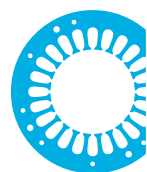


1° de abril al 15 de mayo de 2017

REALIDAD ECONOMICA



realidad económica

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

ISSN 0325-1926

307



Ilustración de Julio César Ibarra Warnes

Argentina
COALICIONES NEOLIBERALES

Realidad Económica

Revista de Ciencias Sociales

Nº 307 / 1º de abril al 15 de mayo 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.

Impreso en Publimprent S.A., Cóndor 1785 – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Te. 4918-2061/2

Fe de erratas Realidad Económica 306 - Resumen en inglés

El impacto asimétrico de la aceleración inflacionaria en la Argentina (2015-2016)

DEMIAN TUPAC PANIGO - SERGIO ROSANOVICH -

FERNANDO GARCÍA DÍAZ - PILAR MONTEAGUDO

The aim of the present paper is to examine the distributive impact of the inflationary process generated by the macro-economic paradigm change in Argentina. Since the end of September 2015 up until February 2016 the following elements have combined: 1) evaluation expectations (which produced price changes even before the regime change), 2) effective devaluation of domestic currency, 3) elimination or reduction of export duties (depending on product-type), 4) release of export quotas for some key goods of basic basket (such as beef), 5) de facto disarticulation - while maintaining de jure - of the Regulated Prices Program, and 6) rise of public service prices. This has not only led to one of the highest inflation rates since 2002 but also appreciably transformed relative price dynamic, against purchasing power of low-income families and with a marginal impact on buying power of entrepreneurs and high-income employees.

Índice

EXPERIENCIAS

Las coaliciones neoliberales en la Argentina: los casos de la Alianza y Cambiemos 6-36

Julián Zícari

TRANSFORMACIONES

Sustentabilidad y ciudades: la preeminencia económica sobre los aspectos ambientales, sociales y culturales

Federico Moreno - Darío Blanco 37-58

INDUSTRIA AUTOMOTRIZ ARGENTINA

Una mirada alternativa de los estudios sectoriales

Juan Martín Graña - Paula Cesana - Guido Weksler 59-92

HISTORIA ECONÓMICA

Desindustrialización y destrucción tecno-productiva durante la última dictadura cívico-militar argentina. El proceso de cierre de Industrias Mecánicas del Estado (1976-1980)

Facundo Picabea 93-123

INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

Industria farmacéutica en la Argentina.

Avances biotecnológicos recientes

Cristina Bramuglia - Rosana Abrutzky - Cristina Godio 124-152

RECURSOS NATURALES

Antecedentes teóricos de la economía ambiental

Julio César César Valdés 153-165

IADE

Actividades 166-169

Experiencias

Las coaliciones neoliberales en la Argentina: los casos de la Alianza y Cambiemos

JULIÁN ZÍCARI*

El presente trabajo intentará comparar preliminarmente las experiencias neoliberales de gobierno de la Alianza y Cambiemos en la Argentina. Así, primero se buscará comparar la arquitectura de ambas experiencias de derecha, su poder institucional y el rol jugado por la oposición en cada caso. Luego se dará lugar al análisis de sus programas económicos y las dinámicas que ellos han conllevado para el primer año de gestión. En tercer orden se abordarán las pautas políticas, electorales y sociales de ambas coaliciones una vez entrado en su segundo año de gobierno. Finalmente, el escrito cerrará con algunas reflexiones finales al respecto.

Palabras clave: Neoliberalismo - Ortodoxia Económica – Alianza - Cambiemos

realidad económica 307 (2016) pp. 6-36
ISSN 0325-1926

* Magíster en Historia Económica por la UBA, doctorando en Ciencias Sociales de la FCS-UBA. Docente de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del IIGG y becario del CONICET. sanlofas@hotmail.com. Este trabajo se terminó de redactar en octubre de 2016

Neoliberal coalitions in Argentina: the cases of the Alianza and Cambiemos

This paper will attempt to compare the neoliberal experiences of the Alianza government and the Cambiemos government in Argentina. So, at first, we will seek to compare the architecture of both right winged experiences, institutional power and the role played by the opposition in each case. Then, an analysis of their economic programs and the dynamics that emerged from those during the first year of management will take place. In the third place, political, electoral and social patterns of both coalitions once entered its second year of government will be addressed. Finally, the article will end with some reflections.

