asumiera la presidencia, y que alarmaron a los más atentos vigías de las élites del poder.

Existió ciertamente un desfase entre *el proyecto* y los actores de los que se pretendía acompañamiento y, en general, del grado de desarrollo alcanzado por el capitalismo argentino cuando el kirchnerismo entró en escena. Esos actores eran, en realidad, el resultado de ese capitalismo, formalmente deformado y desequilibrado, configurado a partir de la globalización y la financiación de la economía y la sociedad argentinas durante las más de dos décadas anteriores. Podría incluso afirmarse que lo que muchos observadores, y posiblemente también el propio Kirchner, consideraban capitalismo trunco o deformado, en todo caso extranjerizado, era en realidad el capitalismo *posible* en un país dependiente como la Argentina. ¿Hubo entonces ingenuidad en los dirigentes kirchneristas, esa ingenuidad a veces recriminada a los de su generación *setentista* que tantos males habría acarreado al país? ¿O bien se trató de un caso límite de realismo político, del tipo del referido por el general Perón en sus reflexiones sobre la construcción de ranchos, o de las recomendaciones del Che Guevara acerca de las peras y los olmos?

¿Pretendió el kirchnerismo dar demasiadas batallas al mismo tiempo, dispersando el poder de fuego de sus baterías? A mediados de 2015, y desde algunos años antes, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner estaba comprometido, dentro y fuera del Parlamento, directa o indirectamente a través de agencias estatales y el apoyo a un amplio arco de organizaciones de la sociedad civil, en el conflicto con las grandes cadenas multimédios por la democratización de la comunicación de masas; en la disputa por la democratización y transparencia del poder judicial; en el enjuiciamiento y castigo a los responsables de crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura de 1976-83; en el conflicto con los grandes actores de la economía y las finanzas por la fuga de capitales, el tipo de cambio y la inflación; con los bonistas que no se habían acogido a las dos reestructuraciones de la deuda y con los fondos buitres que aparecieron después.

³¹ Bonvecchi (2011) elabora un interesante análisis de la sobreposición de las administraciones kirchneristas a las variantes coyunturas para preservar los objetivos estratégicos ("la resiliencia ante toda contingencia").

En opinión de este autor eran batallas diferentes dentro de una misma confrontación a un bloque de poder que es a un mismo tiempo político-económico e ideológico, con articulaciones estrechas con la economía internacional y persistente arraigo en el sentido común de mucha gente. En términos de la teoría de la democracia, pueden ser vistos como manifestaciones del carácter expansivo de la democracia representativa, que por su propia dinámica se proyecta hacia ámbitos usualmente protegidos, en la concepción liberal, del principio del gobierno de las mayorías. En términos empíricos, la diversidad de frentes de conflicto estaba unificada por la matriz de interconexiones y vasos comunicantes, en los más altos niveles de la sociedad, entre los actores y grupos que habían colaborado con la dictadura brindándole apoyo político y asistencia aún en la comisión de sus peores tropelías; que son cabeza visible de las principales cúpulas empresariales; de donde proviene buena parte del personal superior del poder judicial, se construye el apoyo a los fondos buitres y se genera y difunde el discurso legitimador del bloque de poder contra el que el kirchnerismo estaba empeñado.³²

En ese empeño el kirchnerismo siempre tuvo al estado como principal herramienta; en la medida en que las coaliciones sobre las que se sustentaba se erosionaron por la dinámica de los acontecimientos, la dependencia del manejo del estado fue una debilidad -si no por otras razones, porque es un manejo a plazo constitucional-. Los actores sociales que le brindaron el apoyo más sistemático fueron aquellos que más dependían de la gestión estatal; por su propia vulnerabilidad carecen de recursos para alcanzar en el mercado la satisfacción de sus demandas más básicas (empleo, ingresos, vivienda) alimentando la caricatura del clientelismo como característica central de la política social: “planes por votos”. El discurso oficial, en cambio, machacaba con el reconocimiento de derechos ciudadanos, en una versión recargada de la tesis marshalliana de la ciudadanía social. Los actores más organizados, constituidos como sujetos de acción colectiva con anterioridad al kirchnerismo, con más experiencia en la acción autónoma, más amplios recursos corporativos -los sindicatos, las clases medias de las organizaciones de la sociedad civil, los pequeños y medianos empresarios- mantuvieron siempre una relación de externalidad: eran aliados, no fuerza propia.

Tiene mucho de efecto retórico sostener que la gran limitación del kirchnerismo consistió en su aparente renuencia o incapacidad de quebrar el bloque de fuerzas dominantes y sustituirlo por una nueva alianza de clases, y que en consecuencia el kirchnerismo fue “el partido del orden”. Ciertamente la preocupación central del primer gobierno Kirchner fue instalar la conducción del estado en el comportamiento de los dos grandes pilares del capitalismo *nacional*: la burguesía y el movimiento sindical, recomponer el pro-

³² Vid. Verbitsky y Bohoslavsky (2013). El caso del Grupo Clarín es paradigmático de la multiplicitad de frentes de conflicto que se superponen en un mismo sujeto.

ceso de acumulación y restablecer el sistema democrático representativo. De acuerdo con la fórmula con la que Perón, a su regreso del exilio, intentó refrenar la euforia de los jóvenes peronistas de entonces: “Primero reconstruir, transformar después”; Kirchner prefirió la metáfora “salir del infierno”. Es cierto también que el kirchnerismo no introdujo transformaciones estructurales en el capitalismo argentino; no formaban parte del proyecto, ni de las fuerzas políticas de mayor gravitación -muchas de las cuales, dentro y fuera del PJ, se oponían o miraban con desconfianza cualquier tipo de transformación-. Quienes sí las planteaban, desde la cátedra o la marginalidad política, tuvieron dificultades para advertir que, con todas sus limitaciones y ambigüedades constitutivas, el kirchnerismo fue lo que más se arrimó a un proyecto de ese tipo.

Bibliografía

- Agostino, Rodrigo Javier (2015) “Tasa de ganancia en la Argentina de la posconvertibilidad (2002-2012). **Realidad Económica** 291, IADE, pp. 49-76.
- Amico, Fabián (2013) “Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina”, Ciccus, *Revista Argentina de Economía* 5, pp. 31-80.
- Azpiazu, Daniel; Pablo Manzanelli y Martín Schorr (2011) *Concentración y extranjerización. La Argentina en la posconvertibilidad*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Azpiazu, Daniel y Martín Schorr (2010) *Hecho en Argentina. Industria y economía*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Basualdo, Eduardo M. (2004) “Notas sobre la burguesía nacional, el capital extranjero y la oligarquía pampeana”. **Realidad Económica** 201, IADE, pp.14-23.
- Basualdo, Eduardo M. (1999) “Tendencias y transformaciones de la cúpula empresarial argentina durante la década de los noventa”. **Realidad Económica** 168, IADE, pp.32-56.
- Basualdo, Eduardo M.; Claudio Lozano y Martín Schorr (2002) “Las transferencias de recursos a la cúpula económica durante la presidencia de Duhalde. El nuevo plan social del gobierno”. **Realidad Económica** 196, IADE, pp.56-84.
- Bisio, Raúl y Nora Mendizábal (2003) *Visiones y propuestas de los jóvenes cuadros sindicales sobre el rol de los sindicatos en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad del Salvador, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, DT No. 5. <http://www.usa.edu.ar/archivos/csoc/docs/idicso-sdti005.pdf>
- Blustein, Paul (2005) *And the Money Kept Rolling In (and Out). The World Bank, Wall Street, the IMF and the Bankrupting of Argentina*. New York: Public Affairs.
- Bonnet, Alberto (2015) *La insurrección como restauración. El kirchnerismo*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Bonvecchi, Alejandro (2011) “Del gobierno de la emergencia al capitalismo selectivo: las relaciones Estado-empresarios durante el kirchnerismo”, en Andrés

- Malamud y Miguel de Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: EUDEBA, pp. 143-153.
- Burgueño, Carlos (2013) "El plan económico al que Cristina no se animó". *Ámbito Financiero*, 17/5/2013.
- Cardoso, Fernando Henrique (1971) *Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes (Argentina y Brasil)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cassini, Lorenzo (2015) "Reinversión de utilidades en la industria manufacturera: Argentina en la posconvertibilidad". **Realidad Económica** 292, IADE, pp.44-63.
- Castellani, Ana y Mariano Szkolnik (2011) "«Devaluacionistas» y «dolarizadores». La construcción social de las alternativas propuestas por los sectores dominantes ante la crisis de la Convertibilidad. Argentina 1999-2001". IDAES, *Documentos de Investigación Social* No. 18, Universidad Nacional de General San Martín.
- CENDA (2010) *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*. Buenos Aires: Cara o Ceca/CENDA.
- CEPAL (2014) *Panorama social de América Latina y el Caribe*. www.Repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_esp.pdf
- Curia, Eduardo Luis (2011) *El modelo de desarrollo en Argentina. Los riesgos de una dinámica pendular*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Damill, Mario y Roberto Frenkel (2015) "La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros". En Carlos Gervasoni y Enrique Peruzzotti, eds., *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*. Buenos Aires: Debate, pp. 115-163.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (1990) "La macroeconomía del populismo en América Latina". *El Trimestre Económico* 222:121-162.
- Gaggero, Alejandro; Martín Schorr y Andrés Wainer (2014) *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Futuro Anterior/Crisis.
- Galetti, Pablo (2004) "¿Qué significa hoy «burguesía nacional»? **Realidad Económica** 201, IADE, pp.24-29.
- Gigliani, Guillermo y Gabriel Michelena (2013) "Los problemas estructurales de la industrialización en la Argentina (1962-2010)". **Realidad Económica** 278, IADE, pp.55-74.
- Green, Francis & Bob Sutcliffe (1987) *The Profit System. The Economics of Capitalism*. Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books.
- Helmke, Gretchen (2003) "La lógica de la defección estratégica: relaciones entre la Corte Suprema y el Poder Ejecutivo en la Argentina en los períodos de la dictadura y la democracia". *Desarrollo Económico* 170, pp.179-201.
- HCDN, Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2005) *Fuga de divisas en la Argentina. Informe final de la Comisión Especial, 2001*. Buenos Aires: FLACSO/Siglo XXI.
- IARAF, Instituto Argentino de Análisis Fiscal (2015) *Peso relativo del gasto público*

argentino. *Evolución, determinantes y efectos de su aumento*. www.consejo.org.ar/noticias15/files/consejo-iaraf-gasto-publico-argentino-oct%202015.pdf

López, Andrea y Norberto Zeller (2015) "El empleo público en el Estado Nacional (1983-2012)". *Continuidades y rupturas con el paradigma neoliberal*. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 8, pp.27-47.

Mantega, Guido (2005) *Teoría da dependência revisitada. Um balanço crítico*. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getulio Vargas, Sao Paulo www.bibliotecadigital.fgv.br

Manzanelli, Pablo; Mariano A. Barrera; Andrés Wainer y Leandro Bona (2015) *Ciclo de endeudamiento externo y fuga de capitales. De la dictadura militar a los fondos buitres*. Buenos Aires: CEFID-AR/Página12/Universidad Nacional de Quilmes.

Manzanelli, Pablo y Martín Schorr (2012) "Extranjerización y poder económico industrial en Argentina". *Revista Problemas del Desarrollo* 170 (43):39-67.

Mercatante, Esteban (2015) *La economía argentina en su laberinto. Lo que dejan doce años de kirchnerismo*. Buenos Aires: Ediciones IPS.

Merino, Gabriel (2014) "El Grupo Productivo y las condiciones económicas de su surgimiento". *Realidad Económica* 288, IADE, pp. 59-89.

Michelena, Gabriel (2009) "La evolución de la tasa de ganancia en la Argentina (1960-2007)". *Realidad Económica* 248, IADE, pp.83-106.

Ollier, María Matilde (2015) "El ciclo de las presidencias dominantes: Néstor y Cristina Kirchner (2003-2013)". En Carlos Gervasoni y Enrique Peruzzotti, eds., *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*. Buenos Aires: Debate, pp. 61-87.

Palomino, Héctor (2005) "Los sindicatos y los movimientos sociales emergentes del colapso neoliberal en Argentina". En Enrique de la Garza Toledo (comp.) *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 19-52.

Przeworski, Adam & Michael Wallerstein (1988) "Structural dependence of the State on Capital". *American Political Science Review* 81 (1):11-29.

Remes Lenicov, Jorge (2012) *Bases para una economía productiva. El programa enero-abril de 2002 y la rápida recuperación de la economía argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Restivo, Néstor y Horacio Rovelli (2011) *El accidente Grinspun*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Rougier, Marcelo (2012) *La economía del peronismo. Una perspectiva histórica*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Schorr, Martín (2012) "Argentina: ¿nuevo modelo o 'viento de cola'?". *Nueva Sociedad* 237:114-127.

Trindade, Héglio (1982) "Burguesía y estado en Brasil: Un balance crítico". *Crítica & Utopía* 6:137-159.

Verbitsky, Horacio y Juan Pablo Bohoslavsky, eds. (2013) *Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI.

-
- Vilas, Carlos M. (2005) "Pobreza, desigualdad y sustentabilidad democrática: el ciclo corto de la crisis argentina". *Revista Mexicana de Sociología* 67 (2): 229-269.
- Vilas, Carlos M. (1981) "El populismo como estrategia de acumulación: América Latina". *Críticas de la Economía Política* 20/21:95-147.
- Wainer, Andrés y Martín Schorr (2014) "Concentración y extranjerización del capital en la Argentina reciente. ¿Mayor autonomía nacional o incremento de la dependencia?". *Latin American Research Review* 49 (3): 103-125.
- Zaiat, Alfredo (2014) *Economía a contramano*. Buenos Aires: Planeta.

Más de dos décadas de expansión de la producción cerealera y oleaginosa en la Argentina

NICOLÁS ARCEO*

En el presente trabajo se analiza la evolución de la producción de cereales y oleaginosas desde mediados de la década de los noventa del siglo pasado hasta el año 2015. En una primera instancia, se evalúan las modificaciones acontecidas en la producción agraria pampeana que posibilitaron no sólo revertir el estancamiento que evidenciaba el sector desde el abandono del modelo sustitutivo de importaciones sino también iniciar una de las etapas de mayor crecimiento en la historia agraria de nuestro país. Posteriormente se examina la evolución que experimentó la rentabilidad agrícola ante los cambios producidos en el sector, así como por la adopción de un nuevo patrón de crecimiento tras el colapso del régimen de convertibilidad. A la vez, se evalúa el impacto que tuvo sobre la producción agraria las sensibles modificaciones que experimentaron los precios internacionales en ese período. Por último, se realiza una sucinta caracterización de la relevancia que exhibe actualmente la producción agropecuaria en el conjunto de la economía argentina.

Palabras clave: Agricultura - Sector agropecuario - Crecimiento - Márgenes brutos.

realidad económica 305 (2016) pp. 64-91
ISSN 0325-1926

* Investigador del Conicet y del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.

Over two decades of cereal and oil product expansion in Argentina

This paper offers an insight on how the agricultural production has evolved in Argentina since the mid-nineties up until 2015. Firstly, we show the major changes in the Pampa region's agricultural production and how this changes made it possible for the production to start growing for the first time in decades, thus beginning one of the stages of grater growth in agricultural production that Argentina has ever seen. We also analyze the impact of the new Argentine economic model -implemented after the 2001 crisis- on the Pampa region's agricultural profitability. Furthermore, we study how changes in commodities' international prices over the past decades affected agricultural production in Argentina. Finally, we attend the matter of which is the current role of this activity in the Argentine economy.

Key words: Agriculture - Agrarian sector - Growth - Gross margins

Fecha de recepción: diciembre de 2016

Fecha de aceptación: enero de 2017

Introducción

La producción de cereales y oleaginosas en la Argentina experimentó un notable crecimiento desde mediados de la década de los noventa del siglo XX, tras más de una década de estancamiento de la producción agropecuaria. La interrupción del modelo sustitutivo de importaciones a mediados de los años setenta y su reemplazo por un patrón de crecimiento basado sobre la subordinación de la economía real a la evolución de los fenómenos financieros condujo a una aguda contracción del *stock* ganadero y a una retracción del área implantada hasta mediados de la década de los noventa (Basualdo, E., 2006). El objetivo general de este trabajo es evaluar los determinantes de la expansión de la producción agrícola en nuestro país desde esa fecha, así como la evolución de la rentabilidad y el impacto del incremento de la producción agrícola en la generación de valor agregado en el conjunto de la economía local.

En este contexto, en la segunda sección de este trabajo se indaga acerca de los determinantes que posibilitaron el resurgimiento de la producción agraria a mediados de la década de los noventa, cuando se asistió a un incremento progresivo del área implantada y de la producción de cereales y oleaginosas. Asimismo, se analiza el impacto que tuvo el nuevo patrón de crecimiento económico adoptado, tras el colapso del régimen de convertibilidad, sobre la producción agrícola.

En la tercera sección del trabajo se evalúa la evolución de la rentabilidad de la producción agraria de los principales cultivos pampeanos y, en particular, las transformaciones acontecidas en la misma como consecuencia de la modificación del patrón de crecimiento a fines de 2001. Por último, se analiza la relevancia que ha presentado el sector agrario desde mediados de la década de los noventa en el conjunto de la economía argentina y se evalúa si el aumento de la producción de cereales y oleaginosas ha derivado en una resignificación del sector agropecuario en la economía argentina.

La expansión de la agricultura

A mediados de la década de los '90 se inició en la Argentina una fase de agudo crecimiento de la producción de cereales y oleaginosas que perdura hasta nuestros días. El área sembrada pasó de 19,6 millones de hectáreas en la campaña 1993/94 a 38,1 millones en la campaña 2014/15. De esta forma, se revirtió el estancamiento que había presentado la superficie agrícola desde el abandono del modelo sustitutivo de importaciones a mediados de la década de 1970, cuando la rentabilidad de las colocaciones en el sistema financiero había superado a la verificada en la producción agropecuaria, determinando una contracción de la producción agrícola potencial y una iné-

disminución del *stock* de ganado vacuno.¹

Desde el abandono del modelo sustitutivo de importaciones y hasta mediados de la década de los noventa se diluyó el comportamiento típico que había exhibido el sector agropecuario a lo largo de su historia, explicado por la teoría del ciclo ganadero, en donde la determinación de la producción sectorial se realizaba sobre la base de las rentabilidades relativas de la producción agrícola versus la ganadera. Por ejemplo, un incremento (disminución) en la rentabilidad relativa de la producción ganadera respecto de la agrícola conducía a una reducción (aumento) del área destinada a la agricultura, ya que ambas producciones competían por el uso del suelo en vastas zonas de nuestro país.

En este período, el sector agropecuario en su conjunto expulsó recursos hacia el resto de la economía de una manera tan acentuada que se asistió al proceso de liquidación ganadero más significativo de la historia argentina, a la vez que el área sembrada real nunca superó la superficie trabajada en la campaña 1976/1977, alcanzando el promedio de tierras ociosas durante este período los 3 millones de hectáreas.² Esta alteración tan acentuada en el comportamiento sectorial estuvo vinculada con la liberalización del sistema financiero impulsado por la última dictadura militar y, más en general, a la elevación de las tasas de interés internas que a partir de ese momento desplazaron a las inversiones productivas. En este contexto, la elevada rentabilidad de las colocaciones en el sector financiero superó sistemáticamente la rentabilidad de las principales producciones pampeanas (granos y carne), conduciendo a que el sector dejara de regirse sobre la base de dos rentabilidades (agrícola y ganadera) para pasar a definir el destino del excedente sectorial por tres rentabilidades: la financiera, la agrícola y la ganadera.

¹ El *stock* de ganado vacuno se redujo en 8,4 millones de cabezas, pasando de 61,1 millones en 1977 a sólo 52,7 millones en 1993. Al respecto, se puede consultar Basuakdo, E. y Arceo, N. (2009).

² La superficie sembrada real surge de sustraerle a la superficie nominal elaborada por el Ministerio de Agroindustria la duplicación del área que se utiliza en un mismo año para producir soja y trigo. Para la estimación de la superficie sojera sujeta a doble cultivo se utilizó información de dicho ministerio para la década de los noventa y se completó la serie con la información presentada por Peretti, M. y Gómez, P. (1991: 273). Al respecto los autores sostienen: "La soja en la zona agrícola comenzó como un cultivo de segunda siembra sobre el trigo y se estima que entre el 70% y 80% de su superficie total entre mediados de la década del setenta y hasta 1984-85 se realizaba de esta manera. Este hecho puede comprobarse indirectamente por el incremento de la superficie con trigo en esa área que se correlaciona directamente con el crecimiento de la soja a partir de comienzos de la década de los setenta, así como por múltiples encuestas realizadas en diversas localidades de esa zona en los últimos quince años.". En el caso de la superficie sembrada nominal, sólo en los dos años posteriores al comienzo de la crisis de la deuda externa en América latina, superó a la trabajada en la campaña 1976/77.

En síntesis, durante los 17 años que median entre la Reforma Financiera de 1977 y el año 1994, el sector agropecuario pampeano transfirió recursos al resto de la economía a través de las colocaciones en el sector financiero, pasando a ser la renta financiera un componente relevante de la tasa de ganancia sectorial. Las evidencias disponibles también indican que sobre la base de esta primera asignación del excedente, el resto del capital y los recursos sectoriales se distribuyeron de acuerdo con las rentabilidades relativas que presentaban las dos grandes producciones de la actividad agropecuaria. De todas formas, también es preciso señalar que este comportamiento general reconoció excepciones que estuvieron vinculadas con la elevada rentabilidad que exhibieron las zonas más productivas de la región pampeana. En esas tierras tanto el aumento de los rendimientos por hectárea como, especialmente, la difusión del doble cultivo (trigo-soja) le permitieron a los productores obtener un significativo incremento en la rentabilidad que, al competir exitosamente con la obtenida en el mercado financiero, dio lugar a una expansión de la superficie sembrada en la zona núcleo de la región pampeana.

A mediados de la década de los noventa del siglo XX, se produjeron profundos cambios en la producción agrícola que posibilitaron un incremento en la rentabilidad sectorial, la cual superó el rendimiento de las inversiones en el sector financiero conduciendo a un aumento en el área implantada. En efecto, la apertura externa en un contexto de sobrevaluación de la moneda facilitó la incorporación tecnológica, a través del abaratamiento relativo de los bienes de capital y de diversos insumos requeridos en la actividad agropecuaria. Estos factores incentivaron la adopción de un nuevo paquete tecnológico, el cual estuvo íntimamente asociado con el lanzamiento en 1996 de la soja transgénica -soja RR- y con la masificación en el uso de siembra directa, factores que posibilitaron una sensible reducción en los costos de producción por hectárea.

La soja RR tuvo una rápida difusión, llegando a representar casi el 60% de las semillas utilizadas en la campaña 1998/99, proceso que denota la rapidez del proceso de difusión de la nueva tecnología respecto de experiencias anteriores, como la incorporación del maíz híbrido o los trigos con germoplasma mexicano durante la segunda fase del modelo sustitutivo de importaciones.³ La utilización de esta nueva semilla permitió la incorporación del glifosato, desplazando al paquete de herbicidas utilizados hasta ese momento

³ Al respecto Trigo, E. y Cap, E. (2006: 10) sostienen: "Aun en la Argentina, estos procesos de adopción se comparan muy favorablemente con otras situaciones anteriores como la del maíz híbrido y los trigos con germoplasma mejicano. Los maíces híbridos tardaron 18 años en alcanzar el 70% de aceptación que hoy tienen los maíces GM y los trigos mejicanos llegaron a los porcentajes de adopción que hoy ostenta la soja (más del 90% del mercado), sólo después de 16 años (López 2006)."

cuya aplicación implicaba mayores costos.⁴ A su vez, la reducción de costos asociada con la utilización de glifosato se potenció como consecuencia del vencimiento de su patente y el aumento de la oferta en el mercado local.⁵ Por otro lado, se generalizó el uso de fertilizantes, abaratados por el proceso de apertura externa y sobrevaluación cambiaria, para mantener los niveles de rendimiento y reducir el desgaste de los suelos ante el uso más intensivo de los mismos.

La rápida difusión de la soja RR estuvo asociada con la potenciación entre el nuevo tipo de semilla y la masificación de la siembra directa, esta última se expandió sensiblemente ya que la reducción de los tiempos de laboreo viabilizó la expansión del doble cultivo -trigo-soja-. A la vez, que la apertura externa y la sobrevaluación de la moneda permitieron la incorporación de nueva maquinaria agrícola requerida para la siembra directa, técnica que se había desarrollado en la década de los ochenta pero fue en los años noventa cuando tuvo una difusión masiva, en virtud de la reducción de costos que implicaba su utilización.⁶ Este proceso determinó la obsolescencia de los equipos utilizados hasta ese momento y condujo a la incorporación de nuevas maquinarias de mayor potencia.

Se debe señalar que el proceso de difusión y generalización del uso de la siembra directa fue rápido y no se restringió sólo a la superficie sojera, aunque en el caso de este cultivo su utilización fue más intensa. En efecto, a finales del régimen de convertibilidad, el 44,3% del área destinada a la producción de cereales y oleaginosas se implantaba con siembra directa, mientras que esta proporción se elevaba al 62,4% en el caso de la producción sojera.⁷ Por su parte, la difusión de la soja RR siguió la misma trayectoria, alcanzando al 84,4% del total de semillas utilizadas en dicho período (Bisang, R., 2008).

En síntesis, la adopción de la soja RR implicó la incorporación progresiva

⁴ Al respecto Bisang, R. (2008: 204) sostiene "En el caso de la primera (soja RR), se trata de una semilla que contiene un gen que la hace tolerante al glifosato, herbicida que, de esta manera, elimina (temporalmente) toda competencia a la planta transgénica. Ello permite la difusión masiva de la siembra directa, demanda el uso asociado de herbicidas, impulsa la aplicación de paquetes de biocidas, a la vez que induce un mayor uso de fertilizantes para hacer sustentables las producciones intensivas."

⁵ El costo del glifosato se redujo en un 70% entre comienzos de la década de los noventa y el año 2000, pasando de 10 US\$/L a sólo 3 US\$/L (Trigo y Cap, 2006:13).

⁶ La caída de los costos asociada con la siembra directa se debe al menor gasto en combustible y mano de obra, junto con la disminución de los tiempos de siembra respecto de la siembra tradicional (Bisang, R., 2008).

⁷ La superficie implantada con siembra directa se fue incrementando progresivamente a lo largo de toda la etapa, alcanzando desde la campaña 2012/13 más del 90% del área sembrada con cereales y oleaginosas (Fuente: Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa (Aapresid)).

de un nuevo paquete tecnológico basado sobre la difusión masiva de la siembra directa y en el uso de herbicidas (glifosato) y fertilizantes para mantener los niveles de rendimientos. Estas modificaciones permitieron no sólo mejorar los rendimientos por hectárea sino también plasmar una nueva función de producción que permitió alcanzar una sensible reducción en los costos por hectárea.⁸

Cabe resaltar que la reducción de costos en la producción agrícola pampeana no se limitó a la adopción del nuevo paquete tecnológico, sino que las transformaciones macroeconómicas llevadas adelante desde comienzos de la década de los noventa potenciaron las economías tanto internas como externas de escala en la producción agropecuaria. En particular, la reducción en los costos de transporte y almacenaje de la producción si bien fueron significativos para el conjunto de los productores revistieron particular importancia entre los grandes productores quienes pudieron negociar condiciones preferenciales con los nuevos prestadores de servicios.⁹ A su vez, en esta etapa asumieron especial relevancia las menores tasas de interés obtenidas por los grandes productores, el mayor patrimonio y volumen de producción les permitieron acceder a costos financieros notablemente inferiores a los que enfrentaba el promedio de los productores. Este factor fue relevante debido a la gran expansión que se registró en el uso del crédito bancario por parte del sector agropecuario durante esa etapa, ya que pasó de 2.200 millones de dólares en el año 1987 (18% del PIB sectorial) a casi 7.000 millones de dólares en el año 1998 (40% del PIB sectorial) (Reca, L. y Parellada, G., 2001).

⁸ En este sentido, Bisang (2008) sostiene que la implementación del paquete tecnológico de la soja RR permitió una reducción de los costos por hectárea del 21,7%, ya que mientras la implantación con semillas tradicionales implicaba una erogación de 115 dólares por hectárea en 1997, con el uso de semillas RR y glifosato los costos se reducían a 90 dólares por hectárea.

⁹ Un análisis empírico acerca de las economías internas de escala en los grandes propietarios bonaerenses se encuentra en Basualdo y Arceo (2005). A su vez, es pertinente señalar que dichos propietarios tienen una gran significación en términos de la superficie y de la producción sectorial, al respecto Halperín Donghi (1994: 39) afirma: "De este modo, en la pampa agrícola los efectos de decisiones políticas de inspiración muy variada, sumados a los de los cambios en la coyuntura externa, fructificaron finalmente en un nuevo perfil de sociedad que vino inesperadamente a cumplir las profecías formuladas cien años antes por los pioneros ideológicos del ruralismo. En ella la hegemonía está sólidamente en manos de una clase terrateniente más homogénea que nunca en el pasado, en cuyas filas los propietarios medios y pequeños finalmente han venido a encolumnarse tras el liderazgo de los mayores, mientras esa consolidación en lo alto se acompañaba de la pérdida de solidez y permanencia en la gravitación de los sectores subordinados, no sólo debido a la casi extinción de los arrendatarios, antes columna vertebral de la sociedad agrícola, sino a la presencia creciente de trabajadores temporarios bajo contrato en la masa de asalariados rurales."

Una prueba indirecta de la centralidad que asumieron las economías internas y externas de escala a lo largo de este período radica en el tamaño medio que alcanzaron las nuevas formas de producción que comenzaron a observarse hacia mediados de la década de los noventa: los fondos de inversión agrícola y los *pools* de siembra.¹⁰ Los mismos tendían a explotar extensas superficies de tierra -superiores a las 10 mil hectáreas-, con el propósito de obtener las ganancias derivadas de las economías de escala. En otras palabras, imitaban a los grandes productores para apropiarse de la tasa y la masa de ganancias asociadas con la explotación de grandes extensiones de tierra.

El surgimiento de estos fondos puso en evidencia otra profunda transformación que estaba ocurriendo en esos años en la producción agraria, donde el sector ya no expulsaba recursos sino que absorbía los excedentes financieros generados por el conjunto de la economía. Es más, el crecimiento de la producción agrícola se fue independizando del ciclo económico local. En el marco de la peor crisis económico-social de la historia argentina (1998-2002), la producción agrícola pasó de 59,6 millones de toneladas a 70,6 millones, a la vez que el producto bruto interno se contraía un 18,4% (**gráfico 1**).

El sendero de expansión de la superficie sembrada y de la producción agrícola evidenciado desde mediados de la década de los noventa no se alteró sustancialmente ante la modificación en el patrón de crecimiento como consecuencia del colapso del régimen de convertibilidad, tal como se puede observar en el **gráfico 1**.¹¹ En una visión del conjunto de la etapa se observa un notable incremento de la producción que pasó de 40,0 millones de toneladas en la campaña 1993/94 a 124,3 millones de toneladas en la campaña 2015/16. Si bien la superficie implantada se incrementó sensiblemente durante este período, también lo hicieron los rendimientos que pasaron de 2,0 a 3,3 toneladas por hectárea, los cuales explican poco más de la mitad del incremento en la producción.

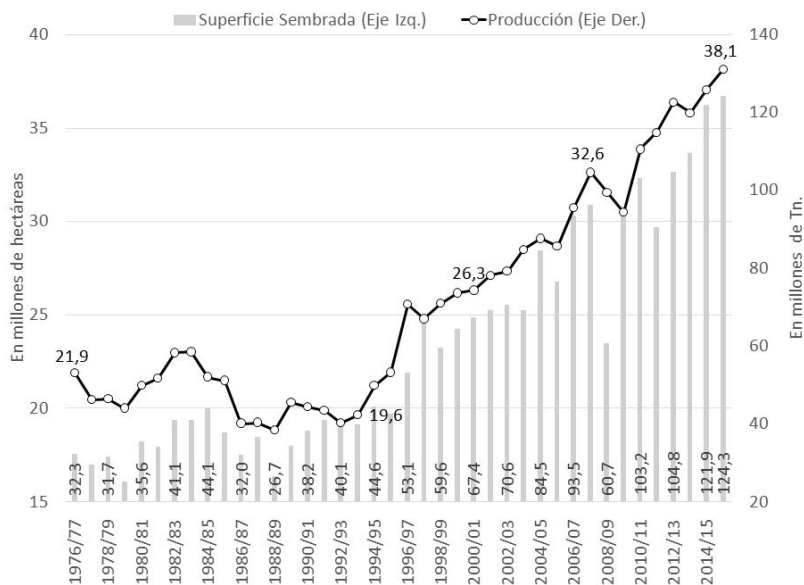
El área implantada con cereales y oleaginosas creció a una tasa anual acumulativa del 3,1% impulsada por la expansión de la superficie sojera, que pasó de 5,8 a 20,6 millones de hectáreas en el período mencionando, explicando por sí sola el 79,9% del aumento en la superficie total. De todas formas, este vertiginoso crecimiento no fue acompañado por una contracción en la superficie destinada a los restantes cereales y oleaginosas, los cuales expandieron su superficie implantada en 3,7 millones de hectáreas.¹² La existencia de áreas no sembradas como consecuencia de la preeminencia de las

¹⁰ Al respecto se puede consultar Posada y Martínez de Ibarreta (1998).

¹¹ Se debe señalar que la aguda contracción que registró la producción de cereales y oleaginosas en la campaña 2008/09 estuvo asociada con la profunda sequía que afectó al sector en dicho período.

¹² Sin embargo, dicho crecimiento se explica en buena medida por la expansión de la superficie maicera que aumentó en 4,1 millones de hectáreas entre las campañas 1993/94 y

Gráfico 1. Evolución de la superficie sembrada y de la producción de cereales y oleaginosas, 1976/77-2015/16. (en millones de hectáreas y toneladas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Agroindustria de la Nación.

colocaciones financieras por sobre las productivas en el período previo, el desplazamiento de la ganadería y de diversos cultivos regionales permitió la expansión de la producción sin que se tuvieran que reducir abruptamente las superficies destinadas a otros cereales y oleaginosas.

La expansión de la superficie sembrada y de la producción agrícola desde mediados de la década de los noventa no sólo fue relevante por el atraso relativo que había experimentado tras el abandono del modelo sustitutivo de importaciones, sino porque se conformó además en uno de los períodos de mayor crecimiento de la historia agrícola de nuestro país. En este sentido, cuando se analiza la evolución de la superficie y de la producción agrícola desde la consolidación del modelo agroexportador a comienzos del siglo veinte, se observan tres etapas de expansión de la superficie sembrada y de la producción: la primera durante el modelo agroexportador, la segunda durante la consolidación del modelo sustitutivo de importaciones y, finalmente, la

2014/15. Si bien los cultivos menores tuvieron acotados incrementos en las superficies sembradas, en el caso del trigo y del girasol la superficie implantada se redujo en 0,49 y 0,77 millones de hectáreas respectivamente.

actual etapa de crecimiento iniciada a mediados de los años noventa.

En la primera de las etapas mencionadas, el incremento de la producción fue motorizada por la expansión de la superficie sembrada, en cambio durante la consolidación del modelo sustitutivo de importaciones la elevación de los rendimientos por hectárea fue central en el crecimiento de la producción.¹³ En tanto, en el período comprendido entre las campañas 1993/94 y 2015/16, como se mencionó, ambos factores fueron determinantes en el citado incremento.

En las dos etapas de menor dinamismo de la producción se verificó una reducción en la superficie sembrada pero la mejora en los rendimientos por hectárea posibilitó una leve expansión de la producción. La primera de dichas etapas fue durante la fase inicial del modelo sustitutivo de importaciones (1930-1958), cuando la imposibilidad de adquirir maquinaria agrícola en el exterior, sumada a la pérdida de rentabilidad relativa de la agricultura respecto de la ganadería condujeron a una disminución del área sembrada. En tanto, que durante la primera fase de la valorización financiera (1976-1993), la elevada rentabilidad de las colocaciones en la esfera financiera determinó una reducción de la producción agrícola efectiva respecto de la potencial, a la vez que se inició el proceso de liquidación de ganado vacuno más significativo en la historia de nuestro país.¹⁴

El crecimiento de la producción agrícola desde mediados de la década de los noventa del siglo XX se reflejó en una modificación de la tendencia prevalente en los períodos previos, cuando la pérdida de relevancia en el mercado mundial de productos agrícolas fue un factor recurrente para nuestro país desde el abandono del modelo agroexportador. Mientras que en el período comprendido entre los años 1961 y 1965 nuestro país producía el 2,6% de la producción mundial de trigo, maíz, girasol y soja, dicha proporción se elevó hasta el 4,7% en el período 2010-2014. Este aumento de la participación argentina en la producción mundial, obedeció esencialmente a la expansión de la producción sojera, que pasó de representar una proporción insignificante de la producción mundial a comienzos de la década de los sesenta a explicar el 18,0% de la misma en el quinquenio comprendido entre los años 2010 y 2014.¹⁵

El aumento de la participación de nuestro país en la producción mundial no

¹³ El incremento en los rendimientos por hectárea en la segunda fase del modelo sustitutivo de importaciones estuvo asociado con el proceso de remecanización experimentado en el sector agropecuario pampeano, así como por la adopción de nuevas variedades de cultivos. Al respecto, se puede consultar De Bearzotti (1983).

¹⁴ El aumento en los rendimientos por hectárea en estos períodos es congruente con la disminución del área implantada, por lo general, en las zonas de menor productividad, lo cual tiende a elevar los rendimientos medios de la producción agrícola.

¹⁵ El análisis de la participación de la Argentina en la producción mundial de trigo, maíz, soja

Cuadro 1. Tasa de crecimiento anual acumulativa de la superficie sembrada y de la producción de cereales y oleaginosas, 1900/01 – 2015/16. (en porcentajes)

Campaña	Superficie sembrada	Producción	Rendimientos(1)
1900/01 - 1929/30	4,6	3,8	-0,7
1929/30 - 1958/59	-0,1	0,3	0,5
1958/59 - 1976/77	0,8	4,0	3,3
1976/77 - 1993/94	-1,1	1,3	2,4
1993/94 - 2015/16	3,1	5,3	2,2

Nota: (1) Los rendimientos por hectárea fueron estimados sobre la superficie sembrada, ante la falta de información disponible de superficie cosechada para la totalidad de los cultivos en las primeras décadas del siglo XX. Esta metodología puede subestimar los rendimientos por hectárea al computar áreas implantadas con cultivos con fines forrajeros.

Fuente: Elaboración propia sobre De Bearzotti, S. (1983) y Ministerio de Agroindustria de la Nación.

obedeció solamente al incremento del área sembrada sino que también fue acompañada por un aumento en los rendimientos por hectárea con respecto a los países centrales, reduciéndose de esta manera las brechas de productividad existentes desde finales de los años veinte del siglo XX ante la incorporación masiva de híbridos y fertilizantes particularmente en los Estados Unidos.

En este sentido, si comparamos los diferenciales de rendimiento de la Argentina respecto de los Estados Unidos, en los principales cuatro cultivos de la región pampeana se observa una reducción en las brechas de rendimiento. Mientras que en la década de los '60¹⁶ del siglo XX la producción de maíz en la Argentina exhibía rendimientos 57,4% más reducidos que los verificados en Estados Unidos, dicha proporción se redujo a un 28,0% en el período comprendido entre los años 2010 y 2014. En tanto, la producción triguera redujo su brecha desde un 22,1% a sólo un 2,7% en idéntico período. En el caso de la producción sojera dichos diferenciales pasaron del 34,7% al 10,2% y la producción de girasol que presentaba rendimientos 23,2% inferiores a los de Estados Unidos en la década de los sesenta ostenta actualmente rendimientos superiores a los verificados en dicho país.¹⁷

Como se mencionó, la expansión del área sembrada en la Argentina y girasol, así como de la evolución de los rendimientos por hectárea, se realizó sobre información de FAO (Food and Agriculture Organization).

¹⁶ Se considera el período comprendido entre los años 1961 y 1969.

¹⁷ Elaboración propia sobre información de FAO (Food and Agriculture Organization). Si la comparación se realiza con Canadá se observa que mientras que en la década de los '60 (1961/69) del siglo XX la producción de maíz en la Argentina exhibía rendimientos 60,8% más reducidos que los verificados en dicho país, dicha proporción se redujo a un 28,0% en el período comprendido entre los años 2010 y 2014. En el caso de la producción sojera

implicó la incorporación de tierras anteriormente destinadas a la ganadería pero también el desplazamiento de diversos cultivos industriales en las distintas regiones de nuestro país. En una visión agregada de este proceso se observa que la región pampeana explica por sí sola el 76,0% del incremento del área agrícola en el conjunto del país entre las campañas 1993/94 y 2014/15. Sin embargo, dicho crecimiento no se produjo en la zona núcleo sino fundamentalmente en el resto de la región, la cual explica el 65,0% del aumento en la superficie sembrada total. Este proceso obedece a que la expansión del área agrícola en la zona núcleo pampeana se había producido en la etapa previa (1976/77-1993/94), cuando se verificó un crecimiento del 32% del área implantada ante el desplazamiento de la ganadería (**cuadro 2**).¹⁸

El crecimiento del área agrícola en las zonas periféricas de la región pampeana -12 millones de hectáreas incorporadas a la producción agrícola en poco más de dos décadas- estuvo asociado con la contracción del área sembrada que se había registrado durante la primera fase de la valorización financiera en dichas zonas, la cual pasó de casi 15,0 millones de hectáreas en la campaña 1976/77 a 11,0 millones en 1993/94. En este sentido, la presencia de vastas superficies no dedicadas a la producción agropecuaria, junto con la posibilidad de utilizar áreas previamente destinadas a la producción ganadera, constituyeron los pilares centrales de este proceso.

Si bien la mayor contribución a la expansión del área implantada correspondió a la región pampeana, en las restantes regiones de nuestro país se verificaron tasas de crecimiento más significativas. En efecto, mientras que en la región pampeana el área sembrada se expandió a una tasa anual acumulativa del 2,6%, en el NOA dicha tasa alcanzó el 7,4% y el 5,3% en el NEA. El aumento del área implantada en estas dos últimas regiones se explica principalmente por la expansión del área implantada con cereales y oleaginosas en las provincias de Santiago del Estero y Chaco, que dieron cuenta del 47,9% y del 24,5% de dicho crecimiento respectivamente y, en menor medida, por Salta y Tucumán que representaron conjuntamente el 23,5% del aumento de la superficie cultivada. En tanto, en las restantes provincias que componen el NEA y el NOA no se verificaron variaciones sustantivas.

La expansión de la superficie agrícola en la región pampeana entre las campañas 1993/94 y 2014/15 exhibió diferentes intensidades en las distintas provincias que la componen. Ciertamente, con un incremento del

dichos diferenciales pasaron del 42,5% al 8,1%. En tanto, la producción triguera mantiene pequeños diferenciales aunque similares a los existentes en la década de los sesenta (en torno del 1,5%).

¹⁸ La superficie implantada en la zona núcleo pampeana se incrementó en 1,7 millones de hectáreas entre las campañas 1976/77 y 1993/94, pasando de 5,4 millones de hectáreas a 7,1 millones de hectáreas en el período mencionado.

Cuadro 2. Evolución de la superficie sembrada y de la producción de cereales y oleaginosas por región, Campañas seleccionadas: 1993/94-2015/16. (en hectáreas, toneladas y porcentajes)

	Región	1993/94	2014/15	Var. %	TAA(1)
Sup. sembrada (en hectáreas)	Total del País	19.641.605	38.139.496	94,2	3,1
	Región Pampeana:	18.253.685	32.307.996	77,0	2,6
	- Resto	11.067.270	23.084.642	108,6	3,4
	- Zona Núcleo(3)	7.186.415	9.223.354	28,3	1,1
	NOA	736.130	3.504.957	376,1	7,4
	NEA	472.290	1.480.357	213,4	5,3
	Resto del país(2)	179.500	846.186	371,4	7,3
Producción (en toneladas)	Total del País	40.038.073	124.267.847	210,4	5,3
	Región Pampeana:	37.516.173	104.945.067	179,7	4,8
	- Resto	20.312.712	71.552.396	252,3	5,9
	- Zona Núcleo(3)	17.203.461	33.392.671	94,1	3,1
	NOA	1.474.400	12.026.809	715,7	10,0
	NEA	878.500	4.089.676	365,5	7,2
	Resto del país(2)	169.000	3.206.295	1.797,2	14,3

Nota:(1) Tasa anual acumulativa. (2) Incluye Patagonia y Cuyo. (3) La zona núcleo pampeana comprende los siguientes partidos en la provincia de Buenos Aires: 25 de Mayo, Alberti, Arrecifes, Baradero, Bragado, Campana, Capitán Sarmiento, Chacabuco, Chivilcoy, Colón, General Arenales, Junín, Pergamino, Ramallo, Rojas, Salto, San Antonio de Areco, San Nicolás, San Pedro y Zárate. En la provincia de Córdoba los departamentos de: Gral. San Martín, Juárez Celman, Marcos Juárez, Río Segundo, Tercero Arriba y Unión. En la provincia de Santa Fé los departamentos de: Belgrano, Caseros, Constitución, General López, Iriondo, Rosario, San Jerónimo, San Lorenzo y San Martín.

Fuente: elaboración propia sobre información del Ministerio de Agroindustria de la Nación.

115,6% y 198,5% respectivamente, las provincias de Córdoba y Entre Ríos lideraron el proceso de crecimiento del área destinada a la producción agrícola. En tanto, las provincias de Buenos Aires y Santa Fe¹⁹ registraron una expansión del área agrícola más moderada (84,9% y 35,1%, respectivamente). En cambio, y a contramano del comportamiento regional, en la provin-

¹⁹ Seguramente este desempeño estuvo asociado con el elevado grado de utilización agrícola de las tierras santafesinas, en las cuales -dado el paquete tecnológico vigente- no existen zonas plausibles de ser incorporadas a la producción agrícola, ya sea a través de la expansión de la frontera agrícola o por el desplazamiento de otras producciones.

cia de La Pampa se mantuvo prácticamente inalterada la superficie sembrada. En este período, se incorporaron a la producción agrícola más de 14 millones de hectáreas, si bien la provincia de Entre Ríos fue la que lideró el crecimiento del área sembrada, fueron las provincias de Buenos Aires y Córdoba las que contribuyeron en mayor medida al aumento de la superficie agrícola regional.

Por último, en términos de la contribución de cada región a la producción total de cereales y oleaginosas no se registraron modificaciones sustanciales en el último período considerado, manteniéndose las tendencias ya presentes desde mediados de los años noventa. Si bien la región pampeana continuó contribuyendo en forma determinante a la producción de cereales y oleaginosas, dando cuenta del 84,5% de la misma en la campaña 2015/16, su participación se redujo en más de nueve puntos porcentuales respecto de la campaña 1993/94. Esta disminución se explica centralmente por la expansión de la frontera agraria en las regiones periféricas, posibilitando un notorio incremento de la producción en el NEA y el NOA. En el mismo sentido, la caída de la participación de la zona núcleo pampeana en la producción total se debió tanto a la expansión antes mencionada como también al extraordinario crecimiento del área agrícola en las zonas periféricas de dicha región. Estos procesos determinaron una pérdida de participación en la producción total de la zona núcleo pampeana cercana a los dieciséis puntos porcentuales entre las campañas 1993/94 y 2014/15, en tanto que el resto de la región pampeana incrementó su participación en 6,8 puntos porcentuales.

Expansión agrícola y rentabilidad

El nuevo paradigma productivo adoptado en el sector agrario pampeano a mediados de la década de los '90 permitió una mejora en los márgenes brutos de la producción agrícola, proceso que fue determinante para mantener, en un contexto de contracción de los precios internacionales, como el experimentado en el segundo quinquenio de la década de los noventa, la expansión de la superficie implantada con cereales y oleaginosas. Es más, la producción agrícola no sólo no se redujo ante la contracción experimentada por los precios internacionales sino que mantuvo su ritmo de crecimiento. En tanto, si bien el colapso del régimen de convertibilidad produjo alteraciones sustantivas en la distribución del excedente agropecuario, no implicó una modificación de las tendencias observadas desde mediados de los años noventa en la producción agraria pampeana, tal como se pudo observar en la sección anterior.

La nueva estructura de precios relativos gestada tras el colapso del régimen de convertibilidad posibilitó un incremento de la rentabilidad de la producción agrícola, a pesar de la aplicación de derechos de exportación (retencio-

nes a las exportaciones) desde el mes de marzo de 2002.²⁰ Se debe señalar que entre los distintos mecanismos existentes para apropiar excedente generado en la producción agraria, las retenciones a las exportaciones han sido sin lugar a dudas el más visible y utilizado en nuestro país a lo largo de su historia.²¹ La aplicación de las mismas produce dos efectos centrales sobre la economía local. En primer lugar, permite la apropiación directa por parte del Estado de una porción del excedente generado en el sector agrario, a través del incremento de los recursos fiscales. En segundo lugar, modifica la estructura de precios relativos, abaratando los productos afectados por las retenciones en el mercado local y -consecuentemente- provocando una transferencia de recursos al conjunto de la sociedad. De este modo, los derechos de exportación inciden tanto en la exportación como en la venta en el mercado interno, reduciendo en ambos casos los ingresos de los productores. Por lo tanto, la imposición total al sector por medio de las retenciones a las exportaciones no se reduce exclusivamente a las ventas externas, sino que es igual a la alícuota multiplicada por la producción total.

Se debe destacar que la aplicación de derechos de exportación a la producción agraria desde 2002 no se tradujo en una contracción de los ingresos percibidos por los productores agrarios respecto de lo acontecido durante el régimen de convertibilidad. La aguda depreciación que sufrió la moneda, la recuperación que experimentaron los precios internacionales de los productos agrarios y el progresivo aumento de los rendimientos permitieron una elevación de los márgenes brutos de la producción agrícola. Los márgenes brutos por hectárea en la etapa comprendida entre los años 2002 y 2015 fueron un 21,2% más elevados que los verificados durante la vigencia del régimen de convertibilidad, valuados en dólares constantes. Más aún, si la

²⁰ El margen bruto es un indicador de la rentabilidad obtenida por el productor y surge de la diferencia entre ingresos brutos y gastos directos. Sin embargo, no contempla los gastos de estructura, impuestos fijos ni amortizaciones. Se debe señalar que las series utilizadas fueron elaboradas sobre información suministrada por la revista *Márgenes Agropecuarios* y representan a una unidad de producción típica de la región pampeana, esto no implica que no haya productores que obtengan mayores o menores márgenes de rentabilidad de los aquí expuestos. La serie de márgenes brutos por hectárea se construyó sobre la información publicada por la revista *Márgenes Agropecuarios* para los cuatro principales cultivos para el período correspondiente a los años 1990 y 2007, ponderando cada cultivo por la superficie sembrada. Para los años posteriores, dada la discontinuidad de la serie publicada, se procedió a actualizar la información sobre la evolución de los márgenes brutos del sur de la provincia de Córdoba en el caso de la soja, sudeste y sudoeste de la provincia de Buenos Aires en el caso del girasol, norte de Buenos Aires y sur de Santa Fe para el maíz y el trigo, ya que dichas zonas eran similares a las consideradas en la serie anteriormente publicada. La estimación a dólares constantes se realizó deflactando por el índice de precios al consumidor de los Estados Unidos.

²¹ Esta forma de imposición comenzó desde mediados del siglo XIX, ya que "rigieron entre 1862 y 1888; de 1890 a 1905 y en el período 1918/25" Gaggero y Grasso (2005:70).

comparación se realiza sobre su poder adquisitivo interno, el aumento en la rentabilidad fue mucho más significativo, permitiendo más que duplicar los márgenes respecto de la etapa anterior.

Sin embargo, la evaluación del conjunto de la etapa no permite observar las sensibles modificaciones que ocurrieron en el transcurso de la misma, tanto respecto de los márgenes brutos por hectárea alcanzados, así como acerca de sus determinantes.

En una primera etapa comprendida entre los años 2002 y 2006, los márgenes brutos por hectárea, evaluados en dólares constantes, fueron más elevados que los verificados en el promedio del régimen de convertibilidad, producto centralmente de la disminución de los costos de producción en dólares tras la devaluación de la moneda y, en menor medida, por una acotada recuperación de los precios internacionales tras el piso que habían alcanzado en 2001. En otras palabras, el nuevo modelo de crecimiento basado sobre un tipo de cambio excepcionalmente competitivo posibilitó, a pesar de la aplicación de derechos de exportación, una mayor apropiación del excedente agrario por parte de los productores, que vieron incrementados sus márgenes brutos promedio de producción por hectárea en un 29,8% respecto de los vigentes en el período 1998-2001 y en un 8,1% respecto del promedio del régimen de convertibilidad (**gráfico 2**).²²

Se debe señalar que si bien los precios internacionales de los productos agrarios se recuperaron respecto de los valores prevalecientes a fines del régimen de convertibilidad, los mismos no fueron determinantes en el aumento en los márgenes. El precio promedio de exportación de los principales cuatro cultivos pampeanos durante el período comprendido entre los años 2002 y 2006 fue un 8,9% más reducido que el verificado durante la vigencia del régimen de convertibilidad.²³

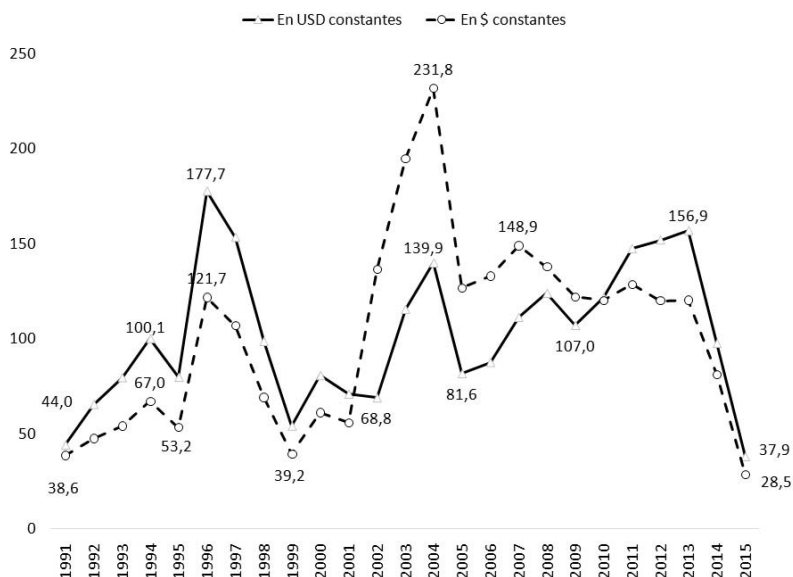
Por lo tanto, los márgenes de rentabilidad alcanzados durante esta etapa estuvieron asociados con el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo, que a su vez potenció el poder adquisitivo local del margen apropiado por los productores en el mercado internacional. Como se mencionó, este incremento en la rentabilidad de la producción agraria se produjo a pesar de la aplicación de derechos de exportación a los principales cultivos pampeanos, de otra forma la mejora en la rentabilidad sectorial hubiera sido aún más significativa. Sin embargo, a pesar de la aplicación de los mismos, con un nivel de alcúotas que promedió el 22,0% entre 2002 y 2006, el tipo de cam-

²² Sin embargo, si se evalúa la evolución del margen bruto según su poder adquisitivo interno se observa que los mismos se expandieron un 153,9% respecto del promedio verificado durante la vigencia del régimen de convertibilidad.

²³ El precio promedio de exportación se estimó sobre el precio FOB - Puertos Argentinos de los principales cuatro cultivos pampeanos (trigo, maíz, soja y girasol), ponderados en cada año por la superficie implantada con cada cultivo.

Gráfico 2. Evolución de los márgenes brutos en la producción agrícola valuados en dólares y pesos constantes, 1991 – 2015. (1) (2)

(en número índice base promedio de la serie = 100)



Notas: (1) El margen agrícola se estimó sobre información de la revista *Márgenes Agropecuarios* y se construyó sobre el promedio ponderado por superficie de los principales cuatro cultivos pampeanos. Para más información consultar la nota 22 del presente trabajo. (2) La estimación en dólares constantes se realizó deflactando por el índice de precios minoristas de los Estados Unidos. En la estimación a pesos constantes se utilizó el IPC-INDEC hasta 2007 y posteriormente por el IPC-9 Provincias calculado por CIFRA-CTA.

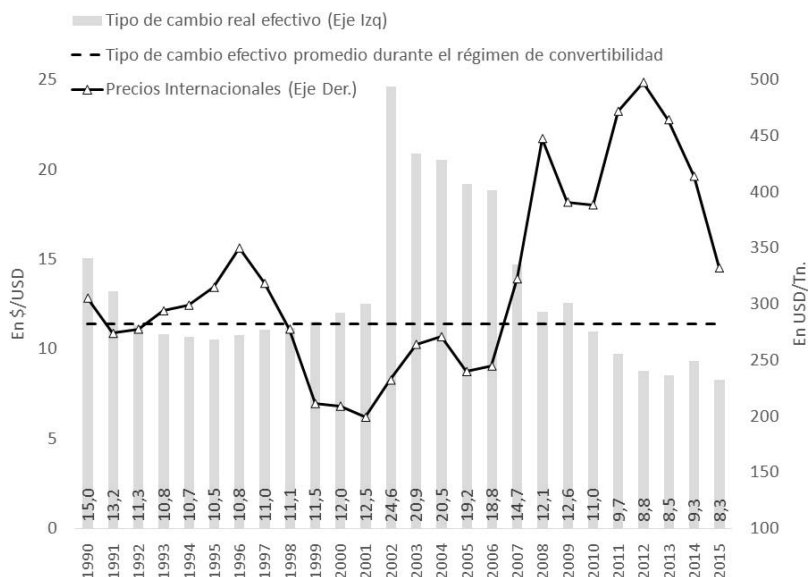
Fuente: Elaboración propia sobre la Revista *Márgenes Agropecuarios*, INDEC y Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

bio efectivo al que accedieron los productores agrarios fue un 82,4% más competitivo -depreciado- que el vigente a lo largo del régimen de convertibilidad (**gráfico 3**).²⁵

La modificación de las condiciones imperantes en el mercado mundial condujo desde 2007 a un ascenso en los precios internacionales de los productos agrarios, proceso que se tradujo en un aumento de la rentabilidad de la

²⁴ El tipo de cambio efectivo para la producción agraria toma en consideración el tipo de cambio real con los Estados Unidos y la alícuota de retenciones vigente en cada período histórico. La utilización del tipo de cambio real bilateral con los Estados Unidos en este trabajo obedece a que los productos agrarios expresan sus precios en dólares en el mercado mundial y las modificaciones en el valor relativo del dólar respecto de las restantes monedas se expresa indirectamente en el precio internacional de los productos agrarios.

Gráfico 3. Evolución del tipo de cambio efectivo para el sector agrario y del precio FOB de exportación de los principales cuatro cultivos pampeanos, 1990 – 2015.(1) (en dólares constantes de 2015)



Nota: (1) El tipo de cambio efectivo se estimó sobre la evolución del tipo cambio real bilateral con los Estados Unidos y la evolución de las alícuotas promedio de retenciones a las exportaciones, ponderando cada cultivo por su correspondiente superficie sembrada. Se consideraron los siguientes cultivos: trigo, maíz, soja y girasol. Para la estimación del tipo de cambio real se consideró el IPC de los Estados Unidos y el IPC-INDEC hasta 2007, con posterioridad se utilizó el IPC-9P publicado por CINFRA. El precio promedio de exportación se estimó sobre el precio FOB - Puertos Argentinos de los principales cuatro cultivos pampeanos (trigo, maíz, soja y girasol), ponderados en cada año por la superficie implantada con cada cultivo.

Fuente: elaboración propia sobre la Revista *Márgenes Agropecuarios*, INDEC y Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

producción agrícola, a pesar de la progresiva apreciación del tipo de cambio real. Entre los años 2007 y 2013, el margen bruto promedio de la producción agrícola valuado en dólares constantes fue un 44,0% más elevado que el verificado durante la vigencia del régimen de convertibilidad y un 33,2% más alto que el correspondiente al período 2002-2006. En esta etapa, el incremento en la rentabilidad de la producción agrícola obedeció íntegramente a la elevación de los precios internacionales, que en el caso de los principales cultivos pampeanos aumentó un 54,8% respecto de los precios promedio vigentes durante el régimen de convertibilidad.²⁵ A su vez, los aumen-

tos en los rendimientos por hectárea prácticamente compensaron el incremento en los costos de producción en dólares ante la progresiva apreciación del tipo de cambio, determinando que el margen agrícola en dólares se eleva prácticamente en la misma proporción que los precios internacionales.

Se debe señalar, que la progresiva apreciación del tipo de cambio experimentada durante esta etapa determinó una pérdida de rentabilidad en los márgenes brutos evaluados según su capacidad adquisitiva en el mercado local respecto de la etapa previa (2002-2006), aunque se mantuvieron por encima de los experimentados durante el régimen de convertibilidad.

Durante este período, el incremento en el precio interno de los alimentos como consecuencia de la elevación de los precios internacionales condujo al gobierno nacional a la aplicación de medidas adicionales tendientes a desacoplar los precios locales de los vigentes en el mercado mundial. En primer lugar, se otorgaron hasta el año 2011 subsidios a los molinos harineros, productores lácteos, productores de carne aviar y a los *feedlot* de carne vacuna con el fin de compensar a dichos sectores por el incremento en los precios de sus insumos, para de esta forma evitar una elevación en los precios domésticos de estos productos. Dichos subsidios fueron distribuidos a través de la ONCCA (Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario) y, según Nogues, J. (2014) totalizaron aproximadamente US\$ 600 millones anuales.²⁶

El segundo mecanismo aplicado fue la instauración y profundización de las restricciones cuantitativas a la exportación, que ya se habían iniciado en 2006 en el caso del trigo y de la carne vacuna, pero que se profundizaron a partir de este momento e incluyeron nuevos productos como el maíz. El objetivo de estas medidas fue mantener estable el nivel de precios interno de los alimentos, sin embargo su efectividad en el mediano y largo plazo fue, como mínimo, dudosa.²⁷ Estas restricciones condujeron a que en algunos períodos el precio interno de estos productos se ubicara por debajo del precio internacional menos la alícuota de exportación correspondiente, precio

²⁵ Sobre la evolución en los precios FOB puertos argentinos de los cuatro principales cultivos agrícolas (soja, trigo, maíz y girasol) se estimó un índice de precios ponderando cada uno según su superficie sembrada.

²⁶ Según Nogues, J. (2015: 33) los montos de subsidios autorizados por la ONCAA entre los años 2007 y 2011 tuvieron la siguiente distribución: molinos harineros \$ 1.717 millones, lácteos \$ 616 millones, carne aviar \$ 1.275 millones y *feedlot* de carne vacuna \$ 1.324 millones.

²⁷ Al respecto del sector harinero Nogues, J. (2015: 80) afirma: "En el caso de la harina donde la incidencia del trigo en los costos de producción es muy elevada, la discrepancia es más llamativa que en el caso del pan donde su estructura de costos está muy influenciada por insumos no transables como alquileres y salarios. El acelerado crecimiento en el precio consumidor de la harina de trigo bien por encima del precio pagado a los productores sugiere que los molinos harineros podrían haberse quedado con una parte importante de las rentas pro-

denominado FAS (*Free Along Ship*)²⁸, determinando una transferencia adicional de ingresos desde los productores agrarios a la industria procesadora de estos productos y, en mucho menor medida, a los consumidores.

Por lo tanto, la apropiación de excedente agrario a partir de esta etapa no estuvo dada sólo por la aplicación de retenciones a las exportaciones de granos sino que las restricciones cuantitativas a las exportaciones de ciertos productos supusieron también transferencias de recursos hacia otros sectores económicos.

Adicionalmente en el marco de la elevación de los precios internacionales de los productos agrarios el Estado nacional, a través de la resolución 125/08 del Ministerio de Economía, pretendió modificar sustancialmente el régimen de alcúotas para la exportación de granos, pasando de un esquema de alcúotas fijas a otro móvil según la evolución de los precios internacionales. Esta medida tenía como finalidad implementar un esquema de alcúotas crecientes a medida que se elevaban los precios internacionales de los productos agrarios, implicando en los hechos un “tope” a los precios percibidos por los productores. Dicha medida hubiera permitido desacoplar los precios locales de los vigentes en el mercado internacional, implicando por lo tanto una transferencia de recursos desde el sector agrario al conjunto de la sociedad argentina, a la vez que el Estado nacional robustecía sus ingresos fiscales con el incremento en el nivel de imposición a las exportaciones de granos.

La resistencia a esta medida por parte del conjunto del sector agropecuario condujo al Poder Ejecutivo nacional a presentar la misma ante el Congreso de la Nación para su ratificación, pero fue rechazada.²⁹ En definitiva, el esquema planteado originalmente en la resolución 125/08 implicaba la apropiación por parte del Estado nacional y del conjunto de la sociedad

teccionistas generadas por las restricciones cuantitativas. Las barreras sobre las exportaciones fueron reforzadas con controles de precios sobre la harina de trigo vendida en el mercado interno y sobre el pan pero estos controles parecen haber sido eludidos.”

²⁸ Según Nogues, J. (2015: 34), el efecto de este tipo de políticas sobre el sector agropecuario fue más significativo que su impacto cuantitativo, ya que potenció la incertidumbre ante la falta de certeza en la cuantía de los permisos de exportación que serían asignados, así como el impacto que podrían tener los mismos sobre los precios en el mercado interno.

²⁹ Al respecto Nogues, J. (2015: 29) afirma: “Los intereses del campo se agrupan fundamentalmente en cuatro entidades agrupadas en lo que se conoce como la Mesa de Enlace: la Sociedad Rural Argentina (SRA, que en términos generales representa las grandes unidades de la región pampeana); la Federación Agraria Argentina (FAA que representa las pymes agropecuarias); Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y Coninagro (Confederación Intercooperativa Agropecuaria). El único momento en que estas cuatro organizaciones funcionaron de manera cohesionada y organizada fue cuando se opusieron a la Resolución ME 125 que en 2008 sustituyó las tasas fijas de derechos por tasas variables en función de los precios internacionales. Durante los meses que prevaleció esta resolución, el cambio con-

argentina de las mejoras en la rentabilidad agrícola asociadas con el incremento de los precios internacionales. En otras palabras, los márgenes agrícolas en dólares percibidos por los productores se habrían mantenido constantes a pesar de la variación en los precios internacionales.³⁰ Sin embargo, la progresiva apreciación del tipo de cambio durante esta etapa seguramente hubiera implicado una paulatina contracción en los niveles de rentabilidad de la producción agraria. En este sentido, el nivel de imposición no puede considerar sólo el nivel de precios internacionales vigente, sino también el tipo de cambio real en cada período histórico. En efecto, la aplicación de derechos de exportación y, más específicamente, el nivel de las alícuotas ha estado en su historial estrechamente asociado con la competitividad cambiaria. La presencia de un tipo de cambio sensiblemente apreciado puede conducir a la imposibilidad de aplicar derechos de exportación a la producción agraria sin comprometer la competitividad mínima requerida por la agricultura pampeana.³¹

La progresiva apreciación del tipo de cambio a lo largo de la posconvertibilidad determinó que el tipo de cambio efectivo para la producción agraria a partir de 2010 fuera inferior al vigente durante el régimen de convertibilidad. Sin embargo, esto no implicó una disminución siquiera transitoria en la rentabilidad de la producción agraria, por lo contrario los productores alcanzaron durante este período una tasa de rentabilidad superior a la verificada en los períodos previos, tal como se mencionó anteriormente. Además, se elevó la masa de excedente bruto -márgenes brutos- generado en la producción agraria ante el incremento de los mismos y del área implantada, pasando de un promedio anual de US\$ 4.633 millones durante la vigencia del régimen de convertibilidad a US\$ 10.160 millones en el período comprendido entre los años 2007 y 2013.³²

Sin embargo, el escenario comenzó a modificarse a partir de 2013 cuando se asistió a una progresiva reducción en los precios internacionales de los

llevó un aumento drástico de las tasas efectivas que en algunos casos llegaron a valores del orden del 50% durante algunos días de precios internacionales muy elevados (a este valor llegó por ejemplo la tasa del derecho sobre las exportaciones de soja, Nogués 2014)".

³⁰ La resolución 125 y la elevación de los precios internacionales de los productos agrarios determinaron durante la vigencia de esta medida un aumento en las alícuotas de retenciones de los principales cultivos pampeanos. En el caso de la soja la alícuota pasó desde un 35% a un 44 por ciento.

³¹ Al respecto, Nogués, J. (2015: 27) sostiene: "Durante los '90, estos hechos (bajos precios internacionales y creciente sobrevaluación del peso) redujeron la renta de la tierra de manera significativa y por lo tanto, no quedaba mucho espacio para extraer ingresos impositivos de este factor sin poner en rojo el balance económico de los productores agropecuarios."

³² La estimación tomó en consideración sólo a los principales cuatro cultivos y se elaboró sobre la multiplicación del área implantada por el margen bruto por hectárea promedio en cada período.

³³ La evolución en el valor de los arrendamientos en la zona núcleo sojera se basa sobre el arri-

productos agrarios, la cual adquirió intensidad e incidencia en la economía local a partir del año 2014. En el período 2014-2015, los precios internacionales de los productos agrarios se ubicaron un 12,4% por debajo de los prevalecientes en el período comprendido entre los años 2007 y 2013. A la vez, el sostenimiento de la tendencia de apreciación del tipo de cambio real contrajo aún más la rentabilidad de la producción agraria ante el incremento de los costos en dólares. Así, en esta última etapa se asistió a una contracción en los niveles de rentabilidad, los cuales se ubicaron por debajo de los alcanzados en la etapa previa (-48,5%) y casi un 26% por debajo de los vigentes durante el régimen de convertibilidad. De todas formas, esta sensible caída en los niveles de rentabilidad no se tradujo en una disminución del área implantada ni de la producción que, por lo contrario, mantuvo su tendencia ascendente.

Esta última etapa (2014-2015) puso en evidencia la extraordinaria competitividad que alcanzó la producción agraria de nuestro país, donde a pesar de la contracción en los precios internacionales y la progresiva apreciación de la moneda que se tradujeron en una notoria reducción en la rentabilidad agrícola, la superficie implantada y la producción siguieron su curso ascendente. Evidentemente, esta pérdida de rentabilidad no implicó una contracción de la tasa media de ganancia del sector lo suficientemente relevante para, al menos, reducir los niveles de producción en las zonas de menor productividad. Por lo contrario, el aumento de la superficie implantada reflejó la persistencia de niveles de rentabilidad acordes con su la expansión.

De todas formas, este comportamiento en el nivel agregado oculta fenómenos particulares de algunas producciones como la triguera, donde las restricciones cuantitativas a las exportaciones más la alícuota de retenciones condujo a una severa pérdida de rentabilidad. En este sentido, la disminución en el nivel de las alícuotas a las exportaciones de trigo y maíz que se efectuaron a fines de 2008 tuvieron un impacto acotado en el marco de la intensificación de las restricciones cuantitativas a las exportaciones.