Keywords: Neoliberalism - Economic Orthodoxy - Alianza - Cambiemos

Fecha de recepción: octubre de 2016

Fecha de aceptación: marzo de 2017

Introducción. Las derechas en la Argentina: del autoritarismo a la democracia

La Alianza fue una experiencia de gobierno triste y nefasta, todavía muy cercana en la historia argentina reciente. Por sus desastrosas consecuencias finales (el “corralito”, el hiperdesempleo, la represión del 19 y 20 de diciembre y demás) es un período de nuestro tiempo que muchos desearían olvidar y al cual no volver. Sin embargo, el gobierno que encabezó Fernando De la Rúa entre 1999 y 2001 tiene muchas similitudes con el que encabeza en la actualidad Mauricio Macri, por lo cual, se vuelve imperioso trazar un mapa comparativo entre ambos gobiernos para entender algunos de sus parecidos y diferencias. Con ello se podrán analizar los diagnósticos y las dinámicas que conllevan inherentemente el tipo de medidas ejecutadas en uno y otro caso para el primer año de gobierno, permitiendo hacer algunas evaluaciones con vistas al futuro del país.

En este sentido, una de las características más destacadas de la historia política y económica argentina es la de haber carecido de un partido orgánico de derecha, el cual estuviera dispuesto a aplicar abiertamente el clásico recetario de medidas de la ortodoxia económica. No obstante esto, que la Argentina no haya contado con un partido de esas características, debemos decir, no le impidió al país conocer programas en esa dirección, sino al contrario: en la Argentina se han producido muchas experiencias inspiradas en el pensamiento económico ortodoxo. Así, la historia central del siglo XX estuvo protagonizada básicamente por dos tipos de programas económicos, bastante contrapuestos: los llamados “populistas” (o expansivos) y los “ortodoxos” (o liberales), sucediéndose una y otra vez entre sí, para ir alterando el signo programático según cada ocasión. Las características y objetivos de las experiencias “populistas” pueden señalarse, en líneas generales, por las de propugnar por el pleno empleo, generar una mejor distribución del ingreso, el nacionalismo económico, tener una mayor presencia estatal, darles protagonismo a los sindicatos, promover mejoras sociales y la expansión de derechos, otorgar subas nominales de salarios, tender a proteger el mercado interno -beneficiando con esto a las pequeñas y medianas empresas- y a buscar que el sector industrial sea el centro económico del país. Entonces vemos que por el tipo de objetivos, actores y acciones que suelen desplegar, las políticas populistas tienen como fundamento teórico el keynesianismo y las derivas relacionadas con el aliento a la demanda y a la estructuración del Estado de bienestar, siendo así gobierno de bases populares y con alto apoyo plebiscitario. Estos fueron los casos, a grandes líneas, del primer peronismo (1946-1955), la presidencia de Illia (1963-1966), el tercer gobierno peronista (1973-1976) y de los gobiernos kirchneristas (2003-2015). De modo muy diferente, las experiencias “ortodoxas” han tendido a centrar su interés sobre el sector agropecuario, el financiero, en los grupos más concentrados

de la industria y en los exportadores tradicionales. Así, el discurso liberal típico ha puesto en primer lugar el orden, la disciplina, el equilibrio presupuestario y la atracción de los capitales externos. Esto generalmente suele traducirse, como su gran *leitmotiv*, en ubicar a la lucha contra la inflación y el déficit fiscal como sus principales objetivos económicos, a los cuales dicen subordinar el resto de las metas de sus programas. Por todo ello, sus apuestas iniciales suelen estar ligadas con los ajustes del gasto estatal, a apelar a ganar la confianza empresarial y externa, aplicando programas recesivos, de ahorro -en general, vinculados directamente con las ideas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y los gobiernos de los Estados Unidos y Europa-, provocando con ello una redistribución regresiva de los ingresos, generando concentración económica, baja de salarios y aumento de la pobreza, por lo que también -como su corolario final- han pedido a la población “paciencia” y “esfuerzos” para sanear la economía. Este tipo de programas liberales han tenido como sustento teórico los postulados clásicos de la ortodoxia económica, en general, y del neoliberalismo, en particular, y, como su consecuencia directa, pusieron su énfasis en la oferta y la desregulación (De Büren, 2014).