La reducción de la rentabilidad producto de los factores mencionados si bien no produjo la salida de amplias superficies de producción, sí se tradujo en una notoria disminución en el costo de los arrendamientos. En efecto, en la zona núcleo sojera se redujo un 34,4% en el período comprendido entre los años 2014 y 2015 respecto de lo acontecido en el período 2007-2013.³³ En otras palabras, a pesar de la disminución en el nivel de rentabilidad de la producción agraria los productores acceden a la tasa “mínima” de ganancia, cubo de Arbolave, M. (2016). La estimación del valor de los arrendamientos en dólares constantes se realizó sobre el índice de precios al consumidor de los Estados Unidos (www.bls.gov). En las restantes zonas también se verificaron reducciones en el valor de los arrendamientos, por ejemplo, en la zona agrícola del oeste la contracción alcanzó el 48,9% y en la zona triguera un 24,8 por ciento.

³⁴ En este sentido, se debe señalar que las evidencias disponibles indican que mayoritaria-

Cuadro 3. Evolución del valor de los arrendamientos en dólares constantes, 1995-2015(1). (en número índice promedio de la serie = 100)

Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor
1995	57,4	2002	54,2	2009	112,2
1996	119,9	2003	76,4	2010	156,5
1997	101,6	2004	97,0	2011	170,3
1998	77,1	2005	84,2	2012	159,5
1999	58,5	2006	89,6	2013	127,5
2000	63,5	2007	108,8	2014	111,4
2001	56,8	2008	145,2	2015	72,3

Nota: (1) Los valores en dólares corrientes se deflactaron por el índice de precios al consumidor de los Estados Unidos. Fuente: elaboración propia sobre Arbolave, Mario (2016), "Evolución de los arrendamientos 1995/2016", Revista *Márgenes Agropecuarios* N° 376.

ya que de otra forma se hubiera contraído la superficie implantada. En tanto, la mayor parte de la disminución de los márgenes agrarios operó sobre la renta captada por los propietarios de la tierra a través de la disminución en el valor de sus arrendamientos (**cuadro 3**).

Estas evidencias revisten particular importancia en un período en el cual las transformaciones tecnológicas que operaron sobre el sector; así como del impacto de algunas de las privatizaciones realizadas en la década de los '90 del siglo XX, potenciaron las economías de escala que de por sí siempre caracterizaron a la producción agropecuaria pampeana. Es indudable, que dicho proceso motorizó un notorio incremento de la tierra otorgada en arrendamiento, en general, por parte de los propietarios sin la cantidad de tierra ni el capital necesario para alcanzar las escalas óptimas de producción. Este proceso se tradujo en la progresiva consolidación de grandes productores agrarios que sobre las tierras propias y las arrendadas lograron alcanzar las escalas de producción requeridas actualmente en el sector agrario pampeano.³⁴

Se debe destacar, que los altos niveles de rentabilidad alcanzados por la producción agraria durante la posconvertibilidad posibilitaron elevados valores de los arrendamientos, los cuales fueron determinantes en el mantenimiento de sus tierras por parte de aquellos pequeños y medianos productores que no disponen de capital suficiente para arrendar mayores superficies y

mente los *pools* de Siembra y los Fondos de Inversión Agrícola no pertenecen a fracciones del capital extrasectoriales, sino a los propios propietarios agropecuarios pampeanos. Al respecto se puede consultar Arceo, Nicolás (2011).

³⁵ La zona maicera abarca los partidos de Pergamino, Rojas y Colón en la provincia de Buenos

alcanzar de esta manera las escalas mínimas de producción requeridas por el nuevo paquete tecnológico imperante en la producción agrícola. En efecto, el valor de los arrendamientos en la zona núcleo sojera tuvo un crecimiento significativo a lo largo de la posconvertibilidad, al igual que prácticamente en la totalidad de las zonas agrícolas. En la primera de las etapas analizadas (2002-2006), el valor de los arrendamientos se ubicó en niveles similares a los prevalecientes en el período comprendido entre los años 1995 y 2001, pero dicha relación se elevó hasta un 75,9% al considerar la etapa comprendida entre los años 2007 y 2013, para posteriormente reducirse en el contexto de retracción de la rentabilidad de la producción agraria hasta un 15,4% por ciento.

A su vez, el incremento en los niveles de rentabilidad en la producción agrícola no se tradujo solamente en un aumento en el valor de los arrendamientos sino también en un persistente incremento en el valor de las tierras agrícolas pampeanas, proceso que se vio potenciado por las reducidas oportunidades de inversión en el mercado financiero local. En el caso de la zona maicera el precio promedio por hectárea pasó de 2.400 dólares a mediados del régimen de convertibilidad a 17.375 dólares por hectárea en el año 2012, para reducirse en los años venideros hasta los 15.000 dólares en el marco de la contracción en la rentabilidad de la producción agrícola.^{35/36} Por lo tanto, el nuevo patrón de crecimiento adoptado tras el colapso del régimen de convertibilidad no sólo supuso una mayor rentabilidad de la producción agrícola, sino que además fue acompañado por una elevada ganancia patrimonial. Si tomamos sólo la superficie destinada a la producción de cereales y oleaginosas y consideramos el precio de la tierra en la región de invernada como un promedio del valor de las tierras destinadas a la agricultura se puede estimar que la ganancia patrimonial entre los años 1995 y 2015 que tuvieron los propietarios de la tierra ascendió a, por lo menos, 247 mil millones de dólares. Es decir, prácticamente la mitad del producto bruto interno de un año. Se debe resaltar, que es una estimación de mínima de la ganancia patrimonial, ya que se está considerando un valor promedio por hectárea sensiblemente más reducido que el vigente por lo general en las zonas con aptitud agrícola.³⁷

Aires. Información provista por la revista *Márgenes Agropecuarios*.

³⁶ A la vez, la pesificación de los préstamos en la economía local tras el colapso del régimen de convertibilidad significó una transferencia adicional de ingresos al sector agropecuario. Los productores vieron licuados sus pasivos con el sistema financiero como consecuencia de la pesificación asimétrica, proceso que posibilitó una reducción en la morosidad de los préstamos al sector primario que pasó del 53,7% en 2002 al 8,8% en 2005. Al respecto consultar Bisang, R. (2008).

³⁷ La estimación surge de multiplicar el diferencial en el valor de las tierras de la zona de invernada entre 1995 y 2015 por la superficie sembrada con cereales y oleaginosas en la cam-

En síntesis, a lo largo de la posconvertibilidad se verificó un notorio incremento en la rentabilidad de la producción agrícola respecto de la prevaliente durante la vigencia del régimen de convertibilidad. En una primera etapa, dicho proceso estuvo asociado con la presencia de un tipo de cambio real excepcionalmente elevado, en tanto que desde 2007 hasta 2013 el sostenimiento de los elevados niveles de rentabilidad estuvo asociado casi exclusivamente con el aumento de los precios de los productos agrícolas en el mercado mundial. El deterioro de los precios internacionales de los productos agrarios a partir de ese momento y la progresiva apreciación del tipo de cambio real condujeron a una sensible reducción en los márgenes de rentabilidad de la producción agrícola pampeana, la cual ha sido más aguda en algunas actividades tradicionales como el maíz y el trigo, en donde se aplicaron adicionalmente restricciones cuantitativas a la exportación. De todas formas, la disminución de la rentabilidad no se tradujo en una contracción de la producción o del área sembrada, sino en una caída en la renta apropiada por los dueños de la tierra.³⁸

Las medidas adoptadas por la nueva administración a fines de 2015 tuvieron por objetivo contrarrestar la pérdida de rentabilidad que exhibía el sector agrario desde 2014. Estas medidas permitieron una recomposición parcial de la rentabilidad de la producción agraria en su conjunto, aunque implicaron una recomposición muy significativa en algunas producciones (trigo y maíz). Se debe destacar, que dicha recomposición se produjo en un contexto en donde no se asistía a una disminución del área implantada y, seguramente, la misma será apropiada por los propietarios que otorgan sus tierras en arrendamiento sin que esto implique una modificación sustancial en el área implantada.

Reflexiones finales

El sector agrario asistió desde mediados de la década de los noventa a un proceso de expansión inédito desde el abandono del modelo agroexportador a inicios de la década de los '30 del siglo XX, cuando el colapso del régimen de convertibilidad en 2001 y la progresiva consolidación de un nuevo patrón de crecimiento en los años sucesivos no supuso una traba siquiera transitoria al desarrollo del sector agrario, a pesar de la aplicación de retenciones a las exportaciones y, desde 2006, de restricciones cuantitativas a las exportaciones.
paña 2015/16.

³⁸ Se debe señalar, que en el año 2015 se instrumentaron programas de reintegros de los derechos de exportación para pequeños y medianos productores que pudieron haber compensado al menos parcialmente la disminución en los niveles de rentabilidad.

³⁹ La producción de cereales y oleaginosas representa aproximadamente el 50% del valor bruto de producción a precios constantes de la rama agricultura, ganadería, caza y silvicultura del PIB en el período comprendido entre los años 2004 y 2015.

nes de algunos productos agrarios. Por lo contrario, la elevación de los precios internacionales, el incremento de la productividad agraria y la presencia de un tipo de cambio competitivo, al menos, hasta el año 2009 posibilitaron no sólo el mantenimiento sino la expansión de los niveles de rentabilidad respecto de los vigentes en la década de los noventa del siglo pasado.

Sin embargo, este extraordinario proceso de expansión del sector agrícola no se ha traducido en un incremento de la incidencia del sector agropecuario en el conjunto de la economía argentina, producto del elevado crecimiento de la economía en este período, pero también por el bajo dinamismo de diversas actividades agropecuarias.³⁹ En efecto, independientemente de la serie de cuentas nacionales que se utilice se observa una estabilización en la participación del sector agropecuario en el producto bruto interno. Mientras que en el segundo quinquenio de la década de los noventa la rama agricultura, ganadería, caza y silvicultura representaba el 5,1% del PIB, dicha relación alcanzó el 5,0% en el período comprendido entre los años 2002 y 2012.⁴⁰ En caso de utilizar la última serie de PIB publicada por el INDEC con base en el año 2004 se observa que la incidencia si bien es más elevada por la modificación de los precios en el año base, el peso de dicha rama en el PIB se redujo desde un 8,1% en el 2004 a un 7,3% del PIB en 2015.

La reducida relevancia del sector agropecuario en el conjunto de la economía argentina, juntamente con la estabilización de su incidencia en el PIB a lo largo de las últimas décadas, determinan la imposibilidad de que este sector se convierta nuevamente en el motor del crecimiento económico de nuestro país. Como se pudo observar, la fase de crecimiento de la producción agrícola más relevante desde el abandono del modelo agroexportador no se ha traducido en un aumento de la importancia del sector agropecuario en la economía argentina.

Es más, considerando el conjunto del complejo agroalimentario no se observa tampoco un incremento de su incidencia en el conjunto de la economía argentina. Efectivamente, si consideramos el valor agregado bruto del conjunto del sector agroalimentario⁴¹ -a precios de 2004- se observa que la incidencia de este sector no sólo no aumentó entre los años 2004 y 2015, sino que pasó de representar un 15,1% del valor agregado bruto a precios básicos del conjunto de la economía argentina a un 14,2% en el período

⁴⁰ La participación de la rama agricultura, ganadería, caza y silvicultura en el PIB a precios de mercado corresponde a la estimación a precios constantes de 1993.

⁴¹ El complejo agroalimentario comprende la rama agricultura, ganadería, caza y silvicultura y las ramas agroalimentarias del complejo manufacturero: alimentos y bebidas y elaboración de productos de tabaco.

⁴² Incluye productos de origen no agropecuario.

mencionado. Es decir, en el marco de una de las fases de mayor crecimiento de la producción agrícola en su historia, el complejo agroalimentario ha estado lejos de convertirse nuevamente en el motor del crecimiento económico de nuestro país.

De todas formas, el sector agropecuario continúa desempeñando un rol central en la economía argentina al ser el principal generador de divisas, en 2015 las exportaciones de productos primarios⁴² y las manufacturas de origen agropecuario representaron el 64,4% de las exportaciones totales. Esta incidencia no se modificó significativamente en las últimas décadas, mientras que representaba el 56,7% de las exportaciones en el período comprendido entre los años 1995 y 2000, dicha relación se elevó hasta el 58,8% entre 2010 y 2015.

En síntesis, a pesar de la notable expansión que experimentó el sector agrario desde mediados de la década de los noventa del siglo pasado, la relevancia del mismo en el conjunto de la economía argentina dista, como pudimos observar, de la que tenía durante la vigencia del modelo agroexportador. En este sentido, todo parece indicar que dada su escasa incidencia en la economía local, este sector no puede constituirse por sí sólo en el motor del crecimiento económico de nuestro país, tal como lo fue durante la constitución de la argentina moderna.

Bibliografía

- Arbolave, M. (2016), "Evolución de los arrendamientos 1995/2016", *Revista Márgenes Agropecuarios* 376, octubre.
- Arceo, N. (2011): "La consolidación de la expansión agrícola en la posconvertibilidad", en **Realidad Económica** 257 – enero/febrero, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), Buenos Aires.
- Barsky, O. y Gelman, J. (2003); "Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta fines del siglo veinte."; Editorial Grijalbo-Mondadori, Buenos Aires.
- Basualdo, E. (2006); "Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad"; Siglo Veintiuno Editores/FLACSO, Buenos Aires.
- Basualdo, E. y Arceo, N. (2005); "Incidencia y características de los grandes propietarios bonaerenses durante el régimen de Convertibilidad."; *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 45. 177, Buenos Aires.
- Basualdo, E. y Arceo, N. (2009): "Acerca de la especialización agrícola y el surgimiento de los farmers locales a partir de la dictadura militar (1977-1994)" publicado en la **página web del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE)**, Buenos Aires.

- Bearzotti de Noceti, S. (1983); "El proceso de mecanización agrícola en la Argentina. Sus principales etapas."; Documento de Trabajo 4. INTA.
- Bisang, R. (2008); "El desarrollo agropecuario en las últimas décadas. Volver a creer?"; en: "Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina."; CEPAL, Buenos Aires.
- Gaggero, J. y Grasso, F. (2005), "La cuestión tributaria en Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma", CEFI-DAR, Buenos Aires.
- Halperín Donghi, T. (1994), "La larga agonía de la Argentina peronista", Editorial Ariel, Buenos Aires.
- Lattuada, M.; Ferrugia, O. y Guerrero, I. (1999), "El complejo oleaginoso". Ediciones del Arca, Rosario.
- Nogués, J. (2015), "Barreras sobre las exportaciones agropecuarias: impactos económicos y sociales de su eliminación", Serie de Informes Técnicos del Banco Mundial 3.
- Peretti, M. y Gómez, P. (1988), "Evolución de la ganadería", en Barsky, Osvaldo (editor) (1991), "El desarrollo agropecuario pampeano", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Posada, M. y Martínez de Ibarreta, M. (1998); "Capital financiero y la producción agrícola: los pools de siembra en la región pampeana"; Revista **Realidad Económica** 153, Buenos Aires.
- Reca, Lucio G. y Parellada, Gabriel H. (2001); "El sector agropecuario argentino. Aspectos de su evolución, razones de su crecimiento reciente y posibilidades futuras.", Editorial Facultad Agronomía, Buenos Aires.
- Trigo, E. y Cap, E. (2006), "Diez años de cultivos genéticamente modificados en la agricultura argentina", ARGENBIO, Buenos Aires.

La soberanía alimentaria en la Argentina. Avances, resistencias y propuestas

CARLOS CARBALLO GONZÁLEZ*

La globalización del Sistema Agroalimentario provocó impactos en la Argentina que alcanzaron a todos los integrantes de la cadena agroalimentaria, desde los productores hasta los consumidores. El ensayo destaca que esta sociedad profundamente urbanizada desconoce quiénes y cómo producen sus alimentos, el rol de las agroindustrias y del “supermercado”, aunque en los últimos años crezca la demanda de “productos” más sanos, sean más visibles los impactos del modelo hegemónico en la vida, la salud y el ambiente. Como se ejemplifica a través de los siete indicadores tomados como referencia, la multiplicación de formas de resistencia y propuestas no impidió la pérdida de Soberanía Alimentaria, proceso coherente con situaciones de desigualdad y concentración que también restringen otras expresiones de la soberanía nacional y popular.

Palabras clave: Argentina - Soberanía Alimentaria - Agricultura - Agricultura Familiar - Agroecología

realidad económica 305 (2016) pp. 92-117
ISSN 0325-1926

* Ing. Agr. Coordinador Responsable de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria-CaLiSA. Facultad de Agronomía FAUBA. soberalimentaria@agro.uba.ar. Se agradece la lectura crítica y comentarios de Pablo Aristide; Felipe Boucau; María M. Bunge; Carolina Ferrari; Julio H. González; María I. Tort; José Anfossi Zevallos; Juan C. Demicheli; Lucio M. Maurizio; Verónica V. Rodríguez.

Food sovereignty in Argentina. Advance, resistance and proposals.

The globalization of the Agri-food System has caused profound impacts in Argentina. All the members of the Agri-food chain, from producers to consumers, have been struck by this reality. This paper emphasizes that this deeply urbanized society does not recognize who produces their food and how it is produced, neither do they comprehend the role of agro-industries and "supermarketism"; although in recent years the demand for healthier "products" has grown consistently, the impacts of the hegemonic model have become more visible in life, health and environment. As exemplified by the seven indicators taken as reference, the multiplication of forms of resistance and proposals did not prevent the loss of the Food Sovereignty; this process is strongly related with the development of situations of inequality and concentration, which also restrict other expressions of national and popular sovereignty.

Key words: Argentina - Food Sovereignty - Agriculture - Family agriculture - Agroecology.

Fecha de recepción: septiembre de 2016

Fecha de aceptación: diciembre de 2016

1. Introducción

Los dichos “*el hambre es tan vieja como la humanidad*” y “*... como la injusticia*” hacen referencia a una problemática que acompañó la evolución de nuestra especie en el planeta y cuyas manifestaciones aún se mantienen, incluso con importantes excedentes en la producción de alimentos básicos. Más del 10 % de la población mundial sufre serios problemas de hambre y desnutrición y una proporción mayor se encuentra sobrealimentada y malnutrida; la crisis alimentaria es una más de las que asuelan el Planeta (Beinstein, 2009) y fundamentan la “crisis civilizatoria” a la que se refieren algunos pensadores (Boff, 2016). La Argentina constituye un claro ejemplo de que el hambre tiene poco que ver con la producción de alimentos; en “*el granero del mundo*” de principios del siglo XX e integrante distinguido de la “*República Unida de la Soja*” a principios del siglo XXI, aunque “*sobra e incluso se tira comida*” persiste y aún se incrementan la pobreza y la desnutrición. La abundancia de recursos naturales, capacidad de trabajo, tecnología y conocimientos son suficientes para producir grandes volúmenes de alimentos, pero no bastan para terminar con el hambre, la desnutrición y la creciente malnutrición; sobre esta contradicción se interrogan y cuestionan los múltiples actores de la Soberanía Alimentaria-SA.

2. El hambre y la desnutrición

Al relacionar los “Balances de Alimentos” de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y las “Necesidades Alimentarias” establecidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se observa que los alimentos disponibles superan el consumo medio mundial de la población. Sin embargo, se registran serios problemas de hambre y desnutrición en el conjunto de la población mundial, evidenciando el fracaso del Sistema Alimentario¹ para satisfacer el derecho básico

¹ El Sistema Agroalimentario-SAA “...remite a una serie de actividades que involucran la producción, el procesamiento industrial, la comercialización y la distribución final de los alimentos, orientados tanto al mercado interno como a las exportaciones; incluye el sector agropecuario y las industrias que le proveen insumos, la comercialización y el procesamiento industrial de productos de origen agropecuario y la distribución mayorista y minorista de alimentos elaborados. Este espacio económico abarca el proceso de transformación técnica de productos agropecuarios -desde la semilla (o la genética animal) a la mesa del consumidor-, así como el conjunto de agentes económicos y sociales y las relaciones de éstos en cada una de las etapas del proceso de transformación, articulándose entre sí y/o con agentes que participan en otras etapas del sistema. Asociados al SAA se encuentran los sistemas de soporte o de infraestructura; los sistemas educativo y científico tecnológico, los financiamientos, los mecanismos de comercialización y regulación...” (Teubal y Rodríguez, 2002). Las características y dinámica del SAA permiten comprender los aspectos fundamentales del funcionamiento del Sistema Alimentario como un todo.

a la alimentación adecuada. Algo similar ocurre en la Argentina; el hambre y la pobreza acompañaron su historia y son una cruel realidad en el presente; estudios referidos al último siglo son categóricos: las condiciones de trabajo y de vida de los asalariados (Bialet Massé, 1901) y las consecuencias de la gran crisis de 1929/30, por ejemplo, demuestran que no se trata de una problemática reciente, ni limitada a algunos “bolsones de pobreza”, o a poblaciones “vulnerables”. En promedio, el 30 % de la población nacional ha experimentado carencias alimentarias a lo largo del último siglo, con fluctuaciones en distintos momentos y territorios, incluso en contextos con fuerte expansión de la agricultura industrial y sobre todo de la producción de granos, como en las últimas décadas. La aprobación del “Programa Alimentario Nacional”-PAN (1984); la crisis 2001/2002, con 50 % de la población pobre y 25 % indigente; la puesta en marcha del “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria” (2003) y el inicio de la “Asignación Universal por Hijo” (2009), constituyen hitos de un pasado reciente.

2.1. El Sistema Agroalimentario en la Argentina

Más de veinte años después del inicio de una serie de reformas neoliberales, Latinoamérica y la Argentina buscan revertir el escenario de “catástrofe social endémica” (CEPAL, 2009) que caracterizaba a la Región y que permanece -o reaparece- con múltiples manifestaciones. La concentración de los recursos, la producción, distribución, transformación y exportación de los bienes generados, dio lugar a sociedades cada vez más desiguales, situación que no excluyó al Sistema Agroalimentario. Su análisis en la Argentina destaca profundas transformaciones que alcanzan a todas y cada una de las etapas o eslabones del mismo, en las principales “cadenas” que lo conforman; a ello contribuyeron -por acción u omisión- las políticas públicas y también la ideología que crecientemente impregnó a la sociedad.

a) etapa primaria

Distintos autores (Pengue, 2005; León, 2005; Sánchez, 2009; Peretti, 2013; Martínez Dougnac, 2013); coinciden en los aspectos sustanciales de la caracterización de la etapa agraria del SAA. Refiriéndose a la misma, Azcuy Ameghino (2015) destaca que *“...las formas específicas en que se manifiesta en el mundo rural el carácter dependiente, deformado y subdesarrollado del capitalismo en el país, desde el control oligopólico del comercio exterior de granos y derivados hasta la frustración y/o limitaciones del desarrollo científico-tecnológico local y el papel destacado del imperialismo al interior de las diferentes cadenas de valor. Así interpenetrada y condicionada (...) la cuestión agraria reúne y articula diversas dimensiones problemáticas, específicas pero orgánicamente vinculadas...”* entre las que se consideran relevantes: la concentración del capital, la producción, la provisión de insumos y la comercialización; la continuidad de la gran propiedad y el latifundio; la agudización de las condiciones de producción y de vida -incluyendo la migración

desde el “campo profundo” o “el otro campo”-; el avance del extractivismo, el monocultivo, la degradación de los ecosistemas y la contaminación del ambiente.

b) comercialización y transformación

El proceso de concentración es observable en todas las cadenas agroalimentarias y, particularmente, en sus núcleos decisorios, (Teubal y Rodríguez, 2002), generalmente situados en la elaboración, mercadeo mayorista para el mercado interno o los exportadores. Por esto *“Las decisiones sobre qué producir y qué comercializar no se definen por la sustentabilidad de la producción ni por su impacto en la salud o por el respeto hacia las pautas culturales de cada grupo social, sino por la forma concreta de bajar costos y aumentar las ganancias de las empresas involucradas, de manera que es la oferta la que orienta la demanda hacia lo que conviene, no hacia lo que se necesita (...) el dominio de lo que comemos se encuentra en manos de muy pocas empresas (...) que proponen una falsa variedad de alimentos para cubrir falsas necesidades, inducidas por esas mismas empresas”* (Aguirre, 2015).

Es notorio el desplazamiento de los productos frescos por otros, cada vez con mayor grado de industrialización o procesamiento, consecuencia lógica de las transformaciones laborales, de género y de hábitos, que fueron modificando los roles productivos y reproductivos, las maneras de vivir y de comer de la sociedad. Más allá de la relevancia de lo expuesto, sólo se citarán algunos cambios producidos en los eslabones “industrial” y “comercial” de las principales cadenas que conforman el Sistema Agroalimentario. Los mismos no fueron ajenos a los de todo el sector industrial en la década de 1990, un proceso caracterizado como regresivo y profundamente heterogéneo. (Kosakoff, 1994; Rapaport *et al*, 2006).

Las políticas de ajuste condujeron a la centralización y desnacionalización en manos de grandes grupos transnacionales, los cuales incorporaron nuevas tecnologías que permitieron organizar la producción en escala global, promoviendo el cambio de patrón alimentario, acelerando la homogeneización de la “dieta global” y la pérdida de identidad. En 2000 controlaban alrededor del 70 % del producto bruto generado en la manufactura de alimentos, bebidas y tabaco (INDEC, 2000). Las transformaciones de la industria alimentaria y en el sistema de distribución de los alimentos hubiera sido imposible al margen de políticas públicas; cabe al Estado por lo tanto claras responsabilidades en la evolución del Sistema Agroalimentario en la Argentina y, obviamente, de sus múltiples e interrelacionadas consecuencias.

c) la distribución

El ingreso de capitales y empresas extranjeras también impactó fuertemente en la comercialización de alimentos; los cambios se intensifican a partir de la década de 1980 y, sobre todo después de 1993, cuando las trans-

nacionales dan impulso al modelo de la gran distribución. Según Aguirre (2015) *"...el sector supermercadista comprende más de 11.600 empresas que suman 8.672 bocas de expendio (...) sin embargo sólo 7 firmas (...) aunque sólo reúnen el 15 % de las bocas totales del país, venden el 58 % del total de alimentos y bebidas de la Argentina"*. Sólo tres empresas representan el 70 % del total de las ventas de estas cadenas. Si bien en un primer momento los grandes grupos se concentraron en las áreas geográficas con mayor nivel de ingresos, gradualmente se fueron extendiendo hacia sectores de ingresos medios y bajos, diversificando sus estrategias.

3. Soberanía Alimentaria-SA

3.1. El proceso internacional

En el mismo momento y ciudad -Roma, 1996- en que los dignatarios participantes en la "Asamblea Mundial de la Alimentación" organizada por FAO finalmente reconocen que el drama del hambre no se debe a la falta de alimentos, sino a las dificultades de la población para acceder a los mismos, y que la **seguridad alimentaria** es un derecho de todas las personas, la Vía Campesina plantea en cambio ante la "Cumbre de los Pueblos" la **soberanía alimentaria** como *"...el derecho de cada pueblo y de todos los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias de producción, distribución y consumo de alimentos, a fin de garantizar una alimentación cultural y nutricionalmente apropiada y suficiente para toda la población"*.

La inédita -aunque demorada- toma de posición de la "Asamblea Mundial de la Alimentación", no avanza en el análisis de las causas de la inseguridad alimentaria y sólo enuncia deseos de superación; en cambio Vía Campesina, presenta una propuesta sociopolítica transformadora, que se afirma en la acción colectiva y procura la democratización del Sistema Agroalimentario en los niveles local y mundial.

"La Soberanía Alimentaria presupone la soberanía política, económica, cultural de toda una nación, es la matriz de su independencia, y el Estado debe jugar un rol indelegable en garantizarla" (Foro Mundial, La Habana, 2001); el adjetivo "alimentaria" destaca un derecho fundamental íntimamente relacionado con la "soberanía". La SA constituye la vía para alcanzar la Seguridad Alimentaria, enfoque que se aprueba en la "Declaración de Cochabamba" de la Organización de Estados Americanos- OEA (2012) a propuesta del gobierno del Brasil, un país donde fue intenso el debate sobre la concepción de seguridad y soberanía alimentaria.

La SA no puede comprenderse en toda su integralidad sin considerar la existencia de Sistemas Agroalimentarios cada vez más globalizados, con transformaciones notorias en cada una de las seis etapas o niveles en que actualmente se analizan: producción, transformación, comercialización, dis-

tribución, consumo, desecho o reciclaje de los alimentos. En el Sistema y en cada una de sus partes deben considerarse, a la vez, la interrelación de las dimensiones técnicas, sociales, ambientales, culturales, políticas y éticas presentes.

“La SA puede entenderse como la democratización extensa y sustentable en el acceso a las necesidades básicas que se satisfacen alrededor de la cadena alimenticia. Aquí consideramos las necesidades más materiales (alimento), las más afectivas (identidades, costumbres, redes de apoyo), las de relaciones con la naturaleza (sustentabilidad del hábitat para los seres humanos), incluyendo también las necesidades directamente expresivas: el mero hecho de decidir qué y cómo se produce y qué y de dónde proviene nuestra alimentación”. (Calle Collado, 2012). Sólo se la puede alcanzar entonces con movilización ciudadana en todos los niveles del Sistema Agroalimentario. *“La democracia alimentaria es la nueva prioridad en cuestiones de democracia y derechos humanos. Es la nueva prioridad en cuestiones de sostenibilidad ecológica y justicia social”.* (V. Shiva, 2003)

Debido a su complejidad e integralidad, *“La soberanía alimentaria se alcanzará mediante un trabajo en muchos frentes. (por eso) tenerla como consigna es crucial, pero emprenderla en nuestra cotidianidad inmediata es un reto impostergable”.* (Biodiversidad, 2011). Nuestra cotidianidad implica pensarla ahora, en una Argentina inmersa en un proceso de profundas transformaciones y sometida a un nuevo ciclo de políticas neoliberales desde diciembre 2015 (IADE, 2016).

3.2 Soberanía Alimentaria en la Argentina

El análisis de la Soberanía Alimentaria-SA en la Argentina debe enmarcarse dentro del proceso más amplio e integral de la lucha por la soberanía económica, social y política, y en el rol secundario que desempeñó -y aún parece desempeñar- la problemática alimentaria en las prioridades de la sociedad.

Aunque existió una pequeña delegación de las organizaciones sociales en las reuniones de Roma (1996) y La Habana (2001), por la representatividad alcanzada se considera como antecedente inicial del tratamiento de la SA en la Argentina a la “Consulta Preparatoria Pro Jornada Argentina sobre Soberanía Alimentaria” (CEPA, 2002); a esta se sucedieron múltiples eventos, generalmente con presencia de actores sociales ligados con la agricultura familiar, campesina e indígena.

Como consecuencia de las luchas populares, a partir de 2003, la SA se fue incorporando gradualmente, pero es recién desde 2008 que comienza a tener mayor presencia en los discursos de las organizaciones sociales, políticas, académicas y en programas dirigidos al autoabastecimiento de alimentos y al “desarrollo rural”. Dos causas contribuyen a explicarlo: la “crisis” financiera que estalla en los Estados Unidos y luego se globaliza

(Beinstein, 2009) y el simultáneo “Conflicto entre el gobierno y el “CAMPO” en la Argentina, una rebelión encabezada por las corporaciones agrarias y agroindustriales que cuestionó al gobierno democrático (Barsky y Dávila, 2008) pero que, a la vez, puso el modelo agrario y a la “sojización”² en el centro de la consideración social. A estos dos factores se suman recientemente las regresivas políticas puestas en marcha por el gobierno nacional y sus consecuencias en la alimentación popular. (IADE, 2016).

Desde 2011 comienzan a incorporarse al tratamiento de la SA núcleos de las universidades públicas a través de Cátedras Libres o Abiertas, aunque esta visión más integral de la problemática alimentaria también es asumida por equipos de docentes e investigadores; algo similar ocurrió con las Asambleas Ciudadanas, las organizaciones de derechos humanos y los movimientos ambientalistas. Pero no todos coincidieron en el tratamiento que le dieron a la concepción de la SA.³

Fue habitual que funcionarios, técnicos y dirigentes la asimilaran a alguna definición de “seguridad alimentaria”, utilizándolas incluso como sinónimos. Por otro lado, en algunas organizaciones y movimientos sociales prevalecía la visión impulsada por Vía Campesina, haciendo hincapié en la integridad de las transformaciones necesarias para alcanzar el derecho de los pueblos, denunciando causas y responsables de la pobreza, la exclusión y el deterioro ambiental. Por consiguiente, fueron muy diversas también las propuestas para avanzar hacia la SA.

La crítica a la concentración de la tierra y al modelo hegemónico agrario, la defensa de la agricultura familiar, y la necesidad de cambios en el modo de producción, fueron predominantes en el enfoque y propuestas en la mayor parte de los discursos y acciones referidos a la alimentación, nutrición y salud de los “consumidores” y en el señalamiento de medidas alternativas.

Limitaciones para un debate más riguroso y participativo favorecieron la réplica acrítica de conceptos y consignas que no siempre tuvieron en cuenta procesos, dimensiones estructurales, socio culturales, políticas e institucionales propias de la Argentina.

3.2.1. Rasgos destacables para el tratamiento de la Soberanía

² “La “sojización” implicó la configuración y extensión de un modelo de desarrollo agrario tendiente a favorecer la especialización en la producción de commodities orientadas al mercado mundial. Este proceso fue impulsado por la creciente expansión del capital en la agricultura y se basó cada vez más en el predominio que tuvieron en el mismo los agentes económicos más concentrados y las economías de escala”. (Martínez Dougnac, 2013)

³ Con la excepción de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la UNLP que se crea en 2002, el resto -hasta alcanzar 15 universidades públicas- se formalizan a partir de 2011, siendo la de la Facultad de Agronomía de la UBA la primera en esta nueva etapa.

Alimentaria-SA en la Argentina

El tratamiento de la SA en la Argentina se continúa focalizando sobre todo en el sector primario y la producción de alimentos, incorporando en menor medida las complejas interrelaciones establecidas con los demás integrantes del Sistema Agroalimentario Nacional y Mundial. No resulta fácil comprender las razones por las que es tan limitado el debate social y político acerca de la dinámica de los sectores clave en la elaboración y distribución de los alimentos y su responsabilidad en la determinación de los hábitos alimentarios de la población.

Consideramos que el grado de urbanización constituye un elemento clave en la caracterización de la problemática alimentaria argentina; más del 90 % de la población es urbana, por lo que continúa siendo el país más urbanizado de Latinoamérica; los cuatro principales conglomerados agrupan al 60 % de la población y el Gran Buenos Aires al 30 % del total nacional. Los habitantes de la sociedad urbana *“se sienten alejados del campo”*, (citado por Ordoñez y Senesi, 2015). Los habitantes urbanos constituyen el principal “mercado” para los alimentos, lo que les permitiría desempeñar un rol decisivo en la búsqueda de mayor Soberanía Alimentaria. Atentos a lo que sucede sobre todo en las grandes urbes, destacamos tres aspectos que -a nuestro entender- son esenciales para una estrategia al respecto: el desconocimiento de quiénes y cómo producen los alimentos; la creciente demanda de alimentos más sanos y la repercusión del modelo productivo agrario en la salud y el ambiente⁴.

a) Desconocimiento de quiénes producen los alimentos

La distancia entre consumidores y productores de alimento no sólo es geográfica; los habitantes urbanos no parecerían reconocer que el “campo” es donde se generan la mayor parte de sus alimentos ni, tampoco, el elevado grado de heterogeneidad existente en el mismo, expresada a través de la existencia de distintos tipos de productores, sistemas productivos, tecnologías, estrategias, niveles de ingresos y de vida. Si bien el “Conflicto del 2008” (Barsky y Dávila, 2008) comenzó a hacerlo más visible, aún no se vislumbra adecuadamente el real poder de los actores, las interrelaciones existentes y los impactos del modelo hegemónico. Los consumidores aún no se hacen las preguntas que podrían desentrañar el funcionamiento del Sistema Agroalimentario.

La sociedad no identifica a los agricultores familiares, campesinos y pueblos originarios con la producción y abastecimiento de sus alimentos ni

⁴ La falta de información o su antigüedad dificultan muchos análisis. En relación con la estructura agraria, por ejemplo, los últimos datos confiables son del Censo Nacional Agropecuario 2002.

tampoco comprende su rol como actores fundamentales de otros modelos de desarrollo. Alienta percibir que esta comprensión se está ampliando debido a la difusión de algunas alternativas productivas y comerciales -producciones más saludables y comercialización mediante circuitos cortos con la perspectiva de la economía social, por ejemplo- pero dista de ser reconocida como una problemática relevante.

Tampoco se comprende el rol de la agricultura, de las áreas rurales y la trascendencia de los “servicios”⁵ que éstas brindan a la sociedad. El principal aporte del agro parecería restringirse a la generación de divisas, factor que lo constituiría en el sostén económico del país; se reconoce a la ganadería y el cultivo de soja como las principales actividades sin problematizar el hecho de que se trata de un sector que está muy concentrado, obtiene excesivas ganancias, presenta elevados grados de evasión y trabajo informal y abusa en la utilización de agroquímicos y fertilizantes (citado por Senesi y Ordoñez, 2015).

b) Demanda de alimentos más sanos

La demanda de alimentos “sanos”, “saludables”, “naturales”, “ecológicos”, “agroecológicos” u “orgánicos” comienza a ampliarse en los últimos años, como respuesta individual, particularmente entre sectores más informados y con ingresos que le posibilitan pagar sobreprecios, en relación con los alimentos de los mercados convencionales. Necesidades determinadas por problemas de salud y creciente grado de conciencia, se hacen manifiestas en diversas formas, como lo demuestran la proliferación de “dietéticas”, cocineiros, *gourmets*, comunicadores, publicaciones sobre alimentación y salud y propuestas de cambios en los hábitos alimentarios.

Las nuevas demandas llevan implícitas críticas al modelo productivo de la “revolución verde”, a la “industrialización” o “ultraprocesamiento” de los alimentos, pero no constituyen una tendencia masiva. Este “estadio” en la comprensión de la problemática alimentaria constituye un obstáculo relevante para conquistar políticas públicas que promuevan otros modelos de producción y consumo, cuidado de la salud y de los bienes comunes.

Son poco conocidos los mecanismos que determinan la formación del precio de los alimentos y del grado de concentración oligopólica existente -sobre todo- en la industrialización y en la comercialización mayorista; los

⁵ “Desde la provisión de agua de calidad a poblaciones locales o la regulación climática global, desde la polinización de cultivos a la oferta de ámbitos de esparcimiento y la herencia cultural, los ecosistemas aportan una miríada de servicios importantes para la sociedad y son sensibles al uso y manejo al que ésta los somete” (Latterra, Jobbágy y Paruelo, 2011). La generación de empleo, el poblamiento del territorio, la preservación de la biodiversidad, la contribución al desarrollo local y regional constituyen también ejemplos claros de algunas de estas contribuciones.

“centros” decisorios en el agregado de valor y su poder son insuficientemente visualizados. Lo mismo sucede con el rol de la publicidad en la promoción de alimentos industrializados, hábitos alimentarios, pautas de consumo y valores directamente asociados. Se desconocen las interrelaciones existentes entre etapas y niveles de las cadenas alimentarias y sólo se cuenta con algunas referencias a los procesos y actores participantes, como el ejercido por algunas empresas líderes o la existencia de una “intermediación parasitaria” que afecta a productores y consumidores. No se percibe que todo forma parte de un “Sistema Alimentario” cuya dinámica está profundamente ligada con un Sistema Alimentario Mundial en el que, unas pocas corporaciones, poseen elevado grado de determinación.

c) Repercusiones del modelo productivo agrario en la salud y el ambiente

Algunas repercusiones del modelo productivo agrario fueron creciendo en la consideración pública debido -sobre todo- a la contaminación del ambiente y de los alimentos, resultante del elevado volumen de agroquímicos⁶ utilizado; se aplican más de 300 millones de litros/año en todos los territorios y actividades productivas, incluyendo las áreas destinadas a la producción de granos. Se ha denunciado que *“...la agricultura industrial de la soja es sinónimo de desmontes, gravísimo deterioro de los suelos, contaminación generalizada de las fuentes y reservorios de agua, degradación del medio y de los agro-sistemas, destrucción de la biodiversidad y expulsión masiva de poblaciones rurales. Sin embargo puede haber aún consecuencias más horrendas”. (Debido a la) “...vasta operatoria de contaminación sobre miles de poblados pequeños y medianos de la Argentina, se está configurando una catástrofe sanitaria de envergadura tal, que nos motiva a imaginar un genocidio impulsado por las grandes corporaciones y que sólo los enormes intereses en juego y la sorprendente ignorancia de la clase política, logran mantenerlo asordinado...”* (Médicos de Pueblos Fumigados, 2013)

Gorban (2015) complementa afirmando que *“Los efectos (...) no se limitan solamente a las fumigaciones o contactos directos con los agrotóxicos, sino que también sus resabios se hallan en los alimentos de consumo habitual en lo que llamamos “alimentos industrializados” o ultraprocesados, mercancías o comestibles...”*

4. Resistencia y propuestas

⁶ “...la ausencia de una política activa del Estado respecto al uso de los agroquímicos en el control de plagas, enfermedades y las genéricamente denominadas ‘malezas’ (...) ha transformado a los agroquímicos (incluyendo los fertilizantes inorgánicos...) en agrotóxicos, por su efecto negativo sobre la salud humana, vegetal y animal...” (Gallo Mendoza, 2010)

Las transformaciones del Sistema Agroalimentario Argentino se manifestaron en todos los territorios, niveles y “eslabones” de las cadenas agroalimentarias o subsistemas que lo conforman. Las reacciones también fueron múltiples, variando en masividad, organización, continuidad en el tiempo, impacto mediático, adhesión y capacidad de generar normas públicas. Sin ánimo de tipificar situaciones tan variadas y complejas, nos referiremos a siete temas relacionados con el sector agropecuario y la Soberanía Alimentaria que -estimamos- son los que están presentes en mayor medida en la consideración pública: agroquímicos, agricultura familiar, tierra y territorios, modelo productivo, semillas, comercialización, formación e investigación.

a. Agroquímicos

Son numerosos los rechazos a la aplicación de productos químicos en el agro -debido a sus efectos nocivos en la salud humana y el ambiente- fenómeno observado en todo el país a lo largo de los últimos años, pero sistemáticamente negado por instituciones y empresas. Organizaciones ambientalistas, de pueblos “fumigados”, de médicos y abogados se fueron creando a fin de acompañar los reclamos sociales, fundamentando las denuncias efectuadas por agricultores familiares, pobladores urbanos y periurbanos afectados. Entre estas luchas destacamos el carácter paradigmático de dos de ellas y una tendencia que se expande en el nivel municipal:

- en 2015 la condena de un aeroaplicador y un productor agrario que, tras doce años de lucha, logran las “Madres del Barrio Ituzaingó”, provincia de Córdoba, donde mapearon detalladamente la proliferación de cáncer entre sus vecinos. Es el primer juicio en América latina que logra tal resultado;
- el “acampe” y boicot permanente durante tres años que impidió la instalación en Malvinas Argentinas -Córdoba- de una planta de semillas de maíz de la empresa Monsanto. Este hecho constituyó una contundente expresión, entre las muy diversas y generalizadas de rechazo a esta empresa, en la que se simboliza la responsabilidad de las corporaciones transnacionales por el monocultivo de semillas genéticamente modificadas -transgénicas- base del modelo hegemónico de producción de granos.

La aplicación indiscriminada de agroquímicos se agravaría por las “malas prácticas” de algunos aplicadores -denominación simplista o interesada utilizada para denominar conductas desaprensivas e irresponsables- multiplicó reacciones de los habitantes de numerosos municipios; en algunos incluso se prohibió su aplicación aérea, como forma de reducir el impacto en áreas circundantes a zonas productivas. Más de 100 municipios (4 % del total nacional) restringieron en algunas áreas la aplicación de agroquímicos.

Lamentablemente sólo en unos pocos pudo hacerse efectiva la medida por falta de decisión política y, muy frecuentemente, por carencia de recursos económicos y asistencia técnica continua por parte del sector público. Esto impidió avanzar en procesos zonales de transición a modelos productivos con enfoque agroecológico, cuya sustentabilidad está demostrada por “casos” sumamente exitosos.

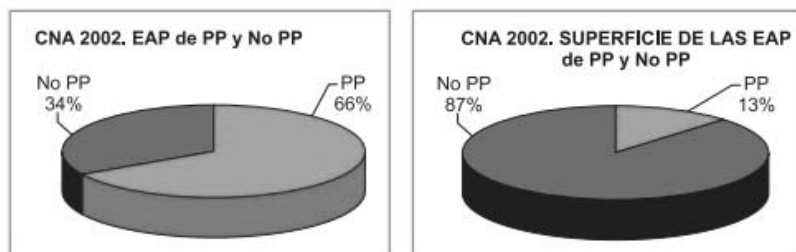
b. Agricultura Familiar

La mayor visualización de los pequeños productores familiares⁷ que, además de ser el 66 % del total están presentes en todo el país, fue posible por el incremento de sus luchas y su mayor presencia en los espacios públicos, facilitadas por el fortalecimiento organizativo promovido desde el Estado. La asistencia brindada desde el gobierno central -a través de diversas Secretarías y Ministerios y del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria/INTA sobre todo- y la creciente institucionalidad pública otorgada permitió el desarrollo de iniciativas innovadoras que, sin embargo, no pudieron revertir la discriminación negativa a que las políticas los sometieron en las últimas décadas. El fortalecimiento público y social, tampoco impidió la persistencia de la desarticulación y contradicciones entre organismos y programas públicos, tan habituales en la década de 1990. El **gráfico 1** muestra la participación de los pequeños productores familiares en el total de explotaciones agropecuarias-EAP y en la superficie agropecuaria del país en 2002.

Las medidas que posibilitaron un mayor grado de institucionalidad pública de la de la “pequeña agricultura familiar” -“agricultura familiar” en forma más genérica- también contribuyeron a hacer un poco más “visible” -a través de foros, congresos, reuniones diversas- sus contribuciones, demandas y la notable potencialidad esperable en caso de contarse con políticas adecuadas.

El “conflicto entre el gobierno y el “Campo” de 2008 motorizó la creación de una Subsecretaría de Agricultura Familiar -luego Secretaría con delegaciones provinciales y más de 1.300 técnicos en todo el país- así como la aprobación en 2015 -Año Internacional de la Agricultura Familiar para las

⁷ Los productores agropecuarios que suele englobarse en la denominación de “pequeños agricultores familiares” o “agricultores familiares”, es motivo de distinto tipo de definiciones, cuyo análisis excede al objetivo de este ensayo. Por tal razón se adopta el criterio tomado por el PROINDER-IICA, en “Los Pequeños Productores en la República Argentina” fuente de información básica para los trabajos que se sucedieron sobre el tema a partir de 2006. En el mismo “se considera pequeño productor a quien dirige una Explotación Agropecuaria en la que: el productor o socio trabaja directamente en la explotación y no posee trabajadores remunerados permanentes” (Obschatko *et al*, 2006). Incluye a campesinos, minifundistas, pequeños productores, pescadores artesanales, recolectores, pastores, pueblos originarios, etc.

Gráfico 1. Participación de PP en EAP y superficie

Fuente: IICA con datos del INDEC

Naciones Unidas- de la “ley nacional de reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en Argentina”, “ley de Agricultura Familiar”⁸ en la que se declara “...de interés público la Agricultura Familiar, su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo, por practicar y promover sistemas de vida y de producción que preservan la biodiversidad y procesos sostenibles de transformación productiva” (Art. 1°). La ley 27.118 recoge el aprendizaje realizado, expone objetivos y estrategias, pero al restringirse sólo a los sectores “no empresarios” del agro, asume la hegemonía del modelo de crecimiento y desarrollo que postula el “Plan Estratégico 2012-2020”. De esta forma, la agricultura familiar permanecería limitada a los intersticios que le fue dejando el “agronegocio”⁹.

Ratificando “...el interés público...” la norma crea en la Jefatura de Gabinete de Ministros el “Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas para la Agricultura Familiar”, integrado por los ministros del Poder Ejecutivo Nacional. A la vez, una Resolución del Ministerio de Agricultura crea un “Consejo Asesor de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena” con

⁸ La simplificación del nombre realizada parecería reducir el alcance de la ley a la producción agropecuaria, cuando el enfoque contempla numerosos aspectos que hacen al nivel de vida y posibilidades de desarrollo de estos agricultores, sus familias, comunidades y territorios.

⁹ En los últimos años en Latinoamérica agronegocio no se entiende de acuerdo con el sentido original del término y como ha sido usado sobre todo en la literatura estadounidense, sino como “...categoría crítica que define un modelo de desenvolvimiento agrario basado en crecientes inversiones de capital que promueven un desarrollo científico y tecnológico de la agricultura convirtiéndose ésta, a partir de aumentos constantes en producción y productividad por hectárea, en motor de una modernización capitalista sujeta a la pura lógica de la rentabilidad (...) impulsora de un supuesto “progreso” económico extendió aun a otras áreas, pero que ha generado altos índices de desocupación, acelerados procesos de explotación de los trabajadores asalariados, descampesinización, crisis social, aumento de la economía nacional hacia las exportaciones agroalimentarias” (Martínez Dougnac, 2013)

representantes de esos sectores.

c. Tierra y territorios

La distribución y tenencia de la tierra expresa una forma de relación entre la sociedad y la naturaleza configurada históricamente y a través de la cual se manifiestan relaciones económicas, sociales, ambientales, culturales y políticas particulares en cada uno de los territorios del país. El avance de la "Revolución verde" provocó cambios en todos ellos, incluso, como ocurrió en los últimos años, intensificando y generalizando situaciones de conflicto y violencia preexistentes, por lo que no quedan dudas de que el control de la tierra -y los demás bienes naturales- es clave para lograr la SA. El relevamiento efectuado entre abril-junio 2011 por la Subsecretaría de Agricultura Familiar caracteriza 857 casos de conflicto en todo el país, que afectan a 63.843 familias campesinas e indígenas e involucran a 9,3 millones de ha; en la mitad de los casos las familias sufrieron violencia para que abandonaran sus campos; el 64 % de los conflictos comenzó en las dos últimas décadas. *"Los números son claros y evidencian que el modelo de agronegocio avanza y atenta contra la vida campesina. Es imprescindible el acceso a la justicia, el saneamiento de títulos y políticas estatales activas para que las familias puedan permanecer donde siempre vivieron"* (Bidaseca, 2013)

Para la ley 27.118 la tierra es un "bien social" y a fin de facilitar el acceso a la misma crea un "Banco de Tierras para la Agricultura Familiar", aspecto en el que no se avanzaba como política nacional desde la disolución por la dictadura del "Consejo Agrario Nacional" en 1980 (Rossi y León, 2003). Si bien se mensuraron y entregaron títulos de propiedad a ocupantes fiscales de varias provincias, no existe marco legal para atender los reclamos de tierras para las actuales familias de agricultores, ni para los muchos habitantes urbanos que desearían "marchar al campo" si hubiera una estrategia de largo plazo al respecto (Carballo G., 2015). En la última década fueron mínimas las luchas populares que dieron lugar a expropiaciones, compras, comodato, etc.; destacamos entre ellas, las de Pozo Azul y Puerto Piray-Misiones- y la de "Colonia 20 de Abril", en Jáuregui, provincia de Buenos Aires.

Dos importantes antecedentes legales de carácter nacional trataron problemáticas profundamente sentidas en torno de la tierra rural:

- la "ley de protección al dominio nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de las tierras rurales"- "Ley de Tierras" (26.737) aprobada en diciembre 2011 y reglamentada en febrero 2012, con el objetivo de limitar el avance de la extranjerización de la tierra en todo el país y cuya reglamentación fue sorpresivamente modificada en junio 2016;
- la "Ley de freno a los desalojos" presentada el 19 de abril 2011 en el marco

del “Día Internacional de Lucha Campesina” y nunca tratada, por medio de la cual se declaraba “... *la emergencia territorial por el término de cinco años en materia de posesión y propiedad de las tierras rurales que ocupan en calidad de poseedor las comunidades campesinas y agricultores familiares*”. La norma procuraba constituirse en una herramienta más frente al avance del modelo agropecuario, a fin de impedir la expulsión de más agricultores de sus territorios, “ganando tiempo” para avanzar en otras conquistas, como por ejemplo la reclamada “reforma agraria” o “reforma agraria integral” transformaciones más profundas que forman parte de las demandas de la dirigencia de todas las organizaciones de la agricultura familiar. La misma no dejó de ser una consigna, debido a razones vinculadas con el desconocimiento de los movimientos sociales urbanos contemporáneos de las implicancias de estos procesos en el cambio del modelo productivo, la generación de empleo, la defensa de la vida, la democratización de la producción y el poder.

La debilidad organizativa de los agricultores familiares también impidió avances en ese sentido; “*resistir y producir*” es la síntesis que podría expresar la situación en relación con la tierra, particularmente en las zonas de “avance de frontera”, donde la expulsión por la violencia o la pobreza fue lo más generalizado. “*Ocupar*” tierras -básicamente públicas- se dio en muy pocos casos. A la situación genéricamente descrita debe sumarse -atentos a sus particularidades- la de las comunidades indígenas; entramados burocráticos y notorios desacuerdos impidieron que se cumplieran explícitos mandatos legales, postergando la concreción de justos y reconocidos derechos históricos, aunque algunas excepciones también podrían contabilizarse.

La movilización popular tuvo importantes manifestaciones a fin de detener el avance descontrolado del modelo hegemónico sobre áreas con monte natural. Numerosos reclamos rurales y urbanos y la exigencia de la intervención pública dio lugar a la “Ley nacional de Bosques”. Una exitosa campaña nacional, logró incorporar a esas protestas populares la firma de aproximadamente 1,5 millones de personas, hecho sin antecedentes en la problemática ambiental y agraria nacional.

d. Modelos productivos

Son numerosos e inapelables los datos científicos que señalan el avance en el deterioro del suelo y el ambiente en el Planeta y en la Argentina “Cambio Global”, aunque se oculten muchas otras consecuencias de la introducción de modelos productivos impuestos a través de sucesivas etapas de modernización capitalista. Al modelo hegemónico de monocultivo en grandes superficies, altamente dependiente de los combustibles fósiles y los agroquímicos, buscan contraponerse modelos más diversificados, generalmente de menor

escala, cuidadosos del ambiente, generadores de empleo y productores de alimentos sanos. (Peretti, 2013)

La agroecología (Sevilla G, 2006) se encuentra en el centro del todavía incipiente debate, que es también el de la construcción de la Soberanía Alimentaria. La agroecología -en algunas situaciones restringida exclusivamente a su dimensión técnico-productiva en el nivel de finca, como ocurre también con la "sustentabilidad"- y en otras con su concepción más amplia e integradora, comenzó a figurar en los discursos de técnicos y funcionarios -una visión "institucional" de la misma- en tanto se consolidaban "escuelas agroecológicas" de las organizaciones campesinas. Fue necesario "formar en la acción" técnicos comprometidos con la temática, pero no es sencillo "desaprender" la formación disciplinar y economicista brindada por la Universidad y sostenida por las instituciones del Estado.

Académicos, técnicos, algunos comunicadores y funcionarios consideran factible la coexistencia en el tiempo y en el espacio de modelos productivos de gran escala especializados en agroexportables y basados sobre el uso intensivo de agroquímicos, con unidades de producción familiares, diversificadas, agroecológicas, con productos destinados a la "mesa de los argentinos". La generalización de "buenas prácticas" en el manejo de los agroquímicos y los sistemas productivos, la expansión de la "Responsabilidad Social Empresaria"-RSE y políticas públicas activas serían una primera e imprescindible condición para lograrlo, sin afectar la lógica del agronegocio.

El estímulo de la investigación y difusión "*...de la producción natural orgánica y ecológica (...) la Conservación y Mejoramiento de los Suelos y demás Recursos Naturales...priorizando las prácticas agroecológicas...*" y de la creación de circuitos alternativos de comercialización donde a distintos niveles se articulan productores- consumidores estaba contemplada en la "Ley de Agricultura Familiar". El vínculo entre producción agroecológica de cercanía -"kilómetro cero"- y los consumidores constituye el eje de las alternativas promovidas a fin de favorecer la inserción de los pequeños agricultores en el mercado, en primera instancia, pero también para fomentar el desarrollo local, reducir costos y consumos de energía de los fletes largos. En unos pocos lugares se planteó el tema de mercados concentradores y estructuras organizativas de mayor escala.

La promoción de la agricultura urbana, apoyo a la autoproducción en pequeñas superficies, redes solidarias de comercialización de productos de la agricultura familiar, sistemas que acercan productores-consumidores, grupos de compras, etc. constituyen un mosaico de creatividad y diversidad que multiplica el cuestionamiento al modelo de producción-consumo, pero no están en condiciones de revertir la lógica del Sistema Agroalimentario actual.

Hasta ahora las evidencias de que “es posible” resaltan la tradicional “chacra mixta” de la Región Pampeana; los “cordones” de quintas y granjas que rodeaban pueblos y ciudades; la agricultura urbana; la sabiduría de aquellos para los que el autoabastecimiento de alimentos era parte de su cultura y alimentación sana; la necesidad de “volver a la tierra” o “marchar al campo” de emigrados y pobladores urbanos. Experiencias concretas esparcidas por todos los territorios -valoradas pero poco sistematizadas y generalizadas- no dejan duda sobre las ventajas de la biodiversidad productiva y el cuidado del ambiente.

La experiencia resultante de la aplicación de la Ley nacional 25.127/99 - que define y promueve la producción ecológica, biológica u orgánica- hace evidente la necesidad de contar con otras normas para acompañar la multiplicación de alternativas más sustentables por parte de los agricultores familiares y, también, que las mismas sean parte de una estrategia de largo plazo que integre otros instrumentos de política. Misiones es la única provincia que desde 2015 cuenta con una ley -aún no reglamentada al respecto- que destaca la importancia de la promoción de la producción agroecológica en la agricultura familiar.

A pesar de las demandas, la “garantía social” o “certificación” de este tipo de procesos y productos agroecológicos provenientes de la agricultura familiar sólo recoge un antecedente en toda la Argentina: el “Sistema Participativo de Garantía” vigente en Bella Vista, Corrientes, desde 2009, desarrollado con involucramiento de actores públicos y privados. El conocimiento directo y la confianza personal es hasta el presente el mecanismo de garantía más extendido, aunque no en todos los casos se lo utilice en forma responsable y solidaria.

e. Semillas

Esos pequeños seres vivos denominados “semillas” constituyen la base de los modelos de producción agrarios y por lo tanto ocupan un lugar singular en la cadena alimentaria, ya que permiten la reproducción de los sistemas agrícolas. No sólo transmiten historia y cultura sino también relaciones de poder; tal como afirma V. Shiva (2003) *“Las grandes compañías globales no sólo están robando la cosecha de los agricultores, sino que también están robando la cosecha de la naturaleza mediante la ingeniería genética y las patentes sobre formas de vida”*. Quien controla las semillas determina el modelo productivo y la alimentación, por eso las luchas se sitúan tanto en la fuerte oposición a las semillas genéticamente modificadas, a los agroquímicos y al patentamiento de la vida, como en apoyo a la autonomía de los agricultores y la defensa de las semillas locales, tradicionales o nativas.

“La puesta en peligro del derecho de disponer de recursos para la agricultura y la alimentación, es una de las causas por las que las protestas, reivindica-

ciones y luchas en torno a la “semilla” son habituales por parte de las organizaciones campesinas y sociales de todo el mundo” (Calle Collado, 2012). La no privatización de las semillas y su control por la sociedad hizo evidentes los intereses contrapuestos existentes en el gobierno y en el Estado. Intensos debates impidieron el tratamiento parlamentario de una legislación regresiva que colocaba en manos de un pequeño grupo de empresas transnacionales el control de toda la cadena agroalimentaria; sin embargo no se pudo impedir la implacable decisión de la empresa Monsanto de cobrar “regalías” por los nuevos “eventos” transgénicos incorporados a las semillas comercializadas a partir de 2014, clara demostración del poder de las grandes corporaciones y la permisividad pública.

Paralelamente, ferias de intercambio de semillas se multiplican en todos los territorios a partir de la década de 1990, concretándose numerosos encuentros provinciales y tres encuentros nacionales con elevada concurrencia de agricultores y apoyo de distintos organismos públicos. “Casas de Semillas” en manos de los agricultores, “guardianes de semillas” individuales o grupales, redes de conservación-recuperación-intercambio de semillas con participación de múltiples actores, apertura al uso social de los “bancos de germoplasma” existentes en el INTA constituyen ejemplos del grado de movilización y convocatoria generada por la temática.

La “Ley de Agricultura Familiar” asigna especial importancia al tema, por lo que se propone “...desarrollar acciones tendientes a evitar la apropiación ilegítima y la falta de reconocimiento de la semilla nativa y criolla” un objetivo coherente con la serie de funciones que le asigna al “Centro de Producción de Semillas Nativas CEPROSENA” que crea en el ámbito del Ministerio de Agricultura.

f. Comercialización

La comercialización constituye un histórico y permanente obstáculo para los agricultores, razón por la que se estimularon alternativas para incrementar escala, agregar valor y vincular directamente productores-consumidores, sobre todo en “circuitos de proximidad”. Ferias de distinto tipo fueron la instancia privilegiada con ese objetivo: pasaron de menos de 100 a más de 800 en las dos últimas décadas; otros mecanismos de comercialización directa tuvieron menos desarrollo aunque fueron importantes en el nivel local. En cambio, son prácticamente inexistentes las compras por instituciones públicas de productos de la agricultura familiar; la falta de marco jurídico adecuado, decisión política y continuidad de oferta o de demanda aparecen como las principales causas.

Los debates en torno del “valor agregado”, “alimentación sana/saludable” y del “precio justo” contribuyeron a la toma de conciencia de la necesidad de

fortalecer los vínculos productor-consumidor/ciudadano y demuestran que el cambio iniciado va más allá de la transacción mercantil, ya que implica que ambos extremos de la “cadena alimentaria” comienzan a reconocerse como “socios” de un proyecto común. La necesidad de acuerdos de mediano plazo que atenúen los riesgos inherentes a la producción primaria y favorezcan el arraigo, implicó visualizarse como integrantes de un proyecto conjunto, más que participantes de un “nicho” de negocio. No sólo se trata de producir y comercializar distinto, sino también de reflexionar sobre los objetivos y valores de una economía que cuestiona la lógica del Sistema Agroalimentario globalizado.

El manejo sustentable de los recursos, el agregado de valor -y de “valores”- y la comercialización comunitaria se constituyeron en objetivos para las organizaciones de agricultores y también para algunos técnicos del sector público y ONGs. Desde mitad de la década de 1990 la temática fue incorporada a la mayor parte de los programas públicos, pasando a ser el asociativismo un tema central en la estrategia de desarrollo rural.

Las Ferias “del productor al consumidor” en espacios públicos fueron reconocidas en leyes provinciales y ordenanzas de numerosas localidades. La “Ley de Agricultura Familiar” valora el proceso realizado y le otorga suma relevancia, disponiendo que el Ministerio de Agricultura impulse “La realización de Ferias locales, zonales y nacionales, (poniendo) especial énfasis en la conformación de una CADENA NACIONAL DE COMERCIALIZACIÓN, articulando estructuras propias, cooperativas de productores o instancias mixtas...” (Art. 22°). Ferias en universidades públicas se sumaron recientemente, con distintos tipos de participación de la comunidad universitaria y amplio apoyo por parte de la sociedad local.

g. Formación e investigación

Pocos centros universitarios incorporaron en sus planes de estudio temáticas específicas referidas a la agricultura familiar, ecología integral, agroecología, economía social-social solidaria, derecho a la alimentación, o sistema agroalimentario. No obstante, múltiples demandas han impulsado o intensificado cambios en las agrupaciones estudiantiles, equipos de docentes e investigadores, e incluso en algunas unidades académicas. Como avances significativos en ese aspecto, cabría señalar la conformación de un “Foro de las Universidades para la Agricultura Familiar” y la creación de cátedras “libres” o “abiertas” en las que se investiga, capacita, aprende e interactúa con distintos actores sociales. El “Diploma en Extensión en Agroecología y Economía Social” desarrollado por equipos de distintas universidades -coordinado por la Universidad Nacional de Quilmes- y organizaciones de la agricultura familiar en la provincia de Buenos Aires, es demostrativo del interés y necesidad de este diálogo de saberes, así como de la potencialidad técnica

y política este tipo de articulaciones.

Cátedras de Soberanía Alimentaria y con objetivos vinculados directamente con la Agroecología, la Agricultura Familiar, Derechos Humanos, Estructura o Política Agraria, etc., tuvieron su auge en los últimos años, período en el que se conforma también la red de Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria (Red-CaliSA). El avance no implica que la problemática se haya extendido al resto del sistema universitario, en el que sigue prevaleciendo el desinterés o una acrítica y disciplinar visión de la problemática alimentaria. Se evidencian también avances en algunas escuelas agrarias -particularmente en las redes de Escuelas de la Familia Agrícola-EFA y Centros Educativos para la Producción Total/CEPT- y también en escuelas rurales, algunas relacionadas con las organizaciones campesinas o indígenas de sus territorios.

5. Conclusiones

Al igual que en el resto de América latina, el crecimiento económico del presente siglo se asentó sobre todo sobre las “ventajas comparativas estáticas”, o sea la dotación de recursos naturales demandados desde el mundo globalizado, dinámica a través de la cual se generan múltiples relaciones de dependencia. Se trata de un patrón de acumulación basado sobre la sobre-explotación de los recursos (minerales, petróleo, bosques, agua, suelo) y en la expansión de la “frontera agraria” hacia territorios antes “improductivos” y en muchos casos “vacíos”, desde la óptica del agronegocio.

Es poco lo que se avanzó en un desarrollo pensado en “nosotros” y las generaciones futuras, por lo que el mismo sigue siendo una abstracción, sin políticas concretas para la mayoría de los habitantes, en tanto se generaliza el deterioro de los bienes naturales, la biodiversidad e incluso de la propia vida y alimentación humana. Se continúan tratando como “excepciones” o “casos” aislados los esfuerzos que demuestran la posibilidad y las múltiples ventajas económicas, ambientales y sociales de quienes producen y/o elaboran alimentos cuidando la vida.

Debe destacarse la continuidad de la tendencia a la urbanización y masivo despoblamiento de áreas rurales; la “reprimarización” de la economía, no compensada por el agregado de valor; la concentración en la producción, elaboración y comercialización; la apropiación de bienes naturales, provisión de insumos, acceso a la tecnología y a los mercados, que se hace más evidente aún en las etapas de transformación y comercialización de los alimentos, en las que se generaliza la presencia de capitales extranjeros.

Las transformaciones del Sistema Agroalimentario se manifestaron en todos los territorios, niveles o “eslabones” de cada cadena agroalimentaria o

subsistema, con consecuencias que involucraron diversidad de actores y tipos de respuesta. Se ha centrado el análisis sobre siete problemas que lograron repercusiones con cierta masividad, consecuencia de: la aplicación de agroquímicos, la mayor visibilidad de la agricultura familiar, alteraciones en la tierra rural y en los territorios, cambios en los modelos productivos, lucha por el control de las semillas, alternativas comerciales, formación y capacitación. Las resistencias y propuestas fueron insuficientes para alterar la generalización de hábitos de consumo y valores que atentan contra la calidad de vida presente y futura.

El retroceso experimentado en la transición hacia la Soberanía Alimentaria de la Argentina es notorio y se manifiesta además:

- por la resignación del manejo autónomo de los bienes naturales, incluyendo la genética animal y vegetal;
- la concentración de la producción y la tierra, la pérdida de participación de los agricultores familiares en los mercados de productos, el éxodo masivo de población y la persistencia de situaciones generalizadas de pobreza rural e informalidad del trabajo agrario;
- el despoblamiento del territorio -que queda "liberado"- y la falta de planificación, ordenamiento y control social del uso de los bienes naturales;
- el monocultivo y la especialización productiva, con abandono de la biodiversidad en el manejo racional de los sistemas productivos;
- la utilización generalizada y descontrolada de agroquímicos que afectan la salud de productores, trabajadores y de la población, contaminando los alimentos y el ambiente;
- la pérdida de biodiversidad en la producción de alimentos que se comercializan y consumen y también en la calidad de los mismos; los alimentos "industrializados" o "procesados" y las dietas que fueron imponiendo los sectores concentrados del Sistema Agroalimentario en muchos casos afectan la salud y explican la proliferación de enfermedades no transmisibles;
- los elevados costos de alimentación, resultantes de estructuras oligopólicas que incorporan costos sin agregar valor y que condicionan todavía más el acceso de los sectores con menores ingresos, atentando contra el "derecho a la alimentación".

En el contexto descrito se deben destacar numerosas formas de resistencia, que en muchos casos han ido convergiendo con otras luchas populares -contra la megaminería, el extractivismo, el *fracking*, las represas, la deforestación masiva, la contaminación- y propiciando el desarrollo de alternativas con distinto grado de sustentabilidad económica, social, ambiental, cultural y política. Son expresiones que se oponen en alguna medida a la dominación del Sistema Agroalimentario globalizado, cada vez más centralizado

en los núcleos de decisión de la producción y control de los alimentos y los bienes naturales, proceso que articulan unas pocas corporaciones y los Estados.

El crecimiento de la conciencia de la población urbana acerca del impacto del modelo hegemónico de producción, comercialización y consumo en su salud y en el ambiente crea condiciones para ampliar el debate acerca del Sistema Agroalimentario y sus consecuencias para toda la sociedad. Alrededor de esta problemática parecería que se van articulando los diversos aspectos que hacen a la construcción de la Soberanía Alimentaria, como paradigma profundamente vinculado con otras manifestaciones de la soberanía, la ecología integral, y la preservación de la vida humana en el Planeta.

Bibliografía

- Agis, Emmanuel; Cañete, Carlos y Panigo, Damián (2010) *"El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina"*. En www.ceil-piette.gob.ar/doc-pub/documentos/AUH
- Aguirre, Patricia. (2015) *"La situación argentina"*. En Patricia Aguirre, Diego Díaz Córdova y Gabriela Polischer *"Cocinar y Comer en Argentina HOY"* pp. 33-56. FUNDASAP-Fundación Essen. Buenos. Aires. Argentina.
- Azcuy Ameghino, Eduardo (2015) *"La cuestión agraria en Argentina. Caracterización, problemas y propuestas"*. IX Jornadas de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos". FCE-UBA. Buenos. Aires. Argentina. 3 al 6 noviembre.
- Barsky, O. y Dávila, M. (2008) *"La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino"*. Ed. Sudamericana. Buenos Aires. Argentina.
- Bertram, Nicolás y Chiacchiera, Sebastián. (2015) *"Ascenso de napas en la región pampeana: ¿Incremento de las precipitaciones o cambios en el uso de la tierra"*. INTA EERA Marcos Juárez. Córdoba. Argentina.
- Bialet-Masse, Juan (1968). *"El Estado de las Clases Obreras Argentinas a comienzos del Siglo"*. 1ª Edición 1904. Reimpresión 1968. Dir. Gral. de Publicaciones UNCórdoba. Argentina.
- Beinstein, Jorge (2009). *"El largo crepúsculo del capitalismo"*. Cuaderno N° 1. Ed. Cartago. Buenos. Aires.
- Bidasecca, Karina (2012). *"Relevamiento y Sistematización de Problemas de Tierra de los Agricultores Familiares en Argentina"*. PROINDER. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Buenos. Aires. Argentina.
- "Biodiversidad, sustento y culturas" (2011). "Editorial", N° 67. Enero. Buenos Aires. constelación @laneta.apc.org
- Britos, Sergio; O'Donnell, Alejandro; Ugarte, Vanina y Clacheo, Rodrigo (2003). *"Programas Alimentarios en Argentina"*. CESNI. Buenos Aires. Noviembre.
- Boff, Leonardo (2016). *"Una Etica de la Madre Tierra. Cómo cuidar la casa común"*.