Como dijimos arriba, ambas experiencias, tanto la populista como la liberal, se han sucedido una y otra vez durante décadas en la historia argentina. Las causas de esta repetición han tenido dos énfasis interpretativos distintos. Por un lado, existen los autores que han ubicado a este círculo de “eterno retorno” a partir de fundamentos esencialmente económicos, destacando que las características básicas de una economía con una estructura productiva desequilibrada como la que posee la Argentina implica tener permanentemente los famosos ciclos de *stop and go*, en los cuales después de toda expansión del producto surgiría un ciclo de quiebre y recesión que volvería a sembrar las bases para otra nueva expansión. Así, se ha hablado de que en la Argentina existía un “péndulo” intrínseco (Diamand, 1983), un “ciclo de ilusión y de desencanto” (Gerchunoff y Llach, 2005), un “círculo vicioso” (Ferrer, 1980) o una “insostenibilidad crónica” en la relación entre producción y consumo (Canitrot, 1975). Por otro lado, hay varios autores que se han basado más bien sobre los actores sociopolíticos y económicos para explicar esta dinámica de sucesión de programas económicos tan dispares, señalando que entre las clases sociales y grupos se tejían distintos tipos de alianzas para llegar al gobierno e imponer un rumbo, plantear esquemas defensivos o a veces también bloquear programas ajenos (O’Donnell, 2008), se habló también de un “empate hegemónico” entre las fracciones de la burguesía (Portantiero, 1977), de los distintos ciclos de acumulación de las heterogéneas facciones del capital en pugna (Basuado, 2006) y de “agio institucional” (Llach, 1987). En todos los casos, los esquemas repasados han abordado bastante bien la cuestión, especialmente para el tercer cuarto del siglo XX, en el cual la explicación siguió patrones espiralados y sucesivos entre

programas populistas y liberales.

Sin embargo, más allá de las explicaciones arriba reseñadas, existe una importante salvedad para dar cuenta de las experiencias liberales que los autores recién nombrados estudiaron y las actuales: los programas ortodoxos fueron llevados adelante por gobiernos militares o bajo un régimen semidemocrático y con proscripciones políticas. Con esto, es fundamental destacar que una de las características sobresalientes de las experiencias ortodoxas-liberales de la Argentina es que prácticamente no habían accedido al gobierno por medio de los votos directos, sino que en la mayoría de los casos se debieron a gobiernos autoritarios, que aplicaron fraude electoral y represión directa, puesto que la población jamás hubiera avalado tales medidas con gobiernos democráticos. Empero, desde el retorno a la democracia en 1983, con la hegemonía ideológica del neoliberalismo, la población argentina terminó consintiendo los programas de ajuste ortodoxos a través de distintas vías. Igualmente, no obstante este aval de la población, los resultados en el corto y en el mediano plazo terminaron por volverlos inviables política y electoralmente. Alfonsín (1983-1989), a pesar de que inicialmente se comprometió a llevar adelante un plan keynesiano, industrialista, redistributivo y de mejora del mercado interno (especialmente con la conducción económica de Grinspun), a medida que avanzó su gobierno -sobre todo desde la gestión de Sourrouille en 1985- aplicó una y otra vez ajustes y las recetas clásicas del pensamiento económico ortodoxo en línea con el FMI, lo cual llevó a su gobierno a un naufragio mayúsculo y a recibir un duro rechazo de las urnas: en 1987 y 1989 perdió las elecciones, debió abandonar con anticipación su presidencia, en un contexto caracterizado por la hiperinflación, la caída de los salarios y el aumento de la pobreza; padeció el país entonces una catástrofe. En el caso de la Alianza (1999-2001), con más pena que gloria, también se aplicó un decidido programa ortodoxo, el cual de igual modo hizo implosionar la economía, aumentó la pobreza, el desempleo, perdió las elecciones, terminó en forma catastrófica y con una nueva interrupción presidencial. La única experiencia que arrojó resultados paradójicos con vistas al programa ortodoxo fue la de Menem (1989-1999). En este caso, Menem a pesar de haber llegado al gobierno prometiendo aplicar un clásico programa expansivo-populista como los que antaño solía realizar el peronismo, llevó adelante un virulento cambio de banderas. Con ello, lo que parecía esperable, el “salariazó”, se convirtió en la sorpresa del “ajuste”. Igualmente con todo, Menem tuvo una primera experiencia exitosa en términos de estabilización macroeconómica que le permitió una notoria ratificación electoral en 1995 y con ello conseguir su reelección presidencial. Así, su segunda presidencia no terminó en forma anticipada ni con revueltas sociales como en los otros casos mencionados (donde el apoyo sindical y de los gobernadores que obtuvo por provenir del peronismo fue vital para ello), aunque debemos decir que los efectos del programa económico fueron