- Editorial Santa María. Buenos. Aires. Argentina.
- Burgos, Martín (2016). *"Geopolítica de la soja"*. En Martín Burgos (Coord.) *"La soja entre el monocultivo y las necesidades de divisas"*. Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación-CCC. Buenos. Aires. Argentina.
- Calle Collado, A.; Sánchez Vara, I. y Cuéllar Padilla, M. (2012). *"La transición social Agroecológica"*. En "Procesos hacia la Soberanía Alimentaria. Perspectivas y Prácticas desde la agroecología política". Icaria. Barcelona. España.
- Carballo G., C. (2014) *"Soberanía alimentaria y producción de alimentos en Argentina. Situación actual y desafíos para la transición"*. En "Seguridad y Soberanía Alimentaria" (pp. 13-38). Librería AKADIA Editorial. Buenos. Aires. Argentina
- Carballo G., C. (2015) *"La marcha al campo"* En Fernando Landini (Coord.) *"Hacia una psicología rural latinoamericana"* (pp. 223-230) Universidad de la Cuenca del Plata-CLACSO. Buenos. Aires. Argentina
- Casas, R.C. y Albarracín, G.F. (2015) *"El deterioro del suelo y del ambiente en Argentina"*. FECIC-INTA. Buenos. Aires. Argentina.
- Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Agr. Horacio Giberti" (2015). *"Segunda Mesa Agricultura familiar: políticas públicas y desarrollo nacional"*. **Realidad Económica** 290. Pp. 134-168. IADE. Buenos. Aires. Argentina.
- Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. INDEC. Buenos. Aires. Argentina.
- CEPA-Centro de Estudios y Promoción Agraria (2002). *"Consulta Preparatoria pro Jornada Argentina sobre Soberanía Alimentaria"*. Auditorio Anexo Cámara de Diputados del Congreso de la Nación. Buenos Aires, mayo.
- CEPAL (2009). *"Panorama Social de América Latina 2009"*. Cap. II. Santiago de Chile. Chile.
- FAO (2002). *"Cumbre Mundial de la Alimentación "Cinco años después"*. Roma, Italia. 10-13 junio.
- FAO (2010). *Problemática del hambre y la nutrición mundial, por región y país*. En: www.fao.org/hunger/hunger
- Foro de Organizaciones de la Agricultura Familiar-FONAF (2008). *"Documento Base del FONAF para implementar las políticas del sector de la Agricultura Familiar"*. En: <http://fonaf.com.ar>
- Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria (2001. Declaración Final: *"Por el derecho de los pueblos a producir, a alimentarse y a ejercer su soberanía alimentaria"*. La Habana. Cuba. 7 septiembre. (fotocopia).
- Forum de ONG (1996). Declaración dirigida a la Cumbre Mundial de la Alimentación *"Ganancias para unos cuantos o alimentos para todos"*. Roma, Italia. 17 noviembre. (fotocopia).
- Gallo Mendoza, Guillermo (2010) *"¿Porqué los agroquímicos se transforman en agrotóxicos?"*. Los Libros. Fundación Patagonia Tercer Milenio. Trelew, Chubut. Argentina.
- Giai, Malena y Veronesi, Guillermina (2010) *"Cadenas productivas y disponibilidad de alimentos en Argentina"*. En: "DIAETA" Vol. 28. N° 131. Trimestre abril-mayo-junio. "Asociación Argentina de Dietistas y Nutricionistas Dietistas".

Buenos. Aires.

- Gorban, M. K.de (2015) "Hablemos de Soberanía Alimentaria". Cuadernos de la Soberanía Alimentaria N° 1. 1ª Ed. Cát. Libre de Soberanía Alimentaria. Escuela de Nutrición. UBA. Buenos. Aires. Argentina.
- Instituto Argentino para el Desarrollo Económico-IADE (2016) "Otra economía y otra sociedad son posibles". En: **Realidad Económica** N° 297 enero- feb. IADE. Buenos Aires. Argentina.
- Kosakoff, B. (1994) "La industria Argentina. Un proceso de reestructuración desarticulada". En Boletín Techint N° 277, enero-marzo. Organización Techint. Buenos Aires. Argentina.
- Lattera, P.; Jobbágy, E. G.; Paruelo, J. M. Editores (2011): "Valoración de servicios ecosistémicos. Conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial". INTA - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Buenos Aires.
- León, Carlos A. y Azcuy Ameghino, Eduardo (2005) "La "sojización": contradicciones, intereses y debates". Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N° 23. FCE-UBA. Bs. Aires. Argentina.
- León, Carlos A. y Rossi, Carlos A. (2003) "Aportes para las instituciones agrarias de la Argentina (II) El Consejo Agrario Nacional". IADE. **Realidad Económica** N° 198. Buenos Aires. Argentina.
- Ley Nacional 27.118 "De Reparación Histórica de la Agricultura Familiar Para la Construcción de Una Nueva Ruralidad en Argentina" (2016). MAGy P. Sec. Agric. Familiar. Bs Aires. Argentina.
- Martínez Dougnac, G. (2013) "De los márgenes al boom. Apuntes para una historia de la sojización". En Gabriela Martínez Dougnac (comp.), *De especie exótica a monocultivo. Estudios sobre la expansión de la soja en Argentina*, pp. 1-38. Imago Mundi. 1ª. Ed. Buenos Aires. Argentina.
- Mesa Nacional de Organizaciones de Productores Familiares (1997) "Lineamientos Estratégicos e Instrumentos Específicos de Apoyo a la Producción Familiar en el Agro de Argentina". MNOFP-CEPA. Bs. Aires.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2011) "Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020". Buenos Aires. Argentina.
- Obschatko, E.; Fotti, M. del P. y Román. M. E. (2006) "Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002". IICA-PROINDER- Sec. de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Buenos Aires. Argentina.
- Ordoñez, I. y Senesi, S. (2015) "CAMPO. El sueño de una Argentina verde y competitiva". Ed. Aguilar. Buenos Aires. Argentina.
- Papa Francisco (2015) "Laudato Si.... Alabado Seas". Colección Espiritualidad Pasionista. Buenos Aires. Argentina.
- Pengue, Walter (2005). "Agricultura Industrial y Transnacionalización en América Latina. ¿La transgénesis de un continente? Serie Textos Básicos para la Formación Ambiental 9 Programa de las Naciones Unidas para el Medio

- Ambiente-GEPA. 1ª. Ed. Buenos Aires. Argentina.
- Peretti, Pedro (2013) "Chacareros, soja y gobernabilidad. Del Grito de Akorta a la Resolución 125". Ediciones CICCUS. Buenos Aires. Argentina
- ONU (2010) "Objetivos de desarrollo del milenio". En: www.un.org/spanish/millenniumgoals
- Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (2003) Ley N° 25.724/03. En www.desarrollosocial.gob.ar/Planes/PA/
- Rapaport, Mario, *et al* (2006) "Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)". Ariel. Buenos Aires.
- Sánchez, Alberto (2009) "De la transición de la agricultura convencional y el monocultivo de la soja a la producción orgánica y agroecológica". Programa Agricultura Sustentable - PAS. ECOSUR. Buenos Aires. Argentina.
- Sevilla Guzman, E. (2006) "Desde el pensamiento social agrario". Servicio de Publicaciones. Universidad de Córdoba. Córdoba. España.
- Shiva, Vandana (2003) "Cosecha robada. El secuestro del suministro mundial de alimentos". Paidós Estado y Sociedad N° 107. 1ª Edición en Argentina. Buenos Aires. Argentina.
- Teubal, Miguel (1989) "Hambre y Alimentación en Argentina" En **Realidad Económica** N° 89. IADE. Buenos Aires. Argentina
- Teubal, M. y Rodríguez, J. (2002) "Agro y alimentos en la globalización. Una perspectiva crítica". Ed. La Colmena. Buenos Aires. Argentina
- Vía Campesina (2010) "Crisis y Soberanía Alimentaria: Vía Campesina y el tiempo de una idea". En www.viacampesina.org

Políticas productivas y desarrollo en América latina

MARTA BEKERMAN*
ANABEL GONZÁLEZ CHIARA**

El trabajo enfatiza la necesidad de retomar el rol de las políticas productivas como instrumento clave para alcanzar un desarrollo sostenido e inclusivo en América latina considerando los condicionantes externos e internos a la región. Luego de analizar la presente situación internacional, se estudian las políticas de desarrollo productivo desde un enfoque integral, considerando los aspectos macro y mesoeconómicos, y diferenciando entre las políticas que se realizan a través de la provisión de bienes públicos o de la intervención del mercado. Finalmente se presentan algunas conclusiones.

Palabras Clave: Políticas de desarrollo productivo - Bienes públicos - Intervenciones de mercado - Inversión productiva - Ventajas competitivas

realidad económica 305 (2017) pp. 118-132
ISSN 0325-1926

* Directora del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) FCE UBA marbekerman@gmail.com

** Investigadora del CENES FCE-UBA anabelgonzalez@fce.uba.ar

Production policies and development in Latin America

The present article points out the need to rethink production policies in Latin America in order to reach a sustainable and inclusive process of development, taking into account the external and internal conditions that the region currently faces. It starts by analyzing the international situation to present the productive policies from a holistic approach, considering the macro and meso-economic aspects, and differentiating between policies that take place through the provision of public goods or through market intervention. Finally some conclusions are introduced.

Keywords: Productive development policies - Public goods - Market interventions - Productive investment - Competitive advantages.

Fecha de recepción: diciembre de 2016

Fecha de aceptación: enero de 2017

Introducción

Las economías de América latina continúan mostrando una fuerte dependencia de las importaciones industriales, tanto tecnológicas como de insumos, en un contexto donde la canasta exportadora se encuentra fuertemente centralizada en productos primarios. Frente a esta realidad se vuelve esencial avanzar hacia una diversificación de la estructura productiva y exportadora que incorpore nuevas fuentes de conocimiento y que a la vez se oriente a expandir y mejorar la calidad del empleo.

Este trabajo apunta a iniciar una discusión sobre cuáles son los posibles ejes en materia de políticas industriales (PI) que puedan hacer viable un proceso de crecimiento inclusivo. En este punto cabe aclarar que se adoptará un criterio amplio del término de políticas industriales, con el fin de incluir tanto las que afectan el desarrollo de diversos tipos de industrias, como las políticas comerciales, de ciencia y tecnología, de contratación pública, las orientadas hacia las inversiones extranjeras directas, y a la asignación de recursos financieros. No incluirá exclusivamente a las manufacturas, sino también a los diversos sectores que componen el entramado económico, por lo que bajo esta definición se usará en forma indistinta las expresiones de política industrial o políticas de desarrollo productivo (PDP).

Comenzaremos por realizar una caracterización de las políticas industriales (sección I), para luego abordar el contexto internacional como marco global donde deben ser desarrolladas (sección II). En la sección III se planteará el conjunto de elementos a ser tomados en cuenta para el desarrollo de dichas políticas incluyendo el marco macroeconómico, así como el de las políticas horizontales y verticales. En la sección IV presentaremos una diferenciación entre las políticas que se implementan a través de la provisión de bienes públicos o de intervención de mercado, dando algunos ejemplos de acuerdo con su carácter: vertical u horizontal para finalmente desarrollar algunas conclusiones.

1. Caracterización general y críticas a las políticas industriales

El interés por esta temática ha resurgido en el siglo XXI tras una década de predominio de las visiones teóricas asociadas con el Consenso de Washington, las cuales no han podido dar respuesta a la crisis internacional del 2008. A partir de ésta, la actividad industrial volvió a ser parte central de la agenda global y se reconoce que el rol de las manufacturas es insustituible, tanto para la creación de puestos de trabajo de calidad como para difundir los avances sociales y tecnológicos (Miguelés, 2014).

Una de las principales causas que justifican la intervención del Estado, a través de las políticas industriales, son las fallas de mercado que no permiten alcanzar la eficiencia económica en el sentido paretiano. Si bien algunas posturas ortodoxas identifican a la corrección de estas fallas como la principal causa de la intervención del Estado, existe también un rol fundamental en el desarrollo de sectores estratégicos y en el fomento de la innovación (Suzigan y Furtado, 2006). En este contexto vinculamos a las políticas industriales con el objetivo de avanzar hacia un proceso de diversificación productiva y exportadora y de brindar respuestas a los problemas de heterogeneidad estructural que enfrentan las economías latinoamericanas.

Si bien las razones señaladas confirman la importancia de la intervención estatal, la misma puede no ser eficiente o tener inconsistencias ligadas con situaciones de información limitada, de ineficiente control de las empresas privadas, de burocracia, corrupción y de límites impuestos por los propios procesos políticos (Stiglitz, 2000). En este sentido, lo importante es no tomar las fallas de gobierno como dato definitivo, tal como señalan Bekerman y Sirlin (2006): “la capacidad administrativa y la autonomía del Estado no son datos exógenos, sino que pueden ser modificados por las propias políticas públicas”; esto realza la importancia de fortalecer las instituciones y comprender que las políticas pueden transformar tanto la estructura económica y productiva como a los propios actores.

2. Contexto internacional

El proceso de globalización productiva, que se continúa profundizando y centralizando, viene ofreciendo a las empresas multinacionales mayores posibilidades de elección sobre la localización de sus inversiones en el nivel global y regional. Desde la perspectiva de los países receptores, la deslocalización les ofrece, en general, la posibilidad de atraer inversiones hacia aquellos segmentos de la producción de bienes y servicios en los que tienen ventajas comparativas estáticas. Esto se condice con que la IED hacia América del Sur se ha orientado mayormente hacia actividades extractivas, relacionadas con la explotación de recursos naturales o bien orientadas a servicios o bienes de consumo para el mercado interno con baja integración nacional (Schorr y Wainer, 2014). No obstante, cada vez se va haciendo más claro el rol protagónico de la innovación y del avance tecnológico en la determinación de las ventajas competitivas dinámicas en detrimento de las dotaciones factoriales. Un claro ejemplo puede verse en las economías de Corea del Sur y de Taiwán, donde gracias a la innovación y al alto valor agregado de sus exportaciones lograron pasar de países en vías de desarrollo a desarrollados (Forteza, 2014).

No obstante, el progreso en el proceso de globalización no fue acompañado por un avance semejante en las relaciones multilaterales, lo que se corrobora en la debilidad que presenta la OMC y los intentos de conformación de mega-acuerdos que se desarrollan al margen de dicha institución, entre los que se destacan el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP) y el Tratado Transpacífico (TPP). Si bien la llegada al gobierno de Estados Unidos de Donald Trump pone en duda el futuro de estos acuerdos, los mismos establecen nuevas cláusulas que atentan contra el desarrollo sustentable de los países de menor grado de desarrollo. Esto se debe a que, en general, no son meros acuerdos sobre aranceles, sino que también apuntan a reducir la capacidad normativa de los Estados para regular determinados mercados (patentes de medicamentos, semillas, *software*, compras públicas etc.) y que en ciertos casos fueron impulsados para neutralizar el fuerte avance de China como potencia comercial.

A pesar de la marcada debilidad que presenta el MERCOSUR, la reconfiguración del comercio internacional genera nuevas urgencias para el desarrollo regional de las políticas productivas, a los efectos de desarrollar una mayor capacidad de negociación e incrementar la competitividad a partir del aprovechamiento del mercado regional.

3. Políticas de desarrollo productivo

3.1. La política macroeconómica y las políticas productivas

Los temas de carácter macroeconómico y los de políticas productivas han tendido a mantenerse separados en el análisis económico. En efecto, los análisis de políticas productivas se centran generalmente sobre aspectos microeconómicos ligados básicamente con la asignación de recursos y la resolución de problemas vinculados con fallas de mercado, sin tomar en cuenta sus impactos sobre el balance comercial, las cuentas públicas, el empleo, entre otros. Se supone que dichos impactos son asimilados por el ajuste de las variables macroeconómicas pertinentes: el tipo de cambio real, la recaudación impositiva, las tasas de interés, los salarios (Bekerman y Sirlin, 2006). El problema de empleo, por ejemplo, es considerado de naturaleza puramente macroeconómica, y por lo tanto, independiente de la situación industrial o de la evolución de la competitividad internacional de un país (Krugman, 1993).

En este sentido, las políticas productivas se ven condicionadas y son al mismo tiempo un factor condicionante del “cierre macroeconómico” de la economía. Ante la insuficiencia de mecanismos de autorregulación que aseguren el ajuste macroeconómico, ya no puede desdenarse el impacto potencial de determinadas políticas microeconómicas. Es más, como señala Singh

(1995) los instrumentos de política microeconómica pueden llegar a cumplir objetivos propios de la política macroeconómica¹.

En ese contexto, vale la pena mencionar el caso argentino, en el cual la coyuntura macroeconómica mostró una variación sustancial luego de la devaluación de 2001. Por un lado, la eclosión de la crisis llevó a una sobre-reacción (*overshooting*) del tipo de cambio, que generó un fuerte incentivo a la producción en el sector transable y eliminó, transitoriamente, el condicionamiento impuesto por la estructura de precios relativos previa a la devaluación. Sin embargo, sería un error suponer que esta situación volvía innecesarias las políticas de desarrollo productivo. La señalada sobre-reacción inicial del tipo de cambio real se fue reduciendo ante el desarrollo de un proceso inflacionario.

Por lo tanto, si no se aprovecha “el tiempo de gracia” resultante de una devaluación con el fin de consolidar la competitividad genuina de los sectores transables, es muy probable que la competitividad precio vaya disminuyendo y vuelva a reproducirse el ciclo de *stop and go*. Asimismo, en contextos de fuerte incertidumbre y cuando no están dadas las condiciones necesarias (sistema crediticio, sistemas de apoyo a la innovación tecnológica y a la inserción internacional), las decisiones de reconversión tomadas por los empresarios pueden no ser eficientes desde un punto de vista social, limitando el impacto inicial de la mejora del tipo de cambio. De allí que las políticas de apoyo a la reconversión (detalladas en el apartado 3.2.2) se tornan fundamentales para minimizar los costos de reasignación de recursos y maximizar el efecto positivo del cambio en los precios relativos. Por los motivos expuestos, es necesario asegurar la coordinación y articulación de las políticas macroeconómicas con las industriales, si se desea un sendero de desarrollo a largo plazo.

3.2. Políticas horizontales

Estas políticas, que pueden ser enmarcadas en el nivel mesoeconómico, están vinculadas con la medida en que las firmas llegan a estar insertas en redes articuladas dentro de las cuales los esfuerzos de cada empresa se ven apoyados por toda una serie de externalidades, servicios e instituciones. Se trata de políticas que apuntan a mejorar el entorno global e incentivar la competitividad sistémica. Cabe resaltar que el límite entre las políticas de carácter horizontal y vertical en la práctica puede ser bastante borroso, ya que en muchos casos las primeras pueden llegar a favorecer ciertas actividades sobre otras.

¹ Este autor señala que uno de los objetivos de la política industrial en países como Japón y Corea fue alcanzar una situación equilibrada de la cuenta corriente a la vez que se lograban altas tasas de crecimiento. Esto ayudó a evitar los ciclos de *stop and go* (tan conocidos por otras economías) y a consolidar la estabilidad macroeconómica.

Por dicho motivo, los responsables políticos no pueden dejar de lado los efectos asimétricos que pueden derivarse de sus intervenciones horizontales y deben asegurarse que las actividades que están favorecidas en última instancia sean las que sufren de manera desproporcionada imperfecciones del mercado de que se trate (Rodrik, 2008).

Entre las políticas industriales óptimas de carácter horizontal podemos identificar dos grandes categorías de políticas activas: las que apuntan a fortalecer los llamados factores sistémicos de competitividad y las orientadas a la reestructuración industrial. Adicionalmente destacaremos las políticas dirigidas a reducir el sesgo antiexportador y de defensa de la competencia.

3.2.1 Políticas de apoyo a la competitividad sistémica

La competitividad suele vincularse, en primera instancia, con el nivel de inserción de un país en el comercio internacional. Adicionalmente, Fajnzylber (1988) le incorpora un carácter de inclusión social al definirla como “la capacidad de un país para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población”. Es decir, las ventajas competitivas residen en la capacidad de un país de competir en el terreno internacional con un nivel de salarios reales y de ingresos, compatibles con las expectativas que tiene su población, en función de su pasado histórico y al que considera como su derecho adquirido (Gillman *et al*, 1991).

El apoyo a la competitividad sistémica puede realizarse a través de políticas mesoeconómicas que pueden adquirir tanto una dimensión nacional como regional. En el nivel nacional, apuntan a desarrollar las infraestructuras físicas (transportes, puertos, redes ferroviarias y de carreteras; telecomunicaciones, sistemas de abastecimiento y de eliminación de residuos, energía, agua y desagüe, desechos) e inmateriales (formación de sistemas educativos, mejoras en el marco normativo e institucional, etc.). Pero también ganan importancia las políticas de soporte específico a los *clusters* en los niveles tanto regional como local. En ese sentido, cobran importancia los factores espaciales para consolidar la competitividad de las empresas y fortalecer los vínculos regionales tomando en cuenta las especificidades de las distintas localizaciones.

La importancia que adquiere el nivel mesoeconómico para la creación de ventajas competitivas nacionales ha sido destacada por Esser *et al* (1996). El argumento es que, mientras que las políticas macro se van homogeneizando en el nivel mundial, las localizaciones industriales difieren de acuerdo con el lugar donde se encuentran instauradas. Es allí donde se generan las ventajas competitivas, tanto institucionales como organizativas, así como los patrones específicos de organización y gestión, y los perfiles nacionales que

sirven de base a las ventajas competitivas y que son difícilmente imitables por los competidores.

Un claro ejemplo de esto lo constituyen las respuestas diferenciadas que dan las naciones ante la escasez de recursos naturales. Mientras que los países donde los restantes factores ambientales se hallan poco desarrollados, tenderán a mostrar un estancamiento crónico, las naciones donde existen adecuadas infraestructuras tecnológicas y abundantes recursos humanos calificados, la “desventaja selectiva en factores” puede generar un impulso para superar las dificultades vía innovación tecnológica y el desarrollo de ventajas competitivas en sectores más sofisticados.

Siguiendo en la misma línea, cabe destacar que, si bien las políticas de competitividad sistémica son importantes como marco global para el desarrollo productivo, deben complementarse con otras políticas mesoeconómicas, que contribuyan a generar transformaciones en la estructura productiva para asegurar un proceso de crecimiento sustentable y equitativo.

3.2.2 Reconversión Industrial e Integración Social

Las PDP requieren dar respuesta al conjunto de los sectores de la economía de manera de consolidar un proceso de crecimiento inclusivo. Los procesos de reconversión se focalizan, en general, en sectores estancados o en retroceso que pueden ser esenciales para cumplir diferentes roles: asegurar eslabonamientos con otros sectores, incrementar exportaciones de alto valor agregado o actuar como fuertes demandantes de fuerza de trabajo.

Las políticas de reconversión industrial cobran un mayor protagonismo en momentos en que se requiere incrementar la matriz exportadora. Un ejemplo de ello es el caso de países dependientes de las divisas generadas por los *commodities*, en un contexto donde su precio internacional está mermando. No obstante, es necesario que dicha reconversión sea temporalmente acotada y acompañada de políticas inclusivas (como oficinas de empleo), ya que puede generar efectos adversos en el entramado laboral (vía reducción de puestos de trabajo).

Si bien la reconversión puede ser incentivada por el sector empresario, se requiere un aparato institucional que permita llevar a cabo dichas políticas, donde no generen externalidades negativas al conjunto de la sociedad. En esta línea, para que la reconversión industrial conlleve a un desarrollo económico y no a un mero crecimiento de determinados sectores, es necesaria la intervención tanto del propio gobierno, como del sector financiero, de las grandes compañías, del sector empresario, de las universidades, de los centros de investigación y desarrollo, de los gremios y sindicatos, es decir una interacción de todos los actores de la economía.

3.2.3 Políticas para reducir el sesgo antiexportador

El sesgo antiexportador se genera en ciertos sectores cuando se presentan estímulos que, generados por diversas políticas, incentivan la venta al mercado interno aun cuando tuvieran potencial para exportar. Es decir, cuando el costo de vender en el mercado externo es mayor que el de hacerlo en el mercado local.

El ejemplo más claro es el atraso cambiario, el cual torna más rentable vender localmente que en el exterior. Esto trae aparejado para muchas empresas, fundamentalmente pequeñas y medianas, que se torne económicamente inviable exportar, o que se pierdan mercados externos clave que luego serán muy difíciles de recuperar. Aquí vuelven a cobrar nuevamente preponderancia los aspectos macroeconómicos ya señalados.

Existen, asimismo, otras causas del sesgo antiexportador, no vinculadas con el atraso cambiario que requieren ser neutralizadas a partir de políticas públicas. Se vinculan, entre otras, con la información incompleta sobre mercados externos, asimetrías en la asignación del financiamiento a la exportación y con economías de escalas requeridas para competir en el mercado internacional.

3.2.4 Políticas de defensa a la competencia

La defensa a la competencia es una política de carácter horizontal sumamente importante, ya que por un lado puede contribuir a eliminar barreras a la entrada, generando nuevos actores económicos, y por el otro estimula a mejorar la calidad de los productos y a incentivar la innovación.

Asimismo, juega un rol importante al atenuar los procesos de inflación en etapas de inestabilidad macroeconómica al evitar comportamientos de colusión en la fijación de precios por parte de sectores fuertemente concentrados y evitar incrementos de precios abusivos por parte de dichos sectores. Es decir, una ley de competencia correctamente implementada puede incrementar el número de empresas de la economía y evitar abusos de posición dominante, lo que a la larga tiende a incrementar el tamaño relativo del mercado.

3.3. Políticas verticales

Las políticas verticales son quizás las más controversiales, dado que pueden generar un sesgo en el vector de precios relativos que beneficie a determinados sectores por sobre otros, respecto de lo que hubiese ocurrido si se dejaba actuar libremente al mercado. No obstante, que la política industrial sea implementada verticalmente no implica necesariamente que se seleccionen ganadores. Según Rodrik, mediante la política industrial correctamente propuesta no se pretende elegir ganadores, sino mediante ciertos estímulos, descartar perdedores (Rodrik, 2008).

En este punto es interesante destacar la idea de Ajzenman (2015) quien

sugiere extender la producción hacia ramas o sectores más complejos, de mayor valor agregado, tomando en cuenta las ventajas comparativas estáticas del país. Este autor señala que basar la estrategia sobre un desarrollo productivo lineal puede ser no sólo poco eficiente, sino equivocado, por eso es esencial realizar una política industrial, analizando en qué sectores es estratégicamente más conveniente centrarse para lograr un incremento de la productividad de toda la economía. La CEPAL (2012) propone ciertos criterios para la selección de los sectores clave, entre los que se destacan: el crecimiento potencial del sector; el dinamismo y elasticidad de demanda del mercado internacional para los productos y/o servicios del sector; el peso del mismo en el PIB, el valor de sus exportaciones y la cantidad de empleo que genera.

Finalmente, una justificación para la realización de políticas específicas puede vincularse con el objetivo de incrementar los niveles de competitividad de sectores trabajo intensivo o con una alta capacidad de demanda de proveedores locales, a los efectos de lograr un proceso de expansión social de carácter inclusivo que con políticas horizontales o de libre mercado no se generaría.

4. Políticas productivas a través de bienes públicos o de intervención del mercado

Además de la clasificación de las PDP entre horizontales y verticales, existe otra clasificación: entre aquellas resultantes de la intervención directa del mercado o a través de bienes públicos. Para ello recurriremos a un esquema que combina ambas clasificaciones, a través de la creación de cuatro cuadrantes siguiendo a Crespi, *et al* (2014) (**tabla 1**).

En las políticas vinculadas con los bienes públicos, el Estado tiene la posibilidad de contribuir a elevar la competitividad, a partir de la provisión de bienes complementarios a los bienes privados: como el desarrollo de infraestructuras o la protección de los derechos de propiedad. Por otro lado, las políticas de intervención de mercado actúan directamente sobre los incentivos de los actores privados -como los subsidios, las exoneraciones fiscales o los aranceles- y de este modo influyen en su conducta, vía el mecanismo de precios.

4.1 Ejemplos de los cuadrantes

El **primer cuadrante** de la **tabla 1**, que corresponde a políticas horizontales realizadas a través de la provisión de bienes públicos, es de los menos cuestionados. En este se incluyen, entre otros, los esfuerzos para mejorar la calidad educativa o de infraestructuras, bienes públicos que permiten reducir los costos de transacción para lanzar un negocio, el respeto de los dere-

Tabla 1. Combinación de políticas públicas

Columna1	Políticas Horizontales	Políticas Verticales
Bienes públicos	I	II
Intervención de mercado	III	IV

Fuente: Crespi *et al* (2014).

chos de propiedad, entre otros. Es decir que este cuadrante incluye los requisitos básicos o necesarios para enmarcar con éxito las políticas de desarrollo productivo.

Un claro ejemplo de políticas horizontales implementadas a través de bienes públicos, son los **Parques Industriales**. Son espacios diseñados para la localización de industrias y servicios afines a las mismas, los que cuentan con la infraestructura necesaria y espacios comunes a las diversas compañías. Estos predios pueden generar economías de aglomeración y externas, favorecer el desarrollo de nuevas PyMEs, estimular la competitividad, incrementar los eslabones productivos, al tiempo que constituyen una fuente de empleo genuino y de calidad e incentivan el desarrollo empresarial formal. Los parques industriales han tenido un profundo éxito en algunos países latinoamericanos, como son los ejemplos de São Paulo en Brasil, Tolima en Colombia, Rafaela en Santa Fe, Argentina, y Canelones en Uruguay, entre otros.

El **segundo cuadrante** incluye la provisión de bienes públicos que generan beneficios para sectores específicos que requiere una eficiente coordinación público-privada. Dentro de los diversos ejemplos podemos mencionar los controles fitosanitarios o la promoción pública de investigaciones para crear nuevas variedades de cultivos, la promoción con apoyo oficial al turismo, la creación de carreras universitarias específicas requeridas por ciertos sectores, la coordinación logística para facilitar y estimular la exportación de ciertos productos.

Un ejemplo de políticas verticales a través de bienes públicos, es el fomento educativo ligado con un sector específico como ha sido el caso de la carrera de Ingeniería Nuclear en el Instituto Balseiro en la Argentina que, si bien asume un carácter vertical por estar dirigido hacia un sector específico, puede generar beneficios al conjunto de la sociedad, en la medida que logra generar externalidades positivas globales al generar derrames hacia otros sectores y estimular la creación de trabajo calificado.

El **tercer cuadrante**, involucra políticas horizontales basadas sobre intervenciones de mercado que apuntan a neutralizar la existencia de fallas de mercado que pueden afectar el desarrollo de determinadas actividades. Aquí

se incluyen distintos tipos de mecanismos, tales como desgravaciones fiscales para promover la capacitación laboral o la inversión en maquinarias, créditos subsidiados para pequeñas y medianas empresas generadoras de empleo y valor agregado, o para estimular el desarrollo de nuevas actividades exportadoras entre otros.

En el **cuarto cuadrante**, se encuentran aquellas PDP que intervienen en el mercado y que se aplican en forma vertical (subsidios, exoneraciones fiscales, etc). Una situación que justificaría esta forma de intervención es aquella que contribuye a solucionar problemas de coordinación en sectores con ventajas competitivas latentes y que estimula los encadenamientos productivos locales, tanto hacia atrás como hacia delante. La experiencia de algunos países asiáticos muestra que las políticas de carácter selectivo deben ser transitorias y con metas específicas a cumplir, de modo de evitar conductas de *rent-seeking*.

En este cuadrante se incluyen políticas como aquellas orientadas al sector del *software* en la Argentina en el año 2004, implementadas a través de una intervención hacia un sector específico a través de exenciones impositivas y beneficios crediticios. Esto hizo posible que no solo el sector haya logrado crecer significativamente, sino que contribuyó a elevar el valor de la canasta exportadora y a expandir la demanda de empleo calificado y la creación de nuevos actores empresariales.

5. Resumen y conclusiones

Este trabajo enfatiza la necesidad de retomar el rol de las políticas productivas, como instrumento clave para alcanzar un desarrollo sostenido e inclusivo en América latina, considerando los condicionantes que enfrenta actualmente la región, tanto en los niveles interno como externo.

En el ámbito internacional resalta la profundización en el proceso de globalización económica que, al no ser acompañada por un fortalecimiento y avance equitativo en las regulaciones internacionales, está dando lugar a la conformación de mega-acuerdos que se desarrollan al margen de la OMC y que podrían limitar futuras transformaciones dinámicas en las matrices productivas de los países de la región. Por otro lado, el auge de la economía china y la reciente reducción en su crecimiento han generado señales de alerta global y regional.

En ese contexto el trabajo plantea la necesidad de definir a las PDP a partir de un enfoque integral. Asimismo, es fundamental la articulación de dichas políticas con las macroeconómicas, ya que las políticas de desarrollo productivo no tendrán el mismo resultado bajo un contexto macro inestable que en uno estable. Al mismo tiempo no puede desdeñarse el impacto potencial

de las políticas microeconómicas sobre la situación macroeconómica.

Por otro lado, en el nivel mesoeconómico se requieren políticas que apunten a incentivar la competitividad sistémica. Estas políticas pueden ser de carácter horizontal o vertical, aunque en la práctica el límite entre las mismas no suele ser preciso. Es justamente en el campo de las políticas mesoeconómicas donde se generan las ventajas competitivas y los perfiles nacionales, que son difícilmente imitables por países competidores.

Dentro de ese espacio mesoeconómico, el trabajo hace también eje en las políticas orientadas a la reconversión industrial, que adquieren una participación especial en momentos en que es necesario reorganizar la matriz productiva y exportadora, revalorizando a sectores fuertemente demandantes de empleo. También incluye políticas orientadas a reducir el sesgo anti-exportador y a promover una defensa de la competencia, de modo de eliminar las barreras a la entrada e incentiven la innovación. Asimismo, enfoca el tema de las políticas verticales, tomando en cuenta ciertas características que presentan los sectores tales como su crecimiento potencial, el dinamismo y elasticidad de demanda del mercado internacional, el valor de sus exportaciones y la cantidad de empleo que genera, entre otros.

Dentro del conjunto de PDP el trabajo diferencia entre aquellas resultantes de la intervención del mercado o las que se realizan a través de bienes públicos. Se presentan ejemplos de ambos tipos de políticas realizadas tanto en los niveles tanto horizontal como vertical, cuya implementación exitosa en distintos países puede dar elementos importantes para el desarrollo de políticas dado el presente contexto internacional.

Finalmente cabe señalar que a los efectos de diversificar la estructura exportadora y reducir la dependencia externa, cobra especial protagonismo el fortalecimiento de las relaciones económicas regionales. Esto permitiría promover las PDP con el objetivo de implementar un plan integral de infraestructura regional, incentivar la creación de cadenas de valor regionales y constituir una plataforma de aprendizaje para lograr una mayor competitividad, poder de negociación, y de ese modo insertarse globalmente de un modo más eficiente, sustentable e inclusivo.

Bibliografía

- Arruda Coronel, D; Zago de Azevedo, F.; Carvalho Campos, A. (2014). Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. *Revista de Economia Política*, vol 34, Nº 1 (134), pp. 103-119
- Ajzenman, N. (2015). *¿Industria diversificada o industria compleja?* Publicado en el diario La Nación, Bs. As., Argentina (12/10/2015).
- Bekerman, M. y Sirlin, P. (1996). Política Comercial e inserción internacional de la

- Argentina para los años 90. *Revista de economía política*, vol. 16, N°3 (63)
- Bekerman, M. y Dalmasso, G. (2014). Políticas productivas y competitividad industrial. El caso de Argentina y Brasil. *Revista de Economía Política*, vol. 34, N° 1 (134), pp. 158-180.
- Bekerman, M. y Vázquez, D. (2015). Transformaciones estructurales y restricción externa durante la post-convertibilidad. En Friedrich Ebert Stiftung Argentina. *Análisis* N°4.
- Bekerman, M.; Sirlin, P. (2006). *La necesidad de una estrategia productiva en la Argentina de la posconvertibilidad*. Comercio exterior : CE; Revista de Análisis económico y social - México, ISSN 0185-0601, ZDB-ID 8615287. - Vol. 56.2006, 3, pp. 245-26.
- CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*. Trigésimo Cuarto Período de Sesiones de la CEPAL, San Salvador, 27 al 31 de agosto.
- Crespi, G.; Fernández Arias, E.; Stein, E. (2014). ¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. BID
- Esser, K., Hillebrand, W., Messner, D. y Meyer-Stamer, J. (1996). *Competitividad sistémica: Nuevo desafío a las empresas y a la política*. Revista de la CEPAL, Santiago 1996, N° 59, pp. 39 – 52.
- Fajnzylber F. (1988) Competitividad Internacional. Evolución y Lecciones. Revista de la CEPAL N° 36 Chile
- Gillman, K., Coutinho, L., Amadeo, E., Campbell, Diamand, M., Kindgard, F., Llach, J.J., Mahler, I., Mayoral, A., Orsi, V. y Roggero, H. (1991). *Políticas públicas y privadas hacia la competitividad industrial*. Colección Ciencia y Técnica. EUDEBA
- Katz, J. y Bernat, G. (2013). Interacciones entre la macro y la micro en la postconvertibilidad: dinámica industrial y restricción externa. *Desarrollo Económico* 25(207-208), pp. 383-404.
- Krugman P. (1993). What do undergraduates need to know about trade? *American Economic Review* N° 83.
- Migueles, P. (2014). La política industrial y su papel insustituible. Artículo publicado en Revista *Mercado* (27/08/2014).
- Rodrik, D. (2010). El regreso de la política industrial. Project Syndicate
- Rodrik, D. (2008). Normalizing Industrial Policy. Commission on Growth and Development, Working paper N° 3
- Schorr, M. y Wainer, A. (2014). *La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa*. **Realidad Económica**. 286, IADE. Buenos Aires pp. 137 – 174
- Schumpeter, J. (1957). *Teoría del Desarrollo Económico*, Traducido por Prados Arrarte, J., Fondo de Cultura Económica, México.
- Singh, A. (1995). The causes of fast economic growth in East Asia. En UNCTAD Review, 1995.
- Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público* Tercera Edición.

Suzigan, W. y Furtado, J. (2006) - Política industrial y desarrollo- Revista de la CEPAL Nº 89

Forteza, J. (2014) Políticas e instituciones para el desarrollo productivo: experiencia internacional e implicancias para América Latina. Publicado en Boletín Informativo Techint 346

Transformaciones

El sendero de desarrollo chino y sus particularidades: incidencia e implicancias para los países sudamericanos

NICOLÁS MONCAUT *
DARÍO VÁZQUEZ **

Desde el inicio, en 1978, del proceso de reformas encabezado por Deng Xiaoping, China generó los incentivos para la valorización y aceleró el ritmo de acumulación, el cual se sostuvo a tasas récord durante más de tres décadas. Las fuentes de esta dinámica fueron diversas, originadas tanto en factores relacionados con el comercio internacional como con el aumento del consumo interno. Parte de la literatura plantea que China ha seguido una dinámica de desarrollo por etapas, que partió de un "socialismo de mercado" para luego desembocar en un capitalismo pleno de fuerte intervención estatal. Esta particular vía de desarrollo dio lugar a un tipo de inserción en la economía internacional que afectó de manera diferenciada a los países desarrollados y a los emergentes. En estos últimos, el aumento de las relaciones comerciales con China abrió un debate sobre las ventajas de una asociación estratégica con el gigante asiático. Por un lado, la visión "optimista" considera al ascenso chino como la oportunidad de consolidación de un nuevo orden internacional menos centrado sobre la dependencia de la hegemonía estadounidense; por otro, la visión "pesimista" señala una mayor dependencia de los países sudamericanos y una profundización de la especialización primarizada en los mismos, como complemento de la creciente demanda de China.

El presente trabajo pone el foco en el análisis del proceso de transformación del gigante asiático como manera de interpretar el carácter de su relación con los países sudamericanos, a los fines de plantear diferentes escenarios que debatan con las visiones expuestas.

Palabras clave: Desarrollo Económico - China - Sudamérica - Comercio Internacional - Estructura Productiva

realidad económica 305 (2016) pp. 133-167
ISSN 0325-1926

* Investigador del IDAES UNSAM, Becario doctoral del CONICET y docente de la UBA. nmoncaut@gmail.com.

** Investigador del IDAES UNSAM y de la UNLAM, Becario doctoral del CONICET y docente de la UBA. rdvazq@gmail.com.

China's development path and its characteristics: its incidence and the implications for South American countries

From the very beginning of the reform process led by Deng Xiaoping in 1978, China generated incentives for growth, and its pace of accumulation grew and was maintained at record levels for more than three decades. The sources of these dynamics were different, and were originated by factors both related to international trade and increased domestic consumption.

Part of the literature suggests that China has followed a dynamic of development by stages, starting from a "market socialism" and then leading to an abounding capitalism with strong state intervention. This particular development path led to a type of insertion into the international economy which differentially affected developed and emerging countries. In this latter group, increasing trade relations with China opened a debate on the advantages of a strategic partnership with the Asian giant.

On the one hand, there is an "optimistic" vision that considers China's rise as an opportunity to consolidate a new international order less focused on the dependence on US hegemony. On the other hand, a "pessimistic" vision signals a greater Sino-dependence of South American countries and a deepening in the process of specialization in primary products as a complement to the growing demand of the Chinese market.

The present work focuses on the analysis of the transformation process of the Asian giant as a way of interpreting the nature of its relationship with South American countries, in order to present different scenarios that dispute the exposed visions.

Keywords: Economic Development - China - South America - International Trade - Productive Structure

Fecha de recepción: mayo de 2016

Fecha de aceptación agosto de 2016

Introducción

Hasta el ocaso de la Revolución Cultural, el modelo de descentralización productiva de la República Popular de China (en adelante, “China”) contaba con importantes logros en el terreno de la equidad, pero pocos en lo referente a la calidad de vida, la generación de riqueza y la estabilidad política. Desde 1978, a partir de las reformas encabezadas por Deng Xiaoping, se generaron los incentivos para la valorización y se facilitó el movimiento de capital entre distintos sectores, llevando a un crecimiento de la productividad. En consecuencia, por más de 30 años la tasa anual de crecimiento de China rondó el 10%, tanto por la expansión de su comercio internacional como por el aumento del consumo interno y de la formación de capital productivo.

Respecto del comercio internacional, dos elementos fueron clave: un **aumento de la inversión extranjera directa (IED)**, y su **concentración en diversas zonas económicas especiales (ZEE) para la exportación de mercancías**. Por sus ventajas competitivas, China se transformó rápidamente en un polo exportador, lo que impactó sobre los mercados internacionales y generó desafíos para todos los países del mundo.

En cuanto al rol del mercado interno y el capital productivo, se pueden destacar **dos etapas**. En la primera, se privilegió el “**socialismo de mercado**”, basado sobre una mayor participación del mercado en la asignación de recursos y el predominio de la propiedad social. En la segunda, desde principios de los dos mil y con China plenamente integrada al sistema capitalista mundial, algunos cambios político-institucionales significativos fueron llevando a una fuerte **disminución de la importancia de la propiedad social en la economía**, con diferentes consecuencias económicas sobre su población. En este sentido, se plantea que China ha seguido una dinámica de desarrollo basada sobre la combinación de las vías de crecimiento “smithiana” y capitalista “europea” (Arrighi, 2007), a manera de transición hacia un capitalismo pleno de fuerte intervención estatal. Esta particular vía de desarrollo ha generado un mecanismo de inserción en la economía internacional que trae aparejados diferentes impactos sobre los países desarrollados y emergentes.

En estos últimos, el aumento de las relaciones comerciales con China ha dado lugar a dos visiones opuestas sobre las **ventajas o desventajas de una asociación estratégica con el gigante asiático**. La primera es una visión “**optimista**”, que considera al ascenso chino como la oportunidad de consolidación de un nuevo orden internacional menos centrado sobre la dependencia de la hegemonía estadounidense. En este nuevo orden, los países emergentes pueden posicionarse como mercados estratégicos ante el creciente nivel de consumo asiático. Por lo contrario, la visión “**pesimista**” implicaría una mayor dependencia de los países subdesarrollados y una pro-

fundización de la especialización primarizada en los mismos, como complemento de la creciente demanda de China.

En este contexto, en el que se observan diferentes **signos de agotamiento del modelo productivo-exportador chino**, este trabajo tiene como objetivo responder a distintos interrogantes. ¿Cuáles son los determinantes del éxito de la estrategia de desarrollo china durante los últimos 37 años? ¿En qué aspectos condiciona la particular vía de crecimiento de China a su *performance* económica futura, tanto en los niveles interno como internacional? ¿Cuál es el impacto efectivo sobre los países emergentes y sobre Sudamérica (y su proceso de integración), en particular? Se observará que, a grandes rasgos, **el desarrollo del bloque sudamericano en torno de la exportación de commodities ha sido plenamente funcional al modelo de crecimiento chino**.

La estructura del trabajo seguirá la siguiente morfología. En la primera sección, se abordará un análisis del modelo de crecimiento económico de China pos 1978 bajo un marco teórico que toma como elemento central las tensiones sociales y las diferentes posibilidades de transitar un camino de desarrollo. Se ofrecerá una reinterpretación de los planteos neosmithianos sobre la economía china, diferenciando los elementos fundamentales de la estrategia de crecimiento exportadora y la basada sobre el mercado interno. En la segunda sección se describirán algunos de los impactos de la relación comercial de China con Sudamérica sobre el patrón productivo de la región, el comercio regional y los términos de intercambio. En la tercera sección se plantearán posibles escenarios para el futuro teniendo en cuenta ciertos cambios recientes en el modelo de crecimiento chino y se presentarán algunas reflexiones sobre las relaciones económicas de la región sudamericana con el gigante asiático.

1. El modelo de crecimiento chino y sus tensiones (el largo período 1978-2015)

1.1. Antecedentes previos a 1978

Bajo el liderazgo de Mao Tsé Tung y luego del fracaso del “Gran salto adelante”, China fomentó una estructura económico-administrativa sostenida sobre bases cooperativas y descentralizadas, que desde 1958 se basó sobre la gestión por planes anuales en lugar de quinquenales (como había sido hasta ese momento sobre la base de la experiencia de la Unión Soviética). A través, primero, de la Carta de Anshan (1960) y luego de la Revolución Cultural, la economía se descentralizó y el poder de las autoridades provinciales creció notablemente. El plan central sólo se hizo responsable de la producción de algunos bienes y de la planificación de los transportes y del comercio exterior, mientras que se encargó de repartir la inversión entre

regiones intentando velar por un “equilibrio” en las asignaciones (Seurot, 1986).

La descentralización de la gestión intentó incluir a las empresas estatales y comenzaron a transformarse las relaciones sociales de producción para acercar a las masas el poder de decisión y de gestión sobre los medios de producción. Además, se impuso la subordinación de los intereses particulares de cada unidad productiva, localidad o provincia a los intereses de la revolución (Bettelheim, 1974), poniendo notorio énfasis en el estímulo espiritual hacia los trabajadores para elevar la productividad fabril (Lipietz, 1994), lo que implicó optar por la gestión política en las fábricas (rechazando la gestión económica, cuyo principal exponente era la Unión Soviética).

De esta manera, se generalizaron dos tipos de propiedad social (estatal y colectiva) y tres categorías de empresas: las estatales grandes; las PyMEs urbanas, gestionadas en el nivel de calle o barrio y las pymes industriales rurales, gestionadas en el nivel de distritos, comunas populares y brigadas de producción (ligadas con la manufactura de origen agropecuario -MOA).

Bettelheim (1974) destaca que la producción esencial era generada por las PyMEs, lo que transformaba a las fábricas de calle en el motor del desarrollo. A su vez, el nuevo tipo de industrias rurales tuvo un impulso fundamental desde el Estado, que intentó persuadir a los trabajadores de las ciudades para que partieran hacia los distritos rurales y se incorporaran a una brigada de producción o una comuna popular. El tamaño reducido de esas empresas facilitaba la gestión obrera, lo que posibilitaba la ruptura con las formas organizativas capitalistas en las grandes empresas industriales.

Esta transformación determinó una distribución del ingreso “extremadamente igualitaria” debido a la propiedad estatal de los activos (tierra, capital) y la regulación del trabajo y las condiciones sociales (Medeiros, 2008). En las comunas rurales se organizaba la fuerza de trabajo rural, mientras que las empresas públicas agrupaban a la mayoría de los trabajadores urbanos. Por medio del régimen *hukou*, la tierra quedaba bajo la propiedad del Estado pero era arrendada a las familias rurales y no se permitía su intercambio libre. Además, éstas no podían migrar a zonas urbanas, pues perdían su tierra y los beneficios sociales ligados con su condición. Análogamente, el salario y una serie de ventajas sociales eran otorgados a través del *hukou* urbano a los habitantes de las ciudades. Sin embargo, esto no alcanzó para llevar a China a un mayor grado de desarrollo, acorde con sus necesidades y con los estándares internacionales vigentes. La productividad del trabajo no progresó mucho desde 1957 y el desperdicio de energía se volvió “alarmante” (Seurot, 1986).

Muchas fueron las críticas a Mao por la Revolución Cultural, acusada de “destruir la educación superior y decapitar el potencial chino de investigadores, ejecutivos e ingenieros” (Seurot, 1986). Sin embargo, se le reconocie-

ron algunos méritos, como el fomento de la educación universal, la disciplina y el espíritu participativo en la gestión fabril, junto con algunas mejoras en la calidad de vida de las mayorías más postergadas de China, plasmados en un aumento en el consumo medio de alimentos del habitante chino promedio, el notable crecimiento de la esperanza media de vida al nacer (subió de 35 años en 1949 a 68 en 1982) y la elevación por seis del número de niños que acudían a la escuela primaria; datos que “no debieron parecerles decepcionantes al 80 por 100 de habitantes de la China rural, aislados del mundo, y cuyas expectativas eran las mismas que las de sus padres” (Hobsbawm, 1994). Adicionalmente, Medeiros (1998) destaca que, si bien las tasas de crecimiento de China desde la década de los ochenta fueron muy superiores, el crecimiento promedio del PBI de China entre 1965 y 1980 fue de 6,8%, un guarismo para nada despreciable (incluso en comparación con otros países del Este Asiático) que, no obstante, escondía “profundos desequilibrios sectoriales”.

1.2. Los años de la reforma: capitalismo exportador y socialismo de mercado (una relectura de Arrighi y Polanyi para el caso chino)

No pocos antecedentes posee el debate académico sobre las características de los procesos de crecimiento de los países. En particular, el mismo se inició en la constatación empírica de una gran divergencia entre las tasas de crecimiento de un grupo de países en comparación con las del resto, y dio inicio a muchas controversias y planteos diversos sobre el origen y las posibilidades de cerrar esa brecha¹. A posteriori de la literatura tradicional sobre esos temas, y motivado por la búsqueda e identificación de diferentes vías hacia el desarrollo (entendido éste no sobre la base de una referencia marcada por los países centrales sino como un proceso con determinantes mundiales pero características territoriales específicas), Arrighi (2007) encontró que la dinámica económica de largo plazo que históricamente se dio en Asia oriental divergió de la que llevó al desarrollo capitalista a Europa occidental. Esto es algo que ya había destacado Marx (1971[1857]), escritos que señalaban la presencia de un modo de producción distinto en Oriente, independiente de aquel destino “ineludible” trazado por Marx para la vía europea (el socialismo). En este sentido, el modo de producción asiático no posee componentes revolucionarios por sí mismos, que aseguren un paso hacia el capitalismo (y luego al socialismo) de manera endémica.

En función de este antecedente Arrighi plantea la vigencia de un socialismo de mercado en China aún después de las reformas económicas pos 1978. Según Brenner, hay dos condiciones necesarias que debe satisfacer un pro-

¹ Entre aquellas escuelas que tomaron a las divergencias de crecimiento como pilar fundamental, se puede mencionar la teoría de la dependencia (Palma, 1987).

ceso de desarrollo capitalista:

“...en primer lugar, los que organizan la producción deben haber perdido la capacidad de reproducirse a sí mismos y su posición de clase tradicional fuera de la economía de mercado. En segundo lugar, los productores directos deben haber perdido el control sobre los medios de producción. La primera condición es necesaria a fin de activar y sostener la competencia que obligará a los organizadores de la producción a reducir costes para maximizar beneficios mediante la especialización y las innovaciones. En cuanto a la segunda condición, es necesaria a fin de activar y sostener la competencia que obligará a los productores directos a vender su fuerza de trabajo a los organizadores de la producción y a someterse a la disciplina impuesta por estos últimos.”²

Dadas estas condiciones, Arrighi se permite dudar acerca de su cumplimiento en la China pos reforma, ya que la propiedad social no ha sido puesta en cuestionamiento en el gigante asiático: “en tanto que sea reconocido y puesto en práctica el principio de acceso igualitario a la tierra, no será demasiado tarde para que la acción social influya con éxito en una evolución todavía tan incierta” (Amin, 2005)³. A la vez, se sirve también de las impresiones de Amin para destacar la fortaleza del pueblo chino para direccionar o vetar el rumbo político-económico de la nación:

“La revolución y la zambullida en la modernidad han transformado al pueblo chino más que a ningún otro del Tercer Mundo. Las clases populares chinas tienen confianza en sí mismas [...] Se han liberado hace tiempo de las actitudes sumisas [...] Un día tras otro se producen luchas sociales, con miles de participantes, a menudo violentas y que no siempre acaban en fracasos.”⁴

Si bien pocas de las protestas y manifestaciones que se producen en China adquieren eco en Occidente, una cantidad no desdeñable de reclamos en torno de cuestiones políticas, económicas o del régimen de propiedad se han suscitado en la última década⁵. Esto, sumado al hecho de que el principio de acceso igualitario a la tierra se encuentra todavía vigente en la Constitución⁶, permite a Arrighi pensar que la presencia de una dinámica capitalista (a la

² Brenner (1981). Citado en Arrighi (2007, p. 31).

³ Citado en Arrighi (2007, p. 24).

⁴ Amin (2005, pp. 274-275). Citado en Arrighi (2007, pág. 24).

⁵ El Departamento de Defensa de Estados Unidos informó que en el año 2004 se suscitaron cerca de 74.000 protestas sociales en China, centradas mayoritariamente sobre reclamos por tomas de tierras y cobros ilegales a los agricultores rurales (Department of Defense, 2006). Los ejemplos más significativos de estas protestas sociales son: i) las de febrero de 2006 que, bajo la bandera de “un nuevo campo socialista”, obligaron al Estado chino a posponer la discusión sobre la privatización de la tierra; ii) las ocurridas en 2011 en 13 ciudades chinas reclamando mayores grados de participación democrática, menos actos de corrupción y mejores condiciones socioeconómicas; iii) las que durante varios meses de 2011 y 2012 tuvieron como sede a la región de Wukan (Tobón Tobón, 2012), por la intervención de funcionarios corruptos en el desalojo de familias enteras de sus tierras sin la compensación adecuada que la Constitución China prevé para esos casos.

manera occidental) en China es, al menos, discutible.

De esta manera, sugiere que la dinámica económica de China se ha correspondido con la “vía smithiana de crecimiento”, la cual se basa sobre una economía de mercado no capitalista, donde las comunidades, bajo una lógica tributaria, producen excedentes por aumentos de productividad basados sobre la división del trabajo y en las capacidades de autogestión de la mano de obra⁷.

Nuestra hipótesis es que ese proceso, que Arrighi denomina dinámica “smithiana”, ha sido, más bien, un proceso de transición gradual al capitalismo, mediante el uso de las banderas del “socialismo de mercado”. ¿Cómo se interpreta esto? Sencillamente, creemos que China ha seguido, a grandes rasgos, dos estrategias de crecimiento durante los años de reforma: una específicamente capitalista, que se basó sobre la obtención y acumulación de excedentes por medio del comercio exterior; y otra, en simultáneo, que se basó en la expansión del mercado interno con mantenimiento de la propiedad social y en la generación y distribución social de excedentes, que llamaremos “economía de mercado de transición”. ¿Por qué sería una economía de transición? Para responder esa pregunta, debemos referirnos a la siguiente frase de Polanyi (2011[1944]), donde hace referencia a la Ley de Pobres inglesa (Speenhamland) como un paliativo necesario para que las leyes de cercamientos fueran efectivas en su objetivo de crear un mercado de trabajo:

“¿Por qué debiera tomarse la victoria final de una tendencia como prueba de la ineficacia de los esfuerzos por frenar su progreso? ¿Y por qué no podría ser el propósito de estas medidas precisamente lo que lograron, es decir, el frenamiento del ritmo del cambio? Lo que no puede detener por completo cierto desarrollo no es, por ese solo hecho, completamente ineficaz. El ritmo del cambio es a menudo no menos importante que la dirección del cambio mismo; pero mientras que esta última no depende con frecuencia de nuestra volición, sí podemos controlar a veces el

⁶ La Constitución de la República Popular China de 2004 sigue destacando la importancia de la propiedad social, colectiva y estatal en la economía del Estado y determina la prohibición de la apropiación en forma privada o de la venta ilegal de tierras estatales, así como la prioridad de desarrollar la propiedad colectiva (CNP, 2004).

⁷ Esta dinámica resulta en: “un proceso de mejora económica impulsado por el aumento de productividad derivado de una división del trabajo cada vez más dilatada y profunda, limitada únicamente por la amplitud del mercado. A medida que el crecimiento económico eleva las rentas y la demanda efectiva, la amplitud del mercado crece, creándose condiciones para nuevas oleadas de división del trabajo y crecimiento económico. Con el tiempo, no obstante, ese círculo virtuoso choca con los límites impuestos a la amplitud del mercado por la escala espacial y el marco institucional del proceso. Cuando se alcanzan esos límites el proceso llega a un equilibrio de alto nivel al que regresa siempre que las perturbaciones que pueda experimentar no sean excesivas (un atractor estable), por lo que se puede entender como una trampa duradera” (Arrighi, 2007).

Cuadro 1. Principales exportaciones de China. Promedios 1992-94 y 2012-14.

Rank.	Producto	1992-1994		Producto	2012-2014	
		Mill. de US\$	Partic. %		Mill. de US\$	Partic. %
1	Vestimenta para mujeres y niñas	3.679	3,7	Aparatos eléctricos de telefonía	174.475	7,9
2	Calzado con suela de caucho, plástico o cuero	3.144	3,2	Máquinas de procesamiento automático de datos	162.859	7,4
3	Vestimenta para hombres y niños	3.043	3,1	Chips, circuitos integrados y microestructuras electrónicas	67.613	3,1
4	Petróleo crudo	2.395	2,4	Vestimenta para mujeres y niñas	45.467	2,1
5	Juguetes de tamaño reducido y modelos recreativos	2.299	2,3	Pantallas y dispositivos de cristal líquido	37.322	1,7
6	Tejidos de algodón	1.929	1,9	Artículos de joyería y sus partes, de metal precioso	33.435	1,5
7	Cajas, baúles, maletines, etc.	1.847	1,9	Partes y accesorios para máquinas	30.349	1,4
8	Aparatos receptores de radio-telefonía o transmisión radial	1.839	1,9	Diodos, transistores y dispositivos semiconductores similares	28.615	1,3
9	Jerseys, pullovers, abrigos y similares, de punto	1.800	1,8	Televisores	28.242	1,3
10	Otros calzados con suela de caucho o plástico	1.481	1,5	Muebles y sus partes	28.107	1,3
11	Camisas para hombres y niños	1.263	1,3	Cajas, baúles, maletines, etc.	26.673	1,2
12	Prendas de vestir, de cuero natural	1.260	1,3	Transformadores eléctricos, convertidores estáticos, et al.	26.576	1,2
13	Camisetas, de punto.	1.232	1,2	Autopartes	25.532	1,2
14	Ropa de cama, cortinas y mantelería	1.206	1,2	Aparatos eléctricos, de iluminación y sus partes	25.098	1,1
15	Maíz	1.095	1,1	Impresoras y tonners	24.718	1,1

Fuente: Elaboración propia con datos de COMTRADE.

ritmo al que permitimos que ocurra el cambio.”

A través de estas palabras, podemos interpretar que el Estado chino necesitó impulsar esa economía de transición para encontrar bases de legitimidad suficientes (cierto compromiso del pueblo) para poder expandir el modo de acumulación capitalista. En este sentido, veremos que esta economía de transición (cuyos sostenes fundamentales fueron las grandes empresas públicas y las Empresas de Pueblo y Comunidad -EPC) no fue más que el aliento a formas de producción social, descentralizadas e intensivas en mano de obra, que pretendían hacer menos funesto el paso al capitalismo para los habitantes del gigante asiático (Sección 1.2.2). Pero, antes de describir con detalle los elementos característicos de dicha economía, pasemos a analizar los aspectos meramente capitalistas del crecimiento chino.

1.2.1.Elementos de la estrategia exportadora con IED

Desde la asunción de Deng Xiaoping, la economía de China experimentó un cambio estructural en su matriz productiva. Una de las mejores maneras de percibir esta transformación es a través de los cambios en el patrón de especialización durante los años de la reforma (**cuadro 1**). Puede observarse que, a principios de los noventa, las principales exportaciones de China eran algunas manufacturas de bajo contenido tecnológico (productos textiles, calzado, juguetes) y *commodities* (petróleo crudo y maíz), mientras que en 2014 su patrón de especialización había virado hacia bienes industriales de alto contenido tecnológico (maquinaria, autopartes, productos electrónicos e informáticos).

Esta transformación fue el resultado de la política que la Constitución de China de 1978 bautizó como de “cuatro modernizaciones”, que establecía que no era admisible para el Partido Comunista que siguiera atrasándose la matriz productiva del gigante asiático, y que era vital para la propia legitimidad del partido poner en marcha cambios que mejoraran las condiciones de vida (en términos materiales) de la población. Se manifestó, entonces, la intención de “hacer de China un gran y poderoso país socialista con agricultura, industria, defensa nacional y ciencia y tecnología modernas para el fin del siglo” (CNP, 1978).

Esta premisa demostró sus resultados más claros en el establecimiento de un modelo industrial que lentamente posicionó a China como plataforma de ensamblaje y exportación del bloque regional asiático (es decir, la exportación de bienes finales provenía de China pero la fabricación de partes se encontraba, en general, a cargo de otros países del ASEAN, con predominancia de Japón y Corea del Sur -Medeiros, 2006; Lipietz, 1994). Dicho modelo se nutrió de un flujo muy importante de inversiones originarias de los “tigres” asiáticos (Hong Kong, Taiwán, Corea y Singapur), cuyos capitales se reestructuraron para transformar a China en la plataforma de ensamblado y exportación de todo el Sudeste asiático. Como destacan Arceo y Urturi (2010): “China exporta fundamentalmente bienes de capital y de consumo, mientras que el resto del este de Asia, excluyendo Japón, exporta una elevada proporción de bienes intermedios que son ensamblados en China”⁸.

El cambio presentado en el perfil externo del gigante asiático tuvo entre sus

⁸ Esta relación no es tan lineal y general con todos los países del Sudeste Asiático. Con Japón y Corea del Sur, China mantiene una balanza de pagos negativa (no sólo por las importaciones de bienes de capital, insumos y bienes intermedios desde estos países sino también por las remisiones de utilidades correspondientes a las grandes multinacionales japonesas y coreanas). Para los países de menor PBI per cápita, como Brunei, Camboya, Indonesia y Mongolia, China es el principal proveedor de divisas por su demanda de materias primas. En cambio, países como Tailandia y Malasia (y en parte Vietnam) sufren en buena parte la competencia de productos chinos, además de configurarse en algunos casos como exportadores de partes y componentes hacia China. Al respecto, véase Medeiros (2006).

causas principales a dos políticas relacionadas entre sí: la creación de las Zonas Económicas Especiales (ZEE) y una política de apoyo a la inversión extranjera bajo fuertes regulaciones.

Las ZEE son áreas donde, con el fin de estimular el establecimiento de fábricas cuyos productos tuvieran como único destino la exportación, se fijó un régimen impositivo especial (con predominio de exenciones) y diversas condiciones preferenciales. Estas áreas, si bien parecidas a las Zonas de Procesamiento de Exportaciones impulsadas por los “Tigres” en los años setenta⁹, presentaron en China ciertas particularidades distintivas. Dixin (1981) identifica diferentes funciones de las ZEE en el proceso de desarrollo chino:

“(1) servir como puentes para introducir capital extranjero, tecnología avanzada y equipamiento, y como aulas para el aprendizaje del personal en el manejo de esa tecnología avanzada; (2) promover la competencia entre regiones, entre mercados, y dentro de cierto mercado, todo con el fin de desarrollar la economía nacional y agilizar la producción y gestión empresarias de China; (3) absorber divisas y filtrar parte del capital, tecnología y equipamiento extranjeros a través de las ZEE hacia otras regiones; (4) servir como unidades experimentales en la reforma estructural y como escuelas para el aprendizaje de la ley del valor y de la regulación de la producción acorde a las demandas del mercado; y (5) emplear a la gran cantidad de gente joven esperando por trabajos”.

Con estos fines, se crearon en 1980 las primeras cinco ZEE (las ciudades de Shenzhen, Xiamen y Shantou, y las provincias de Fujian y Hainan)¹⁰, que fueron especialmente exitosas en servir como puentes para introducir tecnología avanzada y equipamiento y luego filtrarlos hacia otras regiones. En este éxito mucho tuvo que ver la apertura de empresas sino-extranjeras de capital conjunto (*Joint ventures*) en las ZEE, donde el inversor extranjero compartía el riesgo con el Estado chino, pero éste se aseguraba una transferencia tecnológica y de *know how* fundamental:

“...la política relacionada con la inversión extranjera ha sido otro instrumento para la incorporación de tecnología y su transferencia a las empresas locales. Actualmente China acepta (...) la creación de filiales con 100% de propiedad extranjera, pero la mayoría de la inversión extranjera está aún conformada por *joint ventures* de distinto tipo que han posibilitado la incorporación de la tecnología por los socios locales y el desarrollo, por éstos, de nuevos productos; la posibilidad de acceder al mercado chino ha sido, aun en el caso de las más grandes transnacionales, un elemento central para la aceptación de condiciones particularmente favorables

⁹ Sobre las estrategias de desarrollo de los “tigres” asiáticos, véase Amsden (2001) y Chang (2007).

¹⁰ Entre ellas, la de mayor crecimiento ha sido Shenzhen, que pasó de ser un pueblo pesquero de 30.000 habitantes en la década de 1970 a convertirse en una ciudad de más de 10 millones de habitantes en el año 2010. Una parte no despreciable de este éxito se debió a su cercanía con respecto a Hong Kong.

para la transferencia de tecnología al capital local” (Arceo y Urturi, 2010)

En este aspecto, el rol del Estado chino ha sido fundamental para la atracción de capital ubicado en la frontera tecnológica. La gestión estatal facilitó entonces la incorporación de tecnología avanzada en la producción para el mercado interno a través de las *Joint ventures*¹¹, cuyos directorios necesariamente requerían la conformación, según lo establece la ley, de una parte china y una extranjera (que debían tomar cualquier decisión por consenso).

Además, el incremento notable de las exportaciones desde las ZEE permitió la obtención de cuantiosos excedentes que pasaron directamente a nutrir el tesoro chino (dado que el Estado formaba parte de la gestión de empresas), lo cual colaboró en que el sector público pudiera incrementar sus inversiones en la economía, así como permitió acumular reservas en moneda extranjera (cuyo principal destino durante varios años fue la adquisición de bonos del tesoro estadounidense) y, ya en los últimos años, intensificar los gastos en educación e investigación y desarrollo.

Por lo tanto, las ZEE funcionaron para China como bases para un “crecimiento hacia afuera”, donde la exportación de productos manufacturados (que no conformaban en buena parte la canasta de consumo de la mayor parte de la población china) jugó un papel de singular importancia en la acumulación de excedentes que sirvieron a diferentes funciones primordiales para el desarrollo chino.

En este sentido, la lógica de las ZEE y la inversión extranjera tiende a la expansión externa del sistema a partir de la acumulación creciente de capital, lo que claramente se identifica con una dinámica capitalista de crecimiento, tal como es descrita por Arrighi (2007). Éste destaca también que el elemento crucial por el cual los capitales externos se vieron tentados de entrar a China fue la combinación altamente rendidora de mano de obra de bajo costo (en términos internacionales) y, en simultáneo, con altos niveles de calificación:

“Contrariamente a una creencia muy generalizada, el principal atractivo [de China] para el capital extranjero no han sido únicamente sus enormes reservas de mano de obra barata; tales reservas abundan en el mundo -aunque no tan formidables-, pero en ningún lugar han atraído al capital de forma parecida. El principal atractivo (...) ha sido la alta calidad de esas reservas -en términos de salud, educación y capacidad de autogestión- en combinación con la rápida expansión de los términos

¹¹ La Ley de *Joint Ventures* (1990 [1979]) establecía que: “Las partes en una empresa de capital conjunto pueden hacer su inversión en efectivo, en especie, en derechos de propiedad industrial, etc. La tecnología y el equipo aportados por una empresa de capital conjunto como inversión deben ser realmente tecnologías y equipos muy avanzados que demandan las necesidades de China. En caso de pérdidas causadas por una empresa de capital conjunto por la práctica de un engaño a través del suministro intencional de tecnología y equipo obsoletos, [dicha empresa] deberá compensar las pérdidas.”

de oferta y demanda para su movilización productiva dentro de la propia China" (Arrighi, 2007).

Esto implicó que "la principal ventaja competitiva de China no [fuera] que sus obreros cobr[aran] en promedio el 5 por 100 del salario de sus homólogos estadounidenses, sino que sus ingenieros y jefes de planta cobr[aran] el 35 por 100 o menos" (Arrighi, 2007). Lo que Arrighi sostiene es que la calificación de la fuerza de trabajo permite: i) que se pueda producir competitivamente sin necesidad de invertir grandes sumas en capital fijo y sistemas de automatización flexible; ii) que se puede aprovechar la calificación de los gerentes y capataces sin necesidad de pagar salarios altos por ese trabajo. Estos dos componentes son los que han permitido que China se convirtiera rápidamente en un polo atractor de inversiones.