igual de dañinos para la población como el de las otras experiencias: la pobreza subió, bajaron los salarios, creció el endeudamiento, se primarizó la estructura productiva, las economías regionales fueron castigadas, el desempleo tocó niveles record y el mercado interno fue fuertemente desprotegido.

Por todo lo repasado, entonces, vuelve a ser vital entender cómo funcionan las experiencias neoliberales en la Argentina reciente de la democracia. Es por ello todavía más interesante estudiar los casos de aquellos gobiernos que provienen de partidos no peronistas, como son tanto la Alianza como el actual gobierno de Cambiemos. En función de tales objetivos, este trabajo se dividirá en tres partes. La primera, buscará comparar la arquitectura de ambas experiencias de derecha, su poder institucional y el rol jugado por la oposición en cada caso. En la segunda, se dará lugar al análisis de sus programas económicos y las dinámicas que han conllevado para el primer año de gestión. En la tercera parte se abordarán las pautas políticas, electorales y sociales de ambos gobiernos una vez entrado en su segundo año de gobierno. Finalmente, este escrito cerrará con algunas reflexiones al respecto.

La Alianza y Cambiemos: sus actores, su poder institucional y la oposición

La Alianza y Cambiemos son dos formulas político-electorales que llegaron a la presidencia de la Argentina a través de derrotar al peronismo en elecciones limpias y democráticas. En el caso de la Alianza, fue una coalición formada por la Unión Cívica Radical (un centenario partido moderado y cercano a la socialdemocracia europea) y el Frepaso (un partido de centroizquierda que se había conformado al nacer la década de 1990 contra el giro promercado que implicó la conducción de Menem en el peronismo). La Alianza pareció conformarse primeramente como una unión más o menos simétrica entre sus dos integrantes, aunque esto lentamente fue mutando: en las elecciones de 1997 la UCR se quedó con casi dos tercios de las bancas conseguidas por la Alianza y al año siguiente se impuso en la interna de la coalición para conquistar la candidatura presidencial. Además, en las elecciones de 1999 el Frepaso perdió la chance de ganar la provincia de Buenos Aires cuando Graciela Fernández Meijide fue derrotada por Carlos Ruckauf. Con ello, la UCR se quedó con el premio mayor, y sin comparación, de poner al presidente en un país con una larga tradición presidencialista y dejar al Frepaso con un poder institucional muchísimo menor al primeramente pensado, por lo que rápidamente se desdibujó la ilusión de paridad entre ambas fuerzas, ya que en el gabinete los frepasistas quedaron notoriamente relegados: sólo tuvieron dos ministerios de un total de diez, ocho secretarías (de 42) y cuatro subsecretarías (de 58) (Ollier, 2001: 159). Así, con todo esto, el radicalismo logró hegemonizar sin muchos problemas la coalición y disminuir

progresivamente el rol del Frepaso en el gobierno.

Por su parte, debemos decir que la Alianza fue una coalición que originariamente buscó tener un sesgo de centroizquierda y de perfil progresista asentada sobre figuras como Chacho Álvarez, Raúl Alfonsín, Graciela Fernández Meijide, Rodolfo Terragno y Aníbal Ibarra. Empero, desde el vamos la arquitectura con la que se diagramó estuvo muy mal concebida: la fórmula presidencial quedó en manos del que había sido intendente de la ciudad de Buenos Aires, Fernando de la Rúa, un radical con muy leves contactos con la estructura partidaria de la UCR (lo que daba más incentivos a la competencia con aquellos que a la cooperación) y por el frepasista Carlos “Chacho” Álvarez como vicepresidente (este último, si bien era el jefe y la figura más representativa de su partido, había construido su carrera política sobre la base de estrategias de acción individual, sin consultar sus medidas con otros espacios y tenía un peso político propio muy alto). De este modo, la relación entre el presidente y su vice estuvo plagada de disputas por protagonismo entre uno y otro, con criterios opuestos en muchos casos con respecto de cómo se debía proceder, amén de que De la Rúa había asumido la presidencia del país por la unión de dos partidos a los cuales no controlaba pero con los que debía convivir y que más bien los sufría como estorbos que lo limitaban, por lo cual tendió a rivalizar con ambos jefes partidarios (tanto con Alfonsín como con Álvarez) y a ensayar una y otra vez estrategias de repliegue en su entorno personal, puesto que la Alianza se había conformado sin tener un líder claro ni tampoco mecanismos para resolver los conflictos ante situaciones que crearan divergencias de criterios entre sus conductores. Es así que la convivencia entre el presidente y su vice duró apenas diez meses y De la Rúa luego le cerraría cada vez más el paso tanto al radicalismo como al Frepaso en el rumbo del gobierno, aislándose así de las fuerzas que lo encumbraron. Con esto, las disputas internas y las peleas por el liderazgo dentro de la Alianza en poco tiempo hicieron que se adueñara de la coalición el sector más conservador y de derecha del espacio, concentrado primero por De la Rúa y luego más férreamente por Domingo Cavallo, por lo que el programa aliancista no fue otra cosa que una aplicación sistemática de medidas de corte neoliberal y de derecha (Novaro, 2004; Dikenstein y Gené, 2014; Zicari, 2016c, 2016d).

En el caso de Cambiemos, también es una coalición encabezada por un ex intendente de la Ciudad de Buenos Aires como es Mauricio Macri y en la cual el radicalismo ocupa un rol destacado, siendo el partido mejor estructurado y mayor, sobre todo en el armado legislativo y territorial¹. Sin embargo, los otros socios de Cambiemos no son el Frepaso ni algunos Partidos Socialistas

¹ El radicalismo, además de la Alianza y Cambiemos, ya había formado anteriormente de otras dos coaliciones liberales: una primera vez bajo la Concordancia durante la década de 1930 y una segunda con la Unión Democrática en 1946.

como era en el caso de la Alianza, sino que lo conforman el Pro (Propuesta Republicana) y la Coalición Cívica (CC) de Elisa Carrió, los cuales, a pesar de ser partidos menores y muy acotados territorialmente (sólo son fuertes en la Ciudad de Buenos Aires, algunos municipios bonaerenses y en algunas ciudades del interior) son los que comandan esta coalición. Por su parte, la fórmula presidencial en esta oportunidad no fue hija de una negociación o del intento de buscar algún tipo de equilibrio entre los distintos partidos integrantes de Cambiemos, sino que fue totalmente acaparada por el Pro y en la cual Mauricio Macri es el líder indiscutido del espacio, por lo que hasta ahora esta coalición no parece tener disputas de peso respecto de los criterios para tomar las decisiones o quién la conduce como era en el caso de la Alianza: ahora el orden interno se mantiene de un modo menos corrosivo y sin el poder autodestructivo del tipo de conducción que De la Rúa ofreció. En otro orden, Cambiemos parece tener una homogeneidad ideológica y programática mucho mayor a la de la Alianza, ya que la coalición además de estar encabezada por el Pro (un clásico partido de derecha)², fueron los sectores del radicalismo más abiertamente neoliberales y de derecha los que promovieron la unión (sectores conducidos por Ernesto Sanz, Gerardo Morales y Oscar Aguad) y no el ecléctico magma de la UCR que Alfonsín aglutinó en la otra oportunidad. Igualmente, es necesario señalar que a pesar de que el aporte del radicalismo en la estructura y conformación de Cambiemos es muy importante, es el partido más relegado en la toma de decisiones y espacios de poder, invirtiéndose lo que ocurrió con la Alianza: de los 20 ministerios que conforman el gobierno nacional, sólo cuenta con tres cargos (Defensa, Comunicaciones y Agricultura), cuando los CEOs y gerentes de empresas multinacionales sin vinculación partidaria alguna ocupan cinco ministerios, nueve los provenientes netamente de la cantera del Pro y los otros cuatro de origen heterogéneo.