Nuestra hipótesis es que esas características de la fuerza de trabajo no han sido sólo atractoras de inversiones, sino que también ayudaron a configurar el modelo de organización industrial predominante en la China pos reforma (modelo que se encontraba a tono con las estrategias del capital extranjero).

Los economistas de la regulación, a la hora de analizar los modelos de organización del trabajo desde un enfoque sociotécnico, ponen el eje en la interacción entre los cambios en el paradigma tecnológico y los compromisos sociales que son las bases del modo de regulación (vgr., la relación capital-trabajo). De esta manera, sostienen que el fordismo tenía asentadas sus bases sobre el Estado benefactor y la rigidez salarial, combinada con las mejoras tecnológicas de la línea de montaje y la organización científica. Sin embargo, "en los años '60 la rigidez de la legislación laboral, etc., entra en contradicción con la internacionalización de la producción y de los mercados, y también entra en contradicción con la disminución de la tasa de crecimiento de la productividad" (Lipietz, 1994). Entonces, en el posfordismo se intentará buscar salidas a esas contradicciones, donde dos líneas de acción serán las principales: primero, salir de la rigidez hacia la flexibilidad (tanto en la tecnología como en la relación salarial), y segundo, pasar a formas de mayor involucramiento obrero en la concepción del producto final (volver a la "autonomía responsable" característica del pretaylorismo).

En el mundo posfordista, la palabra "competitividad" se convierte en la clave, en el objetivo a perseguir para posicionarse convenientemente en una cadena global de valor. En un contexto caracterizado por una nueva revolución técnica, que permitió la producción en series cortas y la automatización flexible, las ganancias de competitividad se lograron, en un primer momento, por la flexibilización de la fuerza de trabajo, basada sobre la ruptura de los "acuerdos sociales" característicos del Estado de Bienestar. Pero el privilegio de la flexibilización trae aparejado un menor involucramiento del trabajador en la producción. A medida que la calidad y la diferenciación de producto se tornaron factores importantes de la competitividad, los sectores más diná-

micos (cuya competencia no era por precio) empezaron a ver que el taylorismo no era lo más conveniente¹². De esta manera, surgieron dos grandes paradigmas de la organización del trabajo en el posfordismo: el del toyotismo (robotización con prioridad sobre la calidad) y el del “taylorismo asistido por computadora”.

El modelo toyotista resalta como una de sus ideas principales la cooperación entre los trabajadores, con el fin de lograr aumentos de productividad por dos vías: aumentar las capacidades y propiciar la creación y rápida difusión de nuevas ideas. En esta línea se enmarcan los círculos de calidad, de productividad, etc. Este modelo facilita la gestión de la calidad y la producción *just in time*. Esta forma de concebir la organización del trabajo, destaca Lipietz, “reconstituye la unidad entre los aspectos manuales e intelectuales del trabajo”, ya que asume un involucramiento directo de los operadores en pos de aumentar la productividad y la calidad (tanto de los productos como de los procesos).

En contraste, el “taylorismo asistido por computadora” es el mantenimiento de las formas de control sobre los trabajadores propia del fordismo, sólo que ahora bajo un nuevo marco tecnológico (Coriat, 1994; Lipietz, 1994). Este esquema favorece más la tecnología que la organización del trabajo y considera a la máquina como un reemplazo de la mano de obra (por ello, se basa sobre la contratación de un núcleo pequeño de trabajadores altamente calificados y bien pagos, que se encargan de controlar y supervisar al resto, de calificación y salarios bajos). Ante los *shocks* del mercado, la variable de ajuste son los asalariados, por lo que de por sí la flexibilidad y los salarios bajos son el rasgo distintivo. Según Coriat (1994), “este modelo mina desde el interior la competitividad de largo plazo, por la simple razón de que no se la puede construir sobre trabajo descalificado, mal pagado y precarizado. (...) es un modelo de urgencia: hay un pequeño grupo que funciona solucionando los desperfectos y todo el modelo impide la constitución de un *savoir faire* acumulativo”. O, como aclara Lipietz (1994), “hay una lucha de la administración para reformar a los obreros de manera que trabajen en forma muy precisa, muy disciplinada, muy limpia, pero sin participar en la invención de las nuevas tecnologías”. Por lo tanto, en lugar de alentar la cooperación entre los trabajadores, se los pone en competencia, lo que atenta directamente contra cualquier clase de involucramiento y de aumento de las capacidades tecnológicas. Potenciar las rutinas de trabajo y agregar mejoras al producto final es una tarea exclusiva de los ingenieros, técnicos o gerentes; esto implica una menor eficacia en el control de la calidad, por lo que predomina la producción de *stocks* en exceso en comparación con las necesida-

¹² “La flexibilización implica taylorismo. Pero el taylorismo con las nuevas tecnologías implica cada vez más control, más mecanización y cada vez menos productividad. La productividad crece, pero las tasas de productividad no aumentan en la medida del crecimiento del capital, entonces hay un problema de tasa de beneficios” (Lipietz, 1994).

des reales. Se privilegian, por sobre todas las cosas, los bajos costos salariales y la producción en gran escala.

Evidentemente, una vez definidas las dos grandes alternativas (que poseen posiciones intermedias), es interesante aclarar que estos esquemas de trabajo suelen estar asociados con ramas específicas (así como a tamaños de empresa), de manera que habrá ramas donde el involucramiento del trabajador sea esencial, mientras que en otras la flexibilidad será moneda corriente.

Pero desde el momento en que los países poseen un determinado patrón de especialización donde ponen de manifiesto su competitividad internacional sobre ciertas ramas o productos particulares, puede pensarse que hay modelos de organización del trabajo que predominan al interior de los espacios nacionales y que determinan en buena parte las bases de su competitividad. Por lo tanto, en la actualidad también la división internacional del trabajo puede analizarse a través de los aspectos sociotécnicos de producción, junto a otros factores que se asocian con características endémicas de los territorios (naturales e institucionales) que determinan sus ventajas comparativas.

Lipietz (1994) destaca que el caso de China es el de todos los “nuevos países industrializados”, cuyas características principales son la flexibilidad total, con bajos niveles salariales, y con un régimen de acumulación basado casi completamente sobre la exportación. Esta noción, si bien puede ser relativizada¹³, define a China como un caso de “taylorización primitiva”, donde la gestión de la fuerza de trabajo involucra la represión de los obreros (y de las actividades sindicales), provenientes de las migraciones de campesinos hacia las grandes urbes (y de la formación de mercados de trabajo en las ciudades). Pero esta taylorización primitiva toma otra terminología cuando se trata de regímenes que desarrollan su mercado interior (y crecen a partir de él); Lipietz denomina a estos casos como regímenes de fordismo periférico, dado que se hace mayor énfasis en el mercado interno pero aún subsisten elevados niveles de flexibilidad.

Se puede plantear que China ha respondido, a lo largo del período de reformas, a los dos modelos. La taylorización primitiva fue lo que destacó a una primera etapa que se extendió hasta finales de los noventa, mientras que desde principios de los dos mil se fue profundizando cada vez más la transformación hacia un fordismo periférico que, en lo que tiene que ver con la organización de la producción, poco ha cambiado su esquema de “taylorismo asistido por computadora”. Esta transición a un modelo de organización del trabajo compatible con posibles mejoras en las condiciones de las clases trabajadoras se asocia con otros elementos sociales y económicos, que descri-

¹³ Otros autores son críticos acerca de atribuir a China una estrategia de crecimiento Export-led. Al respecto, véase Medeiros (2013).

biremos en las dos subsecciones siguientes.

1.2.2. Elementos del socialismo de mercado y la dinámica "smithiana"

La "economía de transición" china se basó sobre dos pilares: el rol de las empresas públicas y la reforma agraria (en un sentido amplio, que incluye al desempeño de las EPC). Sobre el primero, un aspecto fundamental en el proceso de crecimiento de China tuvo que ver con la tasa de inversión pública, estrategia que recayó en buena parte sobre las empresas públicas, cuyo rol fue triple: otorgar una elevada cantidad de empleos en el nivel nacional (lo que ayudó a expandir los niveles de consumo), liderar el ciclo de inversiones que guiaron el cambio estructural e incrementar su importancia sobre las exportaciones totales. Con respecto a las inversiones, más del 65% de las destinadas a infraestructura y ampliación de la capacidad productiva durante las décadas de 1980 y 1990 estuvieron a cargo del sector público, en contraste con el 15% correspondiente a las EPC y el 20% del sector privado. A su vez, junto con las EPC demandaban cerca de las dos terceras partes del empleo nacional (Medeiros, 2008). La mayor presencia de las empresas públicas se encontraba en los sectores petrolero, minero, de servicios públicos y en la industria pesada (siderurgia y química).

A pesar de este liderazgo, las empresas públicas han sufrido un proceso de concentración y muchas de ellas se han transformado en multinacionales exportadoras, lo que (como veremos en las siguientes secciones) no necesariamente fue de la mano con una mejora en los salarios de los trabajadores. Además, a partir de los '90, se les dio mayores libertades para despedir trabajadores (Medeiros, 2008).

El segundo pilar ha sido más determinante. Desde los principios de la Reforma, contrariamente a lo que podría pensarse, el estímulo a la industrialización tuvo como premisa la idea de evitar una migración masiva desde las zonas rurales hacia las áreas urbanas. Se favoreció, por medio del Sistema de Responsabilidad Familiar (SRF) -que les dio a los hogares el poder sobre el destino de los excedentes agrícolas- y del establecimiento de las Empresas de Pueblo y Comunidad (EPCs) -que "se convirtieron en la principal agencia de reasignación de los excedentes agrícolas para emprender actividades industriales intensivas en mano de obra capaces de absorber productivamente el excedente de fuerza de trabajo rural" (Arrighi, 2007)-, el desarrollo industrial derivado de la producción agropecuaria, que posibilitó a las pequeñas comunidades rurales obtener excedentes que, en su mayoría, han sido destinados a la reinversión local para la ampliación del mercado interno, la creación de mayor empleo, la mejora en infraestructura, entre otras.

El SRF, se basó sobre el traspaso de la responsabilidad de la producción

agropecuaria desde las comunas hacia las familias (el fin de la gestión política sobre la fuerza de trabajo rural). El *leit motiv* del sistema era la paulatina liberalización de los precios agrícolas, dado que se permitió a los productores comerciar libremente sus excedentes luego de la venta al Estado de una determinada cantidad de producto:

“Desde la Reforma de 1978 la tierra permaneció bajo la propiedad del Estado pero su uso fue distribuido en familias o cooperativas integradas por varias familias. La política de ‘permitir que algunos campesinos se enriqueciesen primero’ se basaba en un sistema de incentivos con las siguientes características: el productor era obligado a vender al Estado una determinada cantidad física a un determinado precio. El remanente de producción podría ser destinado al autoconsumo o a la venta en el mercado local a un precio normalmente superior al fijado por el Gobierno” (Paganini Cintra, 2013; traducción propia).

Este sistema, junto con una mayor inversión en maquinaria agrícola y los mejoramientos en la producción y distribución de la energía eléctrica realizados por el Estado chino, incrementó notoriamente la productividad de las actividades agropecuarias, llevando a una aceleración en el ritmo de crecimiento de la producción agrícola (Takahashi y Wu, 1992). Este crecimiento fue, a su vez, el sostén de la expansión de las EPC, cuya propiedad estaba en manos de los gobiernos municipales. Pero no sólo los mayores excedentes agrarios se destinaron a la producción de manufacturas de origen agropecuario en las EPC, sino que éstas abarcaron también otros sectores ligados, por un lado, con un mayor desarrollo del mercado interno (equipos eléctricos, productos textiles, fertilizantes) y, por otro, con el ensamblado de componentes para las zonas exportadoras. Como resultado, hubo un incremento en el empleo tanto urbano como rural, que permitió que “entre 1978 y 1984, la contribución del consumo al crecimiento del ingreso nacional [sobrepasara] por mucho a la del resto de los componentes de la demanda” (Medeiros, 1998; traducción propia). Esta expansión del mercado interno se encuentra directamente asociada con lo que denominamos “economía de transición”. En este sentido, las EPC fueron clave para alentar una dinámica “smithiana” de la economía, en los términos de Arrighi.

Si bien el germen de las EPC (así como sus capacidades cooperativas y de gestión comunal) puede encontrarse en tradiciones chinas de antaño (Marx, 1971[1857]; Sugihara, 2003), el antecedente directo es el de las Empresas Comunales o Brigadas de Producción, características de la etapa de la Revolución Cultural. En ambos casos, se trataba de organizaciones pequeñas y medianas bajo control obrero y fuertemente trabajo-intensivas, con el objetivo de formar un fondo social que se destinaba al desarrollo de la comunidad.

La disolución de las comunas rurales a fines de los setenta y principios de los ochenta, junto con el aumento en la productividad agrícola y el mantenimiento de la propiedad de la tierra en manos del Estado, llevaron a una

mayor diversificación de actividades en las áreas rurales. Casi todas las Empresas y Brigadas de propiedad colectiva pasaron a tener una concurrencia más activa en el mercado y se transformaron en Empresas de Pueblo y Comunidad (EPC). A su vez, se abrieron nuevas EPC que nucleaban a la mano de obra rural en poblados cercanos a sus hogares, mientras que la profundización de la descentralización presupuestaria (que ya había comenzado con Mao) les dio mayor autonomía a los gobiernos locales (que eran los que administraban directamente la producción en las EPC) en la toma de decisiones. Las autoridades locales, si bien eran influenciadas por los diseños del partido a nivel central, pasaron a ser elegidas por las comunidades. Este proceso permitió que durante esa década se redujera la desigualdad entre el ámbito rural y el urbano.

A finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, las EPC pasaron a ser reconocidas como un sector de importancia por el Estado, que dictó una variedad de disposiciones con el objetivo de obligar a reinvertir a las EPC más de la mitad de sus excedentes, para modernizar y ampliar la producción y para aumentar los fondos de bienestar y gratificaciones. Simultáneamente, se les impuso que una buena parte del resto lo destinasen a la construcción de infraestructuras agrícolas, servicios tecnológicos, bienestar público e inversión en nuevas empresas (Perotti *et al.*, 1998).

Sin embargo, desde 1992 comenzó un proceso impulsado desde el Estado central para una transformación radical de las formas de propiedad de las empresas industriales chinas. Ese proceso se basó sobre el alejamiento del Estado de la producción, llevando a que tanto las empresas de propiedad estatal como las EPC (que, como ya se dijo, estaban regidas por los gobiernos locales) atravesaran un proceso de mutación, por el cual el Estado dejó de tener poder sobre las mismas. Las EPC adquirieron nuevas estructuras y formatos, como el de cooperativas sociales (*Joint-stock cooperatives*), por lo que la transferencia de la propiedad no se direccionó mayoritariamente hacia el capital privado individual (menos aún extranjero), sino que se produjo en un marco de distribución de acciones entre los empleados:

“La preferencia dada a la propiedad de los empleados en el período temprano de [desestatización] reflejó un número de factores: problemas financieros, que hacían difíciles las ventas directas; el control de facto por los internos [gerentes] de la empresa, adquirido durante el proceso de la reforma empresarial; y la factibilidad política, que hacía énfasis en que el impacto social de la privatización debía ser menos severo. La propiedad por acciones distribuidas entre los empleados satisfacía, por lo tanto, tres restricciones: el miedo del gobierno oficial de cometer errores políticos, el miedo de los gerentes de perder poder, y el miedo de los trabajadores de perder sus empleos.” (Liao, 2009)

Bajo la lógica de la conveniencia de distribuir la propiedad de las EPC entre los empleados, se llegó rápidamente a un dominio de la forma de Cooperativas Sociales (CS) entre las EPC reestructuradas. En 1997, el 33,5%

Cuadro 2. Distribución de la reestructuración de propiedad de las EPC (1997). En porcentaje

	Cooperativas sociales	En venta	Sociedad de Resp. Limitada	Agrupadas y fusionadas	Sociedades Anónimas	Bancarrota	Otras
En las EPC reestructuradas	63,37	12,2	4,66	3,82	1,58	0,66	13,9
En el total de las EPC	21,23	4,07	1,56	1,28	0,53	0,22	4,66

Fuente: Liao, C. (2009), sobre datos del Anuario de Empresas de Pueblo y Ciudad (1998).

de las EPC de propiedad comunal reestructuró su forma de propiedad. De las empresas reestructuradas, el 63,37% eligió la forma de CS (**cuadro 2**).

Ergo, la naturaleza cooperativa de la gestión, que venía desde los tiempos de la industria familiar y siguió con las Empresas Comunales y las EPC, no se vio tan afectada (Sun, 2001).

Sin embargo, Liao (2009) ha afirmado que existen altas probabilidades de que las mismas se hayan reestructurado al interior; a través de la concentración de cuotas partes en los gerentes por medio de la compra a los empleados de sus cuotas partes. Pero la medición de este fenómeno se dificulta desde 1998, cuando la Oficina Nacional de Estadísticas de China dejó de relevar a las EPC. Además, si bien las estimaciones de la Asociación China de la Pequeña y Mediana Empresa arrojaban una cantidad de 43 millones de EPC en 2007, nada asegura que las EPC hayan podido evitar la mutación hacia formas privadas de propiedad. En este caso, se pondría de manifiesto el carácter transitorio del “socialismo de mercado” chino.

Otro elemento que puede revelar la presencia de una economía de transición al capitalismo es el que se percibe en el **cuadro 3**: la tendencia de las familias rurales de China a que una parte cada vez mayor de sus ingresos provenga del pago de salarios. Si bien puede explicarse por muchas causas, el aumento del porcentaje del ingreso proveniente de salarios en detrimento del correspondiente a la explotación agrícola muestra la progresiva incorporación de los habitantes chinos al mercado de trabajo (y una mayor dependencia del mismo), lo que diluye la idea de un régimen socialista y reafirma el carácter transicional de la noción de “socialismo de mercado”.

No es en vano aclarar, además, que el propio sistema *hukou*, mantenido con el objetivo de neutralizar los efectos adversos de una transición rápida al capitalismo, con los años se convirtió en un problema adicional. En un contexto de crecimiento de las áreas urbanas y mayores incentivos a las migraciones desde las zonas rurales hacia los grandes centros industriales, la existencia del *hukou* les permitió a los empresarios chinos contar con un “ejército de reserva” de mano de obra indocumentada de origen chino, que posibilitaba mantener los salarios bajos.

Cuadro 3. Evolución del ingreso neto anual per cápita de los hogares rurales chinos. En %

Ítem	1990	1995	2000	2005	2010	2012
Ingreso neto (en yuanes)	686	1.578	2.253	3.255	5.912	7.917
Composición por origen (en %)						
1. Ingreso salarial	20	22	31	36	41	44
2. Ingreso neto de operaciones del hogar	76	71	63	57	48	45
2.1 Agricultura, Forestación, Ganadería y Pesca	66	61	48	45	38	34
2.2 Actividades industriales	1	1	2	2	2	1
2.3 Construcción	2	2	2	1	1	1
2.4 Servicios de transporte y telecomunicaciones	2	2	3	3	2	2
2.5 Comercio mayorista y minorista	2	2	3	3	3	4
2.6 Otros	2	4	4	2	1	1
3. Ingresos derivados de la propiedad	4	3	2	3	3	3
4. Ingresos por transferencias		4	3	5	8	9

Fuente: Anuario Estadístico de China 2013.

Por lo tanto, puede percibirse una erosión de la economía de base social que China había heredado del modelo maoísta. Las bases cooperativas y de gestión descentralizada parecen haber pasado lentamente a una gestión privada de la propiedad empresarial (y a un modo de organización del trabajo neotaylorista, como vimos en la Sección 1.2.1). La cada vez más intensa incorporación de China al flujo de comercio y capitales internacionales ha puesto en vilo las posibilidades de los trabajadores chinos de vivir en el “socialismo de mercado” planteado por Deng Xiaoping.

1.2.3. Compromiso del pueblo chino

Hemos dicho ya, parafraseando a Polanyi, que el ritmo del cambio es mucho más importante de lo que suele pensarse. De hecho, no pocos autores destacan el “gradualismo” como una de las principales virtudes de China en el proceso de reformas. Sin embargo, nos interesa aquí destacar que estos cambios, si bien graduales, no dejan de ser nocivos para la población menos favorecida de china. Y es en tal aspecto donde surge la importancia del “compromiso social” destacado por Boyer (2011). Según este autor, el éxito de la estrategia china ha dependido sobremanera de que la sociedad aceptara el monopolio político del Partido Comunista a cambio de un aumento permanente en los niveles de vida por medio de un crecimiento rápido y estable. El compromiso social pone así en el foco a la legitimidad gubernamental.

Este compromiso tiene mucha relación con el sostenimiento en manos del Estado de algunas atribuciones del período maoísta. Como parte del gradualismo gubernamental, la transición se basó en una primera etapa sobre el mantenimiento de la propiedad de la tierra en el Estado y la disolución de las comunas rurales características de los tiempos de Mao. Esta disolución fue,

sin embargo, a partir de favorecer a los agricultores (aumentando la productividad) y de reconvertir las antiguas brigadas de producción en EPC's, lo que no trajo efectos sobre los niveles de desigualdad en el campo chino. Con el tiempo, no obstante, las políticas que estimularon la productividad agropecuaria también influyeron en aumentos de la concentración, lo que se evidenció en una mayor desigualdad cuando se decidió relajar el régimen *hukou*, permitir mayores libertades para despedir trabajadores a las empresas públicas e instaurar un sistema de *leasing* sobre las tierras urbanas (Medeiros, 2008). Esto, sumado a la transformación en las formas de propiedad en las EPC's, llevó a un incremento de la desigualdad, no sólo entre el capital y el trabajo, sino también entre zonas urbanas (donde se intensificaron los procesos especulativos sobre los inmuebles y aumentó la inmigración de trabajadores provenientes de regiones agrícolas) y rurales. Este proceso de transformación gradual y de incremento paulatino de la desigualdad llevó a numerosas protestas sociales¹⁴, y a una disminución del compromiso social desde los comienzos de la crisis internacional (Oviedo, 2013).

Esta situación obligó al Partido Comunista a impulsar políticas anticíclicas que redujeran los efectos nocivos (sobre los niveles de actividad y empleo) de la caída en la demanda internacional sobre productos chinos. Esta nueva fase de la economía de transición ya no se enfocó en el sostenimiento de la propiedad social, sino en los planes de modernización de las regiones geográficas más postergadas, en inversiones en salud y educación y en un impulso a las políticas de protección de los trabajadores¹⁵. En consecuencia, se ha verificado un aumento relativo del salario de los trabajadores menos calificados (Medeiros, 2008).

Por lo tanto, aceptando la tesis de Boyer (2011) acerca de la legitimidad del proceso de crecimiento chino, se puede pensar en la probabilidad de que una sociedad acostumbrada a la equidad hasta los años ochenta haya disminuido su apoyo frente al aumento de la desigualdad y el avance de la propiedad privada (que llevó a los problemas de especulación inmobiliaria en las ciudades). Esto es lo que ha llevado a un aumento de las protestas sociales, a la aplicación de políticas de inversión pública en educación y salud y a una ampliación de los derechos laborales para lograr una "sociedad armoniosa" (Medeiros, 2008; Oviedo, 2013; Forteza, 2014). A su vez, este compromiso social es un límite a las posibilidades de China de aumentar su competitividad exclusivamente por mecanismos "espurios" (devaluación del tipo de cambio) y exigiría una lenta transición a un proceso de crecimiento guiado

¹⁴ Cfr. nota al pie nº 5.

¹⁵ Basadas, en particular, sobre la generalización del salario mínimo y el reconocimiento del problema de los trabajadores migrantes (sobre todo a partir de aceptar sus derechos a la sindicalización, a un contrato formal, a condiciones de trabajo similares a las del trabajador local y a ingresar al sistema previsional, así como los derechos de sus hijos de tener acceso a educación básica). Cfr. Medeiros (2008).

por la inversión en sectores intensivos en conocimiento. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que ha sido la política de transición la que ha permitido sostener el compromiso popular en una inevitable transformación hacia un régimen capitalista de producción (en particular, esto se notó en el gradualismo a la hora de establecer la mercantilización de la tierra y la fuerza de trabajo¹⁶).

Por ende, podemos observar que China presentó una dinámica dual de crecimiento en los años de la reforma, la cual se basó sobre un tránsito al capitalismo atravesado por elementos que hacían menos funesto ese pasaje. Estos elementos, por el solo hecho de ser transitorios, desembocaron inevitablemente en una situación inestable (dada la posible erosión del compromiso popular) que pugna aún por una resolución. Esto, sin dudas, trae nuevos desafíos para el país asiático, así como posibles consecuencias para el mundo vinculado comercialmente con China. Pero pasemos a analizar las relaciones comerciales que posee China con los países sudamericanos, para luego analizar con más detenimiento esas cuestiones.

2. La relación comercial Sino-Sudamericana y sus efectos en la región

Desde mediados de los noventa, y con mayor dinamismo tras la incorporación de China en la Organización Mundial del Comercio (en el año 2001), el país asiático se convirtió en el “taller industrial global” (De María y Campos, 2013). Los capitales internacionales vieron mejores oportunidades de valoración trasladando gran parte de sus plantas de producción al territorio chino. La organización del trabajo que emergía en este país, (descrita en la sección anterior), los menores costos de producción y la mayor rentabilidad dieron lugar a una nueva división internacional del trabajo, que concentró la producción de manufacturas en China. Esto modificó las rutas comerciales de la mayoría de los países del mundo, y en algunos casos también afectó a los patrones de especialización. En particular, el continente sudamericano dio cuenta de este cambio, a partir de la profundización del vínculo con China en desmedro de otros socios comerciales.

La intensificación del comercio entre China y Sudamérica ha dado lugar a dos posturas opuestas sobre los beneficios o perjuicios de una asociación

¹⁶ Por el lado de la tierra, vale la pena resaltar que recién en los últimos años, y debido a las protestas de los migrantes rurales, el gobierno chino ha incorporado a su agenda la posibilidad de disolver totalmente el régimen *hukou*, que ya había sido relajado en la década de los noventa. En cuanto a la fuerza de trabajo, el proceso que hemos contado sobre las reformas agrarias, las EPC y el rol de las empresas públicas ha permitido que los cambios hacia el capitalismo no fueran tan bruscos como hubiese implicado una creación y liberalización completa del mercado de trabajo.

estratégica con el gigante asiático. La postura “optimista” considera que la relación implica una oportunidad de consolidación de un nuevo orden internacional menos dependiente de la hegemonía estadounidense. En este nuevo orden, los países emergentes pueden posicionarse como mercados estratégicos ante el creciente nivel de consumo asiático. Por lo contrario, la visión “pesimista” señala que se trata sólo de un cambio de centro (desde E.U.A a China) que no hace más que profundizar la especialización primarizada en los países en vías de desarrollo (Bekerman, Dulcich y Moncaut, 2014; Slipak, 2014a; Bolinaga y Slipak, 2015).

Al analizar el patrón de comercio entre Sudamérica y China la tendencia parecería acercarse más a la visión “pesimista”. La relación comercial se basa principalmente sobre el intercambio de bienes primarios por bienes industriales. Los principales productos exportados por la región (diez países¹⁷) a China son minerales de hierro (22%); porotos de soja (20%); petróleo crudo (18%); minerales y aleaciones de cobre (18%). Por su parte, los principales productos comprados al país asiático son computadoras (4%); celulares (3%); televisores (2%); equipos de aire acondicionado (2%); neumáticos (1%); motocicletas (1%)¹⁸. Las ventas a China de los países sudamericanos se concentran en pocos productos (10 principales concentran el 87%) mientras que las compras son mucho más diversificadas (10 principales concentran el 20%).

2.1. Reacomodamiento de socios comerciales

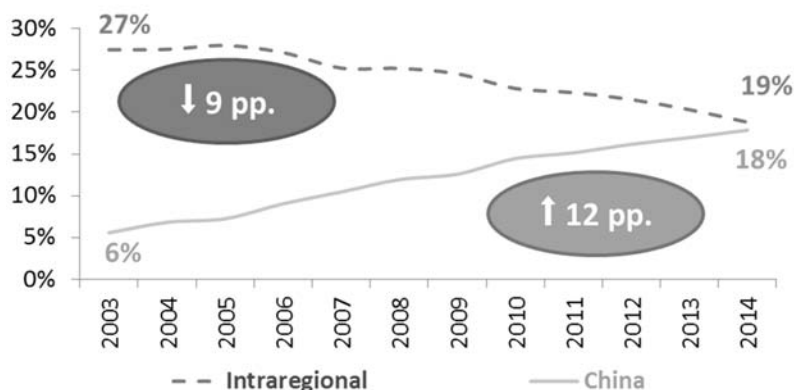
Las importaciones totales de la región sudamericana al mundo crecieron fuertemente en los últimos años (entre 2002 y 2014 se triplicaron), pero las de origen chino lo hicieron en una tasa mucho mayor (en el mismo período se expandieron casi 20 veces). De esta manera el país asiático ocupó los primeros puestos del *ranking* de socios comerciales de la mayoría de los países de la región (Bekerman, Dulcich y Moncaut, 2014; Slipak, 2014b).

El crecimiento de China como proveedor de productos manufactureros de Sudamérica responde a que este país conquistó (dados sus bajos precios resultantes de las políticas sobre las ZEE y la organización del trabajo reseñadas en el apartado 1.2.1) gran parte del incremento de la demanda sudamericana y en algunos sectores desplazó a los tradicionales proveedores: principalmente a EUA, la Unión Europea y los socios regionales (Bekerman, Dulcich y Moncaut, 2014). En resumen, ya sea porque China pudo apropiarse de casi todo el crecimiento de la demanda de importaciones sudamericana, o porque desplazó a los proveedores tradicionales, la integración regional se vio debilitada tras el fortalecimiento de las relaciones comerciales con el país asiático.

¹⁷ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

¹⁸ Valores promedio del período 2012-2014 sobre datos de COMTRADE.

Gráfico 1. Evolución de la participación de los proveedores de Sudamérica
En % de las importaciones totales.



Fuente: elaboración propia sobre COMTRADE

En el **gráfico 1** se muestra que en promedio el comercio intrarregional perdió participación (9 puntos porcentuales -pp.) en las importaciones de Sudamérica entre el año 2003 y el 2014. Por su parte China ganó 12 pp. de participación como proveedor de la región. De esta manera, el valor de sus productos vendidos a Sudamérica casi equiparó al valor de las importaciones intrarregionales.

Si se observa lo ocurrido con cada país de Sudamérica por separado se obtienen las mismas conclusiones que las halladas para la región como bloque. En el **cuadro 4** se muestran en números blancos con fondo negro los países columna (vendedores) que perdieron participación en el mercado de importaciones de los países fila (compradores); en números negros con fondo gris los que ganaron hasta 0,5 pp.; y en números negros con fondo blanco los que ganaron más de 0,5 pp. Así, por ejemplo, en el mercado de importaciones de Argentina, Bolivia ganó 2,1 pp.; Brasil perdió 10,5 pp.; Chile perdió 0,8 pp.; la región sudamericana perdió 10,5 pp. y China ganó 9,8 pp. También se puede ver que en el único mercado de importaciones que la región ganó participación fue en Venezuela (+0,1 pp.), aunque China también ganó, lo cual se explica por una fuerte pérdida de participación del resto del mundo. Por otro lado, se observa que China ganó más de 9 pp. en casi todos los mercados sudamericanos (con excepción de Ecuador que lo hace en 7,4 pp.). Es preciso aclarar que un país puede haber perdido participación en el mercado de otro aun habiendo incrementado sus ventas a ese país, pero a un menor ritmo que las de origen chino. Esto es lo que ocurre en la mayoría de los casos.

Cuadro 4. Variación de la participación de Sudamérica como proveedor de la región Promedio 2014-2012 vs. promedio 2003-2005 (en puntos porcentuales)

		País que vende											
País que compra		Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Peru	Uruguay	Venezuela	Sudamérica	China
	Argentina		2,1	-10,5	-0,8	0,3	0,1	-1	0	-0,7	-0,1	-10,5	9,8
	Bolivia	-5		-5,9	-1,8	-1	-0,1	-0,1	-0,1	0,2	0,7	-13,1	9,8
	Brasil	-2,1	0,4		-0,3	0,4	0	-0,1	0,1	0	0,1	-1,6	9,7
	Chile	-11,4	0,1	-4,6		1	2,4	0,3	-0,7	-0,1	-0,4	-13,3	10
	Colombia	0,9	-0,3	-2,4	-0,4		-0,9	-0,1	0,1	0	-5	-8,2	10,7
	Ecuador	-1,5	0,2	-3,3	-2,4	-6,1		-0,1	0,8	-0,1	-5,4	-17,9	7,4
	Paraguay	-7	0,1	-4,4	0,1	0,1	0		0,1	-0,7	0,2	-11,7	10,1
	Peru	-2,1	0,4	-1,9	-1,9	-3,3	-2,7	-0,3		0,1	-4,7	-16,5	11,7
	Uruguay	-8,3	0,1	-4,4	-0,6	0,1	0,1	0,5	0		2,5	-10	11
	Venezuela	1,8	0	1	-0,2	-5,5	1,5	-0,2	0,9	0,8		0,1	13,9
	Sudamérica	-2,6	0,5	-3	-0,5	-0,8	0,2	-0,2	0	-0,1	-1	-7,5	10,3
China	-0,3	0	1,3	0,4	0,2	0	0	0,2	0,1	0,5	2,5		

Fuente: elaboración propia sobre COMTRADE

Otro aspecto relevante es que casi todos los países de la región ganaron participación en el mercado chino (Sudamérica ganó 2,5 pp. en China), pero en una magnitud mucho menor de lo que lo hizo el país asiático en el mercado sudamericano (10,3 pp.). El único país de la región que perdió peso en China fue la Argentina (-0,3 pp.).

A diferencia de la jerarquía lograda por China como destino de las exportaciones sudamericanas y como origen de las importaciones de la región, ninguno de los países sudamericanos aparece entre los principales proveedores de China. Ni siquiera como bloque la relevancia de Sudamérica es significativa para China. La participación de la región como destino de las exportaciones chinas es de apenas un 5% de las exportaciones del gigante asiático al mundo; y como proveedora de las importaciones que realiza China, la participación de Sudamérica alcanza a 7% de sus compras totales (Bekerman, Dulcich y Moncaut, 2014). Esta asimetría deja a los países de la región con muy bajo poder de negociación y siembra dudas acerca de los beneficios netos que puedan lograrse tras los acuerdos con el país.

Las estrategias llevadas a cabo por los países de la región para aprovechar el impulso de China como motor de desarrollo han sido muy diversas y descoordinadas. Al actuar separadamente, el poder de negociación de estos países es aún menor y los beneficios alcanzados a corto plazo podrían tener altos costos en el largo.

Verbigracia, Chile tiene un tratado de libre comercio (TLC) con China desde

2006, lo cual le permite proveerse de productos industriales a un costo muy bajo, pero obstaculiza el desarrollo de una industria nacional, achica su mercado de trabajo y profundiza su dependencia económica. La asociación con China ha convertido a Chile en el país sudamericano con mayor nivel de primarización. Sus exportaciones de cobre pasaron de representar el 50% en promedio del total de las ventas externas para el período 2003-2005 a casi el 80% luego del TLC (promedio 2012-2014) con el gigante asiático. Es preciso tener en cuenta que si bien las cantidades exportadas crecieron mucho, hay un efecto precios significativo. Perú también tiene un TLC con China desde 2009 y Colombia está en negociaciones para concretarlo.