Ahora bien, y más allá de estas diferencias, no debemos olvidar que los actores, líderes y constructores de ambas coaliciones son exacta y peligrosamente los mismos en algunos casos (entre los elencos compartidos se encuentran entre otros Patricia Bullrich, Elisa Carrió, Federico Sturzenegger, Hernán Lombardi y Horacio Rodríguez Larreta), los cuales son y fueron parte tanto de la Alianza como de Cambiemos. No sorprende para nada que Cavallo en un acto de reminiscencia sobre sus excompañeros haya declarado que “Mauricio Macri tiene el mejor equipo para gobernar” (*La Nación* 12/03/2015) y que De la Rúa hubiera opinado igual “yo lo voté a Macri y estoy contento” (*El Destape* 16/04/2016).

Respecto del poder institucional, Cambiemos registra una clara deficiencia en todos los niveles del poder del Estado en relación con la Alianza, siendo un gobierno mucho más precario y débil institucionalmente que el que enca-

² Sobre las características del Pro, ver Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015.

bezó De la Rúa (el cual ya de por sí fue inicialmente muy precario y débil). Por empezar, vale la pena tener presente que la Alianza logró alcanzar la presidencia del país en la primera vuelta electoral y con una buena distancia del segundo (triunfó con el 48,37% contra 38,27% del PJ), lo que permitió que esta coalición se impusiera con un “consenso afirmativo” y prácticamente mayoritario con sus propios medios. Un caso diferente fue el de Cambiemos, ya que esta coalición accedió a la presidencia del país siendo la segunda minoría electoral (obtuvo en las elecciones generales el 34,15% frente al 37,08% del FPV) y debió afrontar un balotage muy parejo para revertir el resultado previo (Macri logró el 51,34% de los votos contra el 48,66% de Scioli). Con esto, Cambiemos demostró que no contaba con un “consenso positivo” propio, sino que fue elegido como “mal menor” (construyó un “consenso negativo” frente a la otra opción) lo que incuba uno de los problemas más graves que los especialistas en balotages suelen señalar para los casos en que se revierte el resultado de las elecciones generales: si el resultado entre la primera y la segunda vuelta se invierte, en general los presidentes triunfantes logran una legitimidad que puede ser ilusoria, precaria y muy inestable, ya que se suele generar la sensación de tener un consenso o ser una mayoría de la que en realidad carecen, por lo que los problemas de gobernabilidad tienden a agrandarse más que a quedar de lado. Los ejemplos de todos aquellos casos en los cuales un candidato logró revertir el resultado en un balotage demuestra que en la mayoría de los casos derivaron en crisis y desgobierno, agravado esto último cuando los partidos que acceden a la presidencia en estas condiciones son nuevos y muy poco estructurados como es el caso del Pro o Cambiemos (Pérez Liñan, 2008)³. En función de esto, varios de los problemas que se generan por existir un “desacople” entre quien resultó presidente sin haber logrado un respaldo mayoritario o sin ser si quiera la primera minoría y los otros poderes institucionales conquistados es muy grande, por lo cual Cambiemos tiene muchas más complicaciones y debilidades que las que tuvo la Alianza. Por ejemplo, respecto del poder provincial y territorial, la Alianza contó con el control de ocho provincias (siete en manos de los radicales -Mendoza, Río Negro, Chaco, San Juan, Entre Ríos, Catamarca y Chubut- y un distrito a cargo de los frepasistas -la Capital Federal-) mientras que Cambiemos lo hace tan sólo con cinco de los veinticuatro distritos del país (tres a cargo del radicalismo -Jujuy, Mendoza, Corrientes- y dos a cargo del Pro -Buenos Aires y la Capital Federal-). Su control del territorio y de la población, son más endebles e implican más dificul-

³ Es necesario tener en cuenta que una diferencia no menor es que la Alianza se conformó en 1997 y accedió al gobierno en 1999, por lo que tuvo dos años para ensayar una convivencia entre sus bloques legislativos y en la conformación de un programa. En el caso de Cambiemos, esta coalición se formó de improviso el mismo año en que llegó a la presidencia (2015), lo que podría implicar problemas de coordinación y de aprendizaje colectivo, amén de que el Pro es un partido muy joven, con poca vida y experiencia de gobierno.

tades para tener un buen vínculo con los gobernadores (y con ello, para llevarse a cabo las difíciles reformas fiscales, electorales y de coparticipación que Macri pretende introducir)⁴.

Con vistas al poder parlamentario, aquí la cosa es peor. La Alianza tuvo 119 diputados propios (83 de la UCR y 36 del Frepaso), sin tener mayoría ni tampoco quórum propios en la Cámara y fue seguida muy de cerca por el peronismo, que tuvo 100 diputados. Para el caso de Cambiemos, éste tiene sólo 92 diputados propios (43 de la UCR, 41 del Pro, 4 de la Coalición Cívica y 3 de otras fuerzas) mientras que el peronismo es la primera minoría con 114 diputados. Es decir, otra clara debilidad respecto de la Alianza. Ello obliga y limita a Cambiemos a tener que buscar amplios consensos, a imponer una alta disciplina en sus tres bloques (tanto en el del Pro, la UCR como en la CC) y a apelar a realizar alianzas con otros sectores y espacios políticos por fuera de los suyos (como los partidos provinciales, el Socialismo o el Frente Renovador de Sergio Massa; este último tiene 41 diputados) si quiere tener suerte en la Cámara Baja.

En el Senado, las dos coaliciones (tanto la del modelo 2001 como la del 2015) quedaron en minoría y merced al peronismo: la Alianza tuvo 21 senadores (20 de la UCR y uno solo del Frepaso) cuando el PJ tuvo 36, mientras que Cambiemos tiene sólo 16 senadores propios (9 por la UCR, 5 por el Pro y 2 por la CC) y el peronismo ahora 44. Como vemos, el débil y estrecho control legislativo que tiene, no le permite a Cambiemos tener un cheque en blanco para aprobar ninguna ley y mucho menos para manejar con holgura cuestiones clave en línea con el programa neoliberal que busca llevar a cabo (como la privatización de algunas áreas del Estado, la flexibilización laboral o aplicar ajustes salvajes). Aunque con todo, debemos decir que Cambiemos hasta ahora, ha logrado hacer aprobar todas las medidas legislativas importantes que propuso (como el pago a los *hold out*, el blanqueo de capitales, la ley para recalcular el pago a los jubilados y la designación de los dos nuevos miembros de la Corte Suprema), algo similar a la Alianza que también logró hacer aprobar sus principales medidas a pesar de tener un débil poder legislativo (como los recortes en las asignaciones de la coparticipación provincial, la reforma laboral, el déficit cero, los “superpoderes” de Cavallo y el estado de sitio). No obstante, Cambiemos tuvo dificultades prontas cuando la oposición

⁴ Por supuesto que no se puede descuidar el poder diferencial a favor de Cambiemos respecto de la Alianza que implica para el primero tener la gobernación de la provincia de Buenos Aires, que es el distrito más grande e importante del país. Sin embargo, ello no es suficiente para asegurar la gobernabilidad. Como tempranamente advirtió el titular del PJ bonaerense, Fernando Espinoza, casi como una amenaza: “Si explota el Conurbano, salta Macri y a la gobernadora [Vidal] le va a costar” (*El Cronista* 30/03/2016). Una amenaza similar había recibido en 2001 Fernando de la Rúa por parte del intendente peronista de Merlo, Raúl Othacehé: “si el PJ quiere, De la Rúa cae en 12 horas” (*El Sol* semana del 20 de mayo al 5 de junio de 2001, p. 6.).

se unificó y logró aprobar una ley para suspender los despidos laborales durante seis meses (ley que inmediatamente el presidente Macri se encargó de vetar), fracasó también en su idea de reformar el Ministerio Público Fiscal para deponer a la procuradora Alejandra Gils Carbó y debió renegociar más de una vez el presupuesto para 2017, los cambios en la boleta electoral y en la ley de participación Público-Privado para las inversiones.