Por su parte, Brasil y la Argentina firmaron varios acuerdos con China en materia de inversiones. Estas se vinculan principalmente con el sector de transportes (ferrocarriles), el energético (energía eléctrica, petróleo y energía nuclear) y el minero. La Argentina ha firmado recientemente un Acuerdo Marco cuyas cláusulas plantean la adjudicación directa de las obras cuando existe financiamiento concesional de China, así como facilidades para el ejercicio de actividades lucrativas para quienes cuenten con permiso de residencia y trabajo (Ley 27.122, 2014).

La adopción de negociaciones individuales por parte de los países o la adopción de restricciones comerciales en el nivel nacional están lejos de responder a una estrategia coherente. Más que eso, parecería que China se estaría aprovechando de la coyuntura de estos países para posicionarse como nuevo líder mundial, imponer su moneda internacionalmente (mediante los *currency swaps* acordados recientemente en los cuatro países), hacerse de los recursos naturales que requiere para su expansión (gran parte de las inversiones acordadas con los países estudiados van en esta dirección¹⁹) y conquistar mercados con sus productos industriales.

2.2. La demanda china: efecto sobre los precios internacionales y términos de intercambio

El sostenido crecimiento de la actividad industrial de China y la necesidad de alimentar a la población que se está incorporando a su mercado de trabajo ha impulsado a un fuerte aumento de su demanda de productos primarios. Tanto es así que en los últimos años su participación como comprador de estos productos se ha incrementado significativamente en el nivel mundial.

En el caso del complejo oleaginoso (granos, aceites y subproductos de

¹⁹ La inversión de China en América latina ha sido hasta el momento una inversión "a la Coase", basada sobre el aseguramiento de los recursos naturales para continuar su proceso de acumulación sostenido en la fabricación de escala mundial de manufacturas industriales. Un ejemplo de esto es el de H. Ford, quien privilegiaba la inversión en vistas a blindar la integración vertical para evitar la incertidumbre y los problemas de coordinación propios de los mercados en el aprovisionamiento de insumos requeridos por su planta automotriz.

molienda), China pasó de acaparar el 14% del mercado mundial en el año 2001, a alrededor del 40% en la actualidad. Asimismo, su participación en la demanda de metales y sus manufacturas pasó del 12% al 20% en el mismo período, y en combustibles del 6% al 20% aproximadamente. El efecto de esta creciente demanda sobre los sectores primarios con un factor productivo no reproducible (tierra, mina o pozo), ha impactado de forma disímil en los precios internacionales de dichos productos (Bekerman, Dulcich y Moncaut, 2014; CEPAL 2008: 21-29).

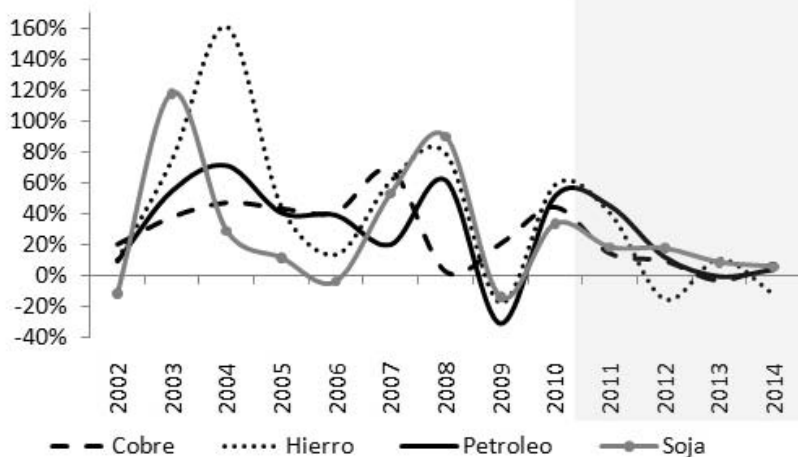
Este crecimiento en la demanda de importación de dichos productos redundó en fuertes incrementos de sus precios internacionales. Por su parte, los precios de las manufacturas de origen industrial (MOI) tuvieron un comportamiento estable y en algunos casos decreciente debido al fuerte exceso de oferta de China, y por lo tanto reflejaron una disminución relativa, ante un contexto de inflación internacional.

Estos efectos indirectos de la industrialización de China sobre los países exportadores de productos primarios de la región han sido asimismo remarcados por Jenkins *et al* (2007), y pueden ser asociados con la evolución sufrida por los términos de intercambio de los países de la región. Por ejemplo, en el período de crecimiento de precios de los *commodities*, Chile ha sido el país más beneficiado por esta evolución dada su estructura exportadora fuertemente concentrada en cobre. En el caso de la Argentina la mejora en los términos de intercambio que se registró hasta 2011 dio lugar a una política de elevadas retenciones a las exportaciones de ciertos productos primarios como forma de captar la renta diferencial. En este sentido cabe destacar que entre 2002 y 2012, la recaudación por derechos de exportación, netos de reintegros, nunca ha bajado del 8% de la recaudación total nacional, logrando un promedio para el periodo de 9%²⁰. Esto ha permitido que la Argentina expandiera el gasto público sin afectar el superávit primario, a la par que atenuara el efecto de las variaciones de los precios internacionales sobre los precios internos. Asimismo, el esquema escalonado de retenciones (decrecientes cuando aumenta el eslabón de elaboración de la cadena) permitió el incentivo de las industrias de transformación de los bienes primarios, especialmente para los de base agrícola (Bekerman y Dulcich, 2012: 35).

A partir del año 2011 la actividad económica de China desaceleró su tasa de crecimiento, lo cual está teniendo fuertes repercusiones en la economía mundial. Entre éstas, la desaceleración de la demanda de *commodities* por parte de China condujo a que los precios del cobre, el hierro y la soja emprendan una tendencia decreciente (**gráfico 2**), tendencia que se vio amplificada por el relajamiento de la presión generada por componentes

²⁰ Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Disponible en <http://www.mecon.gov.ar/sip/basehome/retrib.htm>

Gráfico 2. Evolución de la demanda china de *commodities* al mundo. Variación % interanual



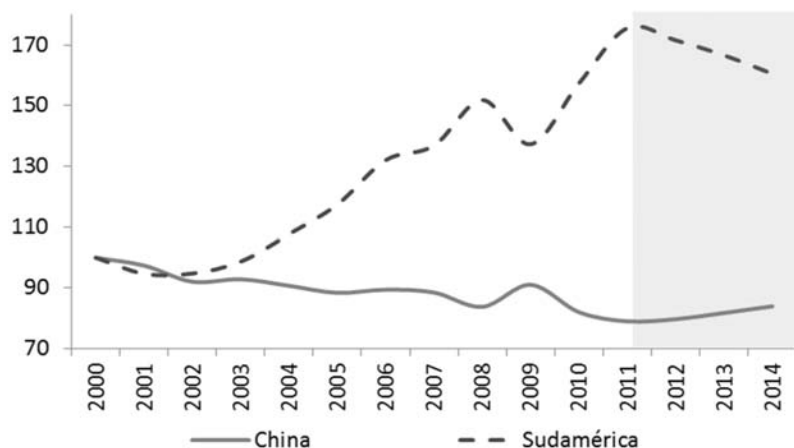
Fuente: elaboración propia sobre COMTRADE

especulativos (mercado de futuros, efectos de la política monetaria de E.U.A., entre otros) y geopolíticos (vinculados principalmente con el sector petrolero).

De seguir esta tendencia, el aumento de la dependencia de los países sudamericanos de las compras por parte de China implicaría problemas para su desarrollo de largo plazo (visibles en sus balances de pagos), como consecuencia de haber profundizado sus características primarizadas estructurales en función de un aumento de los términos de intercambio que habría sido de carácter coyuntural (**gráfico 3**).

3. Posibles escenarios a futuro y reflexiones finales

Hemos visto que la economía china ha devenido en un capitalismo donde, si bien el mercado interno posee mucha importancia, el patrón de especialización de sus exportaciones se ha configurado sobre una economía de ensamble de partes de origen regional, y con un proceso de organización del trabajo neotaylorista. Pero esto ha sido posible a partir de fuerzas contrarrestantes que intentaron hacer más gradual la configuración de dicha economía capitalista a través del mantenimiento de la propiedad social en la economía (una transición que permitió la adaptación de la población a fenómenos como la mercantilización de la tierra y la fuerza de trabajo) y de

Gráfico 3. Términos de intercambio. Índice base 2000 = 100

Fuente: elaboración propia sobre UNCTAD-STAT

varias medidas de política anticíclica, lo que generó una confianza y un compromiso social que legitimaron el proceso de reformas.

Sin embargo, desde el inicio de la crisis internacional de 2007-2008, la acumulación capitalista en China ha tenido que enfrentar problemas no menores. La tendencia a la desaceleración del crecimiento, junto a inestabilidades en el sistema financiero, complicaciones en el mercado inmobiliario y mayores tensiones sociales (sobre todo, por la calidad de los servicios públicos, los trabajadores migrantes, el medio ambiente y la corrupción) han puesto desafíos importantes a las autoridades chinas (Forteza, 2014). Éstas han intentado impulsar políticas industriales orientadas a la exportación de productos competitivos de mayor calidad, y al desarrollo del mercado interno y de los servicios sociales. Sin embargo, esto implicó un incremento en los costos salariales de la mano de obra menos calificada (Medeiros, 2008).

Este conjunto de cuestiones coloca a China frente a un dilema. Las políticas anticíclicas efectuadas para otorgar una mayor base de legitimidad al Partido Comunista vienen reconvirtiendo el proceso de transformación chino hacia una economía mucho más dependiente de la demanda interna. Pero para crecer a partir del mercado interno, hace falta que los trabajadores tengan un mayor poder adquisitivo (mayores salarios). Si bien la relativa apreciación del yuan desde la crisis asiática de 1997 llevó a un aumento relativo de los salarios chinos (Medeiros, 2008), esto es claramente incompatible con el modelo "taylorista asistido por computadora", que privilegia la escala y la flexibilidad laboral. Ante este dilema, se plantean dos posibles

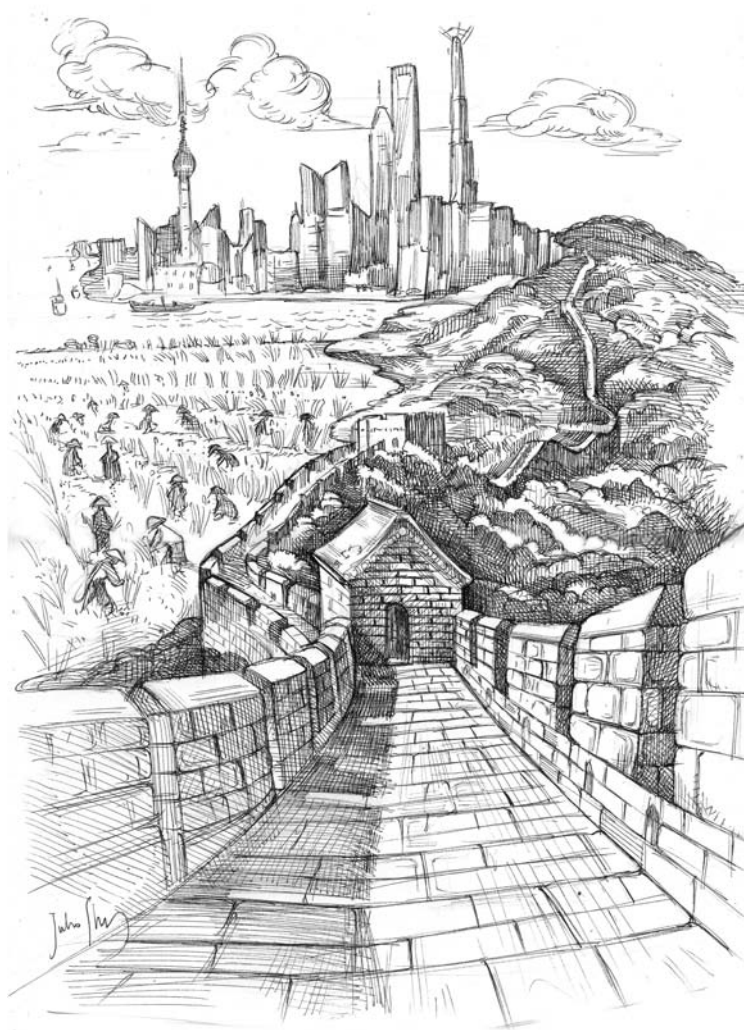
escenarios para China en el mediano-largo plazo: **a) profundizar la reconversión del sistema productivo hacia un modelo que implique una mayor competitividad-calidad y un fortalecimiento del mercado interno; ó b) sostener la flexibilidad y el modelo neotaylorista “exportador” concentrado en la competitividad-precio, a expensas de las tensiones sociales que ello pueda implicar.**

El primer escenario implica indudablemente un aumento progresivo de los salarios promedio, dado el mayor requerimiento de empleo calificado en la producción. Esto resultaría, probablemente, en una pérdida relativa de competitividad del modelo asiático sobre manufacturas intensivas en trabajo. La viabilidad y factibilidad del modelo regional actual, que cierra el proceso productivo en un ensamble de partes en China es dependiente de la competitividad salarial. Por lo tanto, *a priori*, el fortalecimiento del mercado interno implicaría una transformación del modelo asiático, y al mismo tiempo una política fuertemente focalizada en la investigación y desarrollo y en el fomento del sistema nacional de innovación.

Este cambio estructural hacia productos intensivos en conocimiento es un proceso que, según Medeiros (2008) y Forteza (2014), ya se encuentra en curso. Sin embargo, la desaceleración del crecimiento chino, si bien no impide la profundización de esta tendencia, le quita grados de libertad a la misma. A su vez, el escenario en cuestión podría llevar a un cambio en la lógica de la IED en China, cuya inversión se focaliza en la fabricación de productos de alto contenido tecnológico pero bajo agregado de valor (lo que plantearía nuevos desafíos también a las relaciones del ASEAN, por las interrelaciones en términos de inversiones realizadas en las cadenas productivas regionales).

La segunda alternativa, que implicaría una disminución general de los salarios reales, traería aparejada una mayor pérdida de legitimidad del proceso de crecimiento chino, basado sobre la erosión del compromiso social enunciado por Boyer. En el nivel político, esta opción no sería muy viable. No obstante, la fuerte devaluación del yuan recientemente acontecida (en agosto de 2015) podría atribuirse (entre otras causas²¹) a la posibilidad de que esta alternativa esté presente en la agenda del Partido Comunista chino, comprometiendo un posible proceso de cambio estructural hacia los sectores

²¹ Aglietta (2015) afirma que el principal objetivo de la devaluación del yuan (3% contra el dólar) fue facilitar su introducción en la canasta de los Derechos Especiales de Giro (DEG) del FMI hacia fines de 2015. Esto formó parte de la necesidad de “separar al yuan del dólar y afirmar la independencia monetaria de China [...] después de haber expandido en varias oportunidades los márgenes de fluctuación diaria del tipo de cambio”. Simultáneamente, se enmarca en las acciones llevadas a cabo por el gobierno chino con el objetivo principal de convertir al yuan en moneda internacional de reserva (junto con los diferentes swaps acordados con una variedad de países a lo largo y ancho del planeta).



intensivos en conocimiento. Sin embargo, no existen elementos suficientes para pensar que nuevas tentativas de disminuir los salarios reales lleven a incrementar la competitividad de los productos chinos, ya que, como aclara Medeiros (2008), hasta el momento el aumento en los costos salariales se vio compensado por el mayor crecimiento de la productividad (manteniendo bajos los costos unitarios de la fuerza de trabajo en dólares).

En particular, un elemento clave para este análisis que debería ser tomado en cuenta es cómo van a ir evolucionando a futuro los precios relativos de las

actividades trabajo-intensivas versus las capital-intensivas y las conocimientos-intensivas. Los incentivos desde los precios podrían ayudar a revelar el camino de desarrollo a seguir por China, de manera similar a lo que puede aportar la dirección ya tomada por China respecto de la calificación de los trabajadores y los aumentos de salarios reales.

No obstante, es necesario relativizar la posibilidad de un dilema. Es más factible percibir, en clave polanyiana, al primer escenario como la tendencia a largo plazo del capitalismo chino, mientras que el segundo sería la sintomatología de una transición. En este sentido, nuevamente, la dirección podría ya estar definida y las medidas favorables a la producción neotaylorista podrían ser interpretadas como parte del manejo del ritmo del cambio.

En ese caso, ¿qué oportunidades y desafíos se abren para los países sudamericanos ante una posible expansión y una mayor exigencia del mercado chino, suponiendo un aumento general de salarios en China y un viraje de su industria hacia ramas más intensivas en I+D?

Hemos visto que el mayor comercio con China ha debilitado la integración comercial de la región sudamericana en los últimos años, sin embargo, un eventual viraje en el patrón de crecimiento chino podría dar lugar a una recuperación de parte del comercio regional en Sudamérica de manufacturas de bajo contenido tecnológico. Este es un proceso que igualmente no podría verificarse a corto o mediano plazos, e incluso se encuentra supeditado al ritmo del proceso de incorporación de mano de obra al mercado de trabajo chino. Además, la mejora en el poder adquisitivo de la población china y la incorporación de gran parte de la población rural a la masa de consumo introduce nuevas posibilidades para la exportación sudamericana de alimentos “industrializados” al país asiático.

Por otro lado, la desaceleración del crecimiento chino puede afectar al precio de los *commodities* dando lugar a un retroceso de los términos de intercambio de los países sudamericanos. Como se ha mostrado en la sección anterior, desde el año 2011 los precios de los principales productos exportados por los países sudamericanos a China desaceleraron su crecimiento significativamente (y en 2015 tuvieron una caída abrupta), efecto que se vio amplificado por componentes especulativos y geopolíticos. Esto ya ha comenzado a desencadenar problemas en el sector externo de los países de la región (tras la caída del ingreso de divisas por exportaciones) y mermas de la recaudación fiscal (en aquellos países que aplican derechos de exportación). Esto último reduce el margen para llevar a cabo políticas industriales.

De cualquier manera, dada la dependencia comercial de los países de la región respecto de China (que no se verifica a la inversa) resulta difícil

revertir el bajo poder de negociación que tiene la región para imponer mejores condiciones en los acuerdos bilaterales. Este panorama atenta contra la posibilidad de abonar a las visiones “optimistas” sobre la relación con China, y extiende los problemas para ejercer plena autonomía en un contexto en el cual las perspectivas de crecimiento del gigante asiático no son las mismas que las de hace una década.

Bibliografía

- Aglietta, M. (2015): “El nuevo modelo de la economía china”, *Le Monde Diplomatique*, Edición 197.
- Amin, S. (2005): *China, Market Socialism, and U.S. Hegemony*; Review XXVIII, Vol. 3.
- Amsden, A. (2001): *The Rise of “The Rest”: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford UP, New York.
- Arceo, E. y M. Urturi (2010): *Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial*; CEFID-AR, Buenos Aires, Argentina.
- Arrighi, G. (2007): *Adam Smith en Pekín: Orígenes y fundamentos del siglo XXI*; Akal, Madrid, España.
- Bekerman, M. y F. Dulcich (2012): *Transformaciones recientes en el patrón de especialización de la economía argentina*; Documento de Trabajo CENES N° 22. Buenos Aires.
- Bekerman, M., F. Dulcich y N. Moncaut (2014): *La emergencia de China y su impacto en las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil*; Problemas del desarrollo, México, 45(176), pp.55-82.
- Bettelheim, C. (1974): *Revolución Cultural y organización industrial en China*; México, Siglo XXI.
- Bolinaga, L., y Slipak, A. (2015). El Consenso de Beijing y la reprimarización productiva de América Latina: el caso argentino. *Problemas del desarrollo*, 46(183), pp. 33-58.
- Boyer, R. (2011): “The Chinese growth regime and the world economy”; en Boyer, R., Uemura, H. e Isogai, A. (eds.): *Diversity and Transformations of Asian Capitalisms*. Routledge, New York, Cap. N° 10, pp. 184-205.
- Brenner, R. (1981): “World System Theory and the transition to capitalism. Historical and theoretical perspectives”; en: *Perspectiven des Weltsystems*, Campus Verlag, Frankfurt, Alemania.
- CEPAL (2008): *Las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y Asia-Pacífico: el vínculo con China*; Segunda Cumbre Empresarial China – América Latina, Harbin, China. Disponible en: <www.cepal.org/publicaciones/xml/3/34233/RELACIONES_ECONOMICAS_A_MERICA_LATINA_ASIA_PACIFICO.pdf>.
- Chang, H. J. (2007): *The East Asian Development Experience: The Miracle, the Crisis and the Future*, Zed Books, Londres.

- CNP -Congreso Nacional del Pueblo Chino- (1978): *Constitución de la República Popular de China*.
- CNP -Congreso Nacional del Pueblo Chino- (2004): *Constitución de la República Popular de China*.
- COMTRADE Database, Organización de las Naciones Unidas, en comtrade.un.org.
- Coriat, B. (1994): *Los desafíos de la competitividad: globalización de la economía y dimensiones macroeconómicas de la competitividad*; Serie Seminarios Intensivos de Investigación, documento de trabajo N° 1, CEIL-PIETTE. Buenos Aires.
- Crespo, E., y J. M. De Lucchi (2011): *Impacto de la industrialización china en las estrategias de desarrollo*; Argentina Heterodoxa, UNSAM-CIGED.
- De María y Campos, M. (2013): "Una estrategia para la reindustrialización y el desarrollo tecnológico de México", en *Impulso a la productividad para la competitividad: una propuesta para México*; FCCyT, México. Disponible en: <<http://dus-selpeters.com/74.pdf>>.
- Department of Defense (2006): *Military Power of the People's Republic of China 2006*; Annual report to congress.
- Dixin, X. (1981): *China's Special Economic Zones*; Beijing Review, Vol. 24, N° 50, p. 14.
- Forteza J. (2014): *Políticas e instituciones para el desarrollo productivo: experiencia internacional e implicancias para América Latina*; Boletín Techint No. 346.
- Hobsbawm, E. (1994): *Historia del siglo XX*; Grijalbo Mondadori, Buenos Aires, Argentina.
- Jenkins, R.; E. Dussel Peters y M. Mesquita Moreira (2007): *The Impact of China on Latin America and the Caribbean*; World Development, Vol. 36, N° 2, pp. 235-253.
- Ley de la República Popular de China sobre Empresas sino-extranjeras de Capital Conjunto - *Law of the PRCh on Chinese-Foreign Joint-Ventures* - (1990 [1979]).
- Liao, C. (2009): *The governance structures of chinese firms: Innovation, competitiveness, and growth in a dual economy*; Springer, Nueva York, Estados Unidos.
- Lipietz, A. (1994): *El posfordismo y sus espacios. Las relaciones capital-trabajo en el mundo*; Serie Seminarios Intensivos de Investigación, documento de trabajo N° 4, CEIL-PIETTE. Buenos Aires.
- Marx, K. (1971[1857]): *Formaciones económicas precapitalistas*; Cuadernos de Pasado y Presente N° 20, Córdoba, 1971.
- Medeiros, C. (1998): *Notas sobre o Desenvolvimento Econômico Recente na China*; IEA-USP.
- Medeiros, C. (2006): *A China como um Duplo Pólo na Economia Mundial e a Recentralização da Economia Asiática*; Revista de Economia Política, vol. 26, N° 3 (103), pp. 381-400 julho-setembro.
- Medeiros, C. (2008): *China: Desenvolvimento Econômico e Ascensão Internacional*; Artículos del GEP, IE-UFRJ. Disponible en: <<http://www.excedente.org/artigos/china-desenvolvimento-economico-e>>

ascensao-internacional>

- Medeiros, C. (2010): *O ciclo recente de crescimento chinês e seus desafios*; Observatorio da economia global textos avulsos Nº 3, UNICAMP/CECON.
- Medeiros, C. (2013): *Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa*; en: "Padrões de Desenvolvimento Econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia", Volumen 2, Capítulo 9, CGEE, Brasília.
- Oficina Nacional de Estadísticas de China, *Anuarios estadísticos de China (ediciones de 1996, 2001, 2006 y 2011)*, en: www.stats.gov.cn
- Oviedo, E. D. (2013): *Agotamiento del Modelo exportador, incertidumbre sobre el régimen político y derechos humanos en China*; Voces en el Fénix.
- Palma, G. (1987): "Dependencia y desarrollo: una visión crítica", en Seers, D. (comp.), *La teoría de la dependencia: una evaluación crítica*, FCE, México, pp. 21-89.
- Paganini Cintra, M. R. V. (2013): *A presença da china na américa latina no século XXI – suas estratégias e o impacto dessa relação para países e setores específicos*; Defensa de tesis para la Maestría en Economía Política Internacional, UFRJ, Rio de Janeiro.
- Perotti, E., L. Sun y L. Zou (1998): *State-Owned versus Township and Village Enterprises in China*; United Nations University / WIDER, Working paper 150, Helsinki, Finland.
- Polanyi, K. (2011[1944]): *La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*; Fondo de Cultura Económica, México.
- Prebisch, R. (1973): *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*; Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL. Santiago de Chile.
- Seurot, F. (1986): *Las economías socialistas*; Fondo de Cultura Económica, México.
- Slipak, A. M. (2014a). América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o 'Consenso de Beijing'? *Revista Nueva Sociedad*, 250, pp. 102-113.
- Slipak, A. M. (2014b): *La expansión de China en América Latina: incidencia en los vínculos comerciales argentino-brasileros*; Congreso de Economía Internacional, UNM.
- Sugihara, K. (2003): "The East Asian path of Economic Development: A long-term perspective"; en Arrighi, G., Hamashita, T. y Selden, M.: *The Resurgence of East Asia 500, 150 and 50 year perspectives*.
- Sun, L. (2001): *Economics of China's Joint-stock co-operatives*; United Nations University / WIDER, Discussion paper 2001/24, Helsinki, Finland.
- Takahashi, S. y J. Wu (1992): "Chinese economic reform: a novel approach based on separation of economic reform and politics"; *Japan Research Quarterly*, Vol. 1, Nº 1, pp. 54-55.
- Tobón Tobón, N. (2012); "Wukan, un inédito experimento democrático en el sur de China"; *La Nación*, edición del 26 de febrero de 2012, Buenos Aires, Argentina.

Reseña de libros

ANDREA SZULC

La niñez mapuche. Sentidos de pertenencia en tensión

Editorial Biblos, Culturalia. 2015, 209 páginas

realidad económica 305 (2016) pp. 168-170

ISSN 0325-1926

El libro que se presenta es un excelente acercamiento a una problemática habitualmente idealizada, distorsionada o simplemente desconocida, tal es la niñez en una comunidad indígena de nuestro país. En efecto, tanto la niñez como la pertenencia a una comunidad originaria dotan de cierta inocencia a los sujetos. Como indica la autora en las primeras páginas:

“... la inocencia que el sentido común atribuye a los niños parece en ocasiones llegar a su máxima expresión en el caso de niños indígenas, imaginados como aún más naturales, ingenuos, puros y desvalidos que el resto, aislados en sus ‘ancestrales comunidades’, donde no conocen los beneficios ni los perjuicios de la vida moderna, con los bellísimos paisajes neuquinos como telón de fondo: la edulcorada imagen del niño mapuche que uno

la denuncia de su utilización política, o redoblados esfuerzos por hacer de ellos neuquinos o buenos cristianos, digamos "paisanos de Ceferino".

De las representaciones de y sobre estos niños mapuche trata la obra que aquí comienza. A los otros, los de la postal nunca los conocí".

Los párrafos precedentes son la puerta de entrada al trabajo que Andrea Szulk nos muestra condensado en algo más de 200 páginas. Allí refleja la investigación llevada a cabo durante doce años en Neuquén con los niños que -como cualquier niño- tienen sólo un poco de inocentes, tiernos y puros. En efecto, tanto el ser niño/a como el ser mapuche son dos identidades constantemente sujetas a tensiones, disputas e influencias políticas del contexto. Lo que está en juego, no sólo es de qué manera se definen, nombran, cuidan, forman, ciudadanizan los niños *mapuche*, sino también de qué manera interceden los niños en la construcción de su propia niñez.

El texto se complementa con una serie de imágenes de producciones de los niños y de fotografías que los muestra en su cotidianidad y en sus entornos a modo de apoyo de las excelentes caracterizaciones.

El trabajo se compone de una introducción, una primera parte donde se expone el abordaje antropológico de la niñez indígena y una caracterización de las principales visiones

El quinto capítulo dilucida el carácter de mapuche desde una visión contra-hegemónica. Reflexiona acerca de la construcción de la identidad generada en las organizaciones *mapuche* y destinadas a los niños. Allí la lengua aparece como una herramienta importante en la afirmación de valores y significados propios de la cultura mapuche que no responde necesariamente a la visión hegemónica que se brinda de la comunidad y, en particular, de la niñez. En ese sentido, cabe pensar la posibilidad de proyectos de educación autónomos.

El sexto capítulo aborda los mensajes identitarios generados por la red de instituciones católicas conformada por el colegio primario, secundario y el Centro de Educación de Mano de Obra Especializada (CEMOE) Ceferino Namuncurá (para varones solamente), el Instituto María Auxiliadora (de nivel primario actualmente mixto y secundario sólo para mujeres), ambos situados en la ciudad de Junín de los Andes y la escuela hogar Mamá Margarita ubicada en la zona rural de Pampa del Malleo. Allí se analiza la percepción de los niños/as y sus familias sobre el tipo, el contenido y la calidad de la formación. Se observa la presencia de cierto sincretismo adoptado por la iglesia católica para relacionarse con la comunidad mapuche. El texto analiza luego la presencia de iglesias evangélicas y finaliza constatando la imposibilidad, desde la perspectiva mapuche, de sintetizar lo católico, lo evangélico y lo mapuche; porque son vividas como experiencias excluyentes. Todo el capítulo resalta la capacidad de agencia de los niños para potenciar

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.*

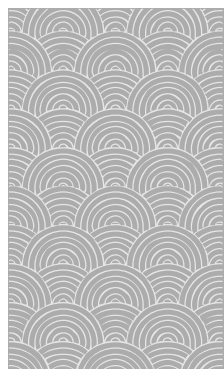
Claudia Bern

CLACSO

Grupo de trabajo

INTEGRACIÓN Y UNIÓN LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA

Realizará su seminario regional durante
el mes de julio de 2017 en Buenos Aires



*El grupo se
compone de 38
investigadores de
distintos países de
América Latina y
el Caribe.*

*Se realizarán
actividades
públicas y
reuniones
internas de
trabajo*



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



Sumario

Homenaje

Arturo Enrique Sampay (1911-1977)

6-10

Se cumplen 40 años del fallecimiento del Dr. Arturo E. Sampay, eminente jurista de prestigio internacional, quien fue presidente del IADE y primer director de la revista Realidad Económica. Con motivo de este aniversario reproducimos el decreto nacional Nro. 1.781/2013 y sus fundamentos por el cual se le impone el nombre de "Doctor Arturo Enrique Sampay" a la sede del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. También este año el IADE realizará actividades conmemorativas, varias de ellas en conjunto con la Cátedra José Ber Gelbard y el Instituto Arturo Enrique Sampay.

This date marks the 40th anniversary of the passing of Dr. Arturo E. Sampay, eminent jurist of international prestige, whom was president of IADE and first director of Realidad Económica magazine. Motivated by this anniversary, we reproduce national decree 1.781/2013 and its fundaments by which the name "Doctor Arturo Enrique Sampay" is given to the headquarters of the Ministry of Justice and Human Rights. This year, IADE will also carry out commemorative activities, many of

ral perspectives on how to analyze these processes, which are tightly blocked by State presence. Nevertheless, the States haven't been the only builders of the South American integration; therefore, asking about other social actors that formed UNASUR can contribute to a broader vision, making way for critical reflections that will reinstate those dynamics in the present, where the return to a neoliberal agenda is under debate.

Articulación político económica

Política, Estado y clases en el kirchnerismo: una interpretación

Politics, State and classes during Kirchnerism: an interpretation

33-63

CARLOS M. VILAS

Este artículo presenta los que el autor considera rasgos principales de lo que usualmente se denomina kirchnerismo y propone una interpretación que pone énfasis en la articulación de factores políticos y económicos. Afirmo como cuestión central el impulso a una estrategia de desarrollo que ve en la expansión del consumo de las clases populares un estímulo a la inversión productiva y al crecimiento y una dimensión social de la democracia, implicando

to de la economía argentina.

This paper offers an insight on how the agricultural production has evolved in Argentina since the mid-nineties up until 2015. Firstly, we show the major changes in the Pampa region's agricultural production and how this changes made it possible for the production to start growing for the first time in decades, thus beginning one of the stages of grater growth in agricultural production that Argentina has ever seen. We also analyze the impact of the new Argentine economic model -implemented after the 2001 crisis- on the Pampa region's agricultural profitability. Furthermore, we study how changes in commodities' international prices over the past decades affected agricultural production in Argentina. Finally, we attend the matter of which is the current role of this activity in the Argentine economy.

Sistema agroalimentario

La soberanía alimentaria en la Argentina. Avances, resistencias y propuestas

Food sovereignty in Argentina. Advance, resistance and proposals

92-117

CARLOS CARBALLO GONZÁLEZ

between policies that take place through the provision of public goods or through market intervention. Finally some conclusions are introduced.

Transformaciones

El sendero de desarrollo chino y sus particularidades: incidencia e implicancias para los países sudamericanos

China's development path and its characteristics: its incidence and the implications for South American countries

133-167

NICOLÁS MONCAUT - DARÍO VÁZQUEZ

Desde el inicio, en 1978, del proceso de reformas encabezado por Deng Xiaoping, China generó los incentivos para la valorización y aceleró el ritmo de acumulación, el cual se sostuvo a tasas récord durante más de tres décadas. Las fuentes de esta dinámica fueron diversas, originadas tanto en factores relacionados con el comercio internacional como con el aumento del consumo interno. Parte de la literatura plantea que China ha seguido una dinámica de desarrollo por etapas, que partió de un "socialismo de mercado" para luego desembocar en un capitalismo pleno de fuerte intervención estatal. Esta particular vía de desarrollo dio lugar a un tipo de inserción en la economía internacional que afectó de manera diferenciada a los países desarrollados y a los emergentes. En estos últimos, el aumento de las relaciones comerciales con China abrió un debate sobre las ventajas de una asociación estratégica con el gigante asiático. Por un lado, la visión "optimista" considera al ascenso chino como la oportunidad de consolidación de un nuevo orden internacional menos centrado sobre la dependencia de la hegemonía estadounidense; por otro, la visión "pesimista" señala una mayor dependencia de los países sudamericanos y una profundización de la especialización primarizada en los mismos, como complemento de la creciente demanda de China.

From the very beginning of the reform process led by Deng Xiaoping in 1978, China generated incentives for growth, and its pace of accumulation grew and was maintained at record levels for more than three decades. The sources of these dynamics were different, and were originated by factors both related to international trade and increased domestic consumption. Part of the literature suggests that China has followed a dynamic of development by stages, starting from a "market socialism" and then leading to an abounding capitalism with strong state intervention. This particular development path led to a type of insertion into the international economy which differentially affected developed and emerging countries. In this latter group, increasing trade relations with China opened a debate on the advantages of a strategic partnership with the Asian giant. On the one hand, there is an "optimistic" vision that considers China's rise as an opportunity to consolidate a new international order less focused on the dependence on US hegemony. On the other hand, a "pessimistic" vision signals a greater Sino-dependence of South American countries and a deepening in the process of specialization in primary products as a complement to the growing demand of the Chinese market. The present work focuses on the analysis of the transformation process of the Asian giant as a way of interpreting the nature of its relationship with South American countries, in order to present different scenarios that dispute the exposed visions.

Reseña de libros

Andrea Szuk

La niñez mapuche. Sentidos de pertenencia en tensión

MARISA DUARTE

168-170