En esta misma dirección, vemos entonces que la relación con la oposición es fundamental, ya que de ello depende para ambas coaliciones la viabilidad legislativa y parte de la gobernabilidad. Para el caso de la Alianza, ésta tuvo inicialmente un terreno político con la oposición que considero fácil: el grueso de los partidos con los cuales rivalizaba eran débiles o estaban fragmentados. Por un lado, porque el peronismo estaba en guerra interna entre menemistas y duhadistas, existían tres gobernadores en las provincias grandes con mucha visibilidad y competencia entre sí (Ruckauf, Reutemann y De la Sota en Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba respectivamente) y los gobernadores del Frente Federal (Kirchner, Rodríguez Saá y Puerta) eran una opción más en la disputa peronista, mientras que Cavallo parecía encerrado en un juego propio. Sin embargo, en breve todo cambió y a De la Rúa le fue imposible atender a tantos actores (sólo pudo pactar con Cavallo y algo con Menem), pero fue devorado por la interna peronista. Es decir, frente a la oportunidad de enfrentar a una oposición dividida y con tendencia a la atomización -y por ende, la facilidad de dominar la escena sin sobresaltos-, la Alianza descuidó el peligro que implicaba tener una alta multiplicidad de rivales, que la obligó a atender a cada uno de ellos para negociar y verse envuelta finalmente con sus acciones en un mar de contradicciones sin llegar con eso a ningún puerto firme: lo que se ganaba al acercarse a algunos grupos, se perdía también al tener que enfrentarse entonces abiertamente con otros, acrecentando los frentes en conflicto y terminando por ser devorada por todos (Arzadun, 2004; Novaro, 2004; Zícarí, 2016b).

En el caso de Cambiemos parece repetirse un escenario muy parecido. El peronismo entró primeramente en una etapa por la disputa de su liderazgo, en la cual despuntaron tres tendencias claras. Por un lado, el sector más férreamente kirchnerista, en el cual la expresidenta Cristina Fernández parece conducir y tener todavía buena recepción en las encuestas. Por otro lado, se encuentran los grupos más tradicionales, conservadores, pejetistas y de centroderecha del partido que tienen en el gobernador de Salta, Juan Uturbey, un líder en ascenso. Mientras que, en tercer lugar, está el sector de Sergio Massa y de De la Sota que buscan hacer mella y encarrillar al peronismo detrás de sí. Todos estos actores, en principio dispersos, pueden entrar en un juego de confrontaciones y alianzas bastante complejo, el cual parece ser inofensivo en esta primera etapa, pero su dinámica podría llegar a complicar excesivamente a Macri y a envolverlo en un torbellino del cual

no sepa fácilmente cómo salir. Algo similar a lo que le ocurrió a De la Rúa y la Alianza en 2001. Por todo esto, las lecciones de la historia y sus similitudes es algo que no se puede descuidar fácilmente.

Los programas de gobierno: de la política a la economía

*Y tu cabeza está llena de ratas,
te compraste las acciones de esta farsa,
y el tiempo no para...*

*Yo veo al futuro repetir el pasado,
veo un museo de grandes novedades*

Cazuza, Hanoi y Ashman

Para acceder al gobierno las dos coaliciones aquí estudiadas hicieron campañas electorales con promesas vagas, sin prometer cosas concretas, despolitizando su discurso y ocultando gran parte de sus planes. Así, tanto la unión UCR-Frepaso como la unión UCR-Pro-CC anclaron sus banderas en pos de los valores republicanos, el respeto por las normas y la división de poderes: los emblemas discursivos de sus propuestas estuvieron centrados sobre la renovación, la necesidad de cambios, la alternancia y en generar una “nueva política”. Es llamativo al respecto cómo ambas coaliciones tuvieron un discurso peligrosamente ambiguo y vacío (con eslogans del tipo “Somos más” para la Alianza y “Vamos juntos” para Cambiemos).

Sin embargo, más allá de los eufemismos electorales, los programas efectivos de ambas coaliciones no parecen ser muy distintos y refieren básicamente a los mismos componentes: ajustes, flexibilización laboral, endeudamiento, recorte del gasto en las áreas de educación, salud y la asistencia social, relación privilegiada con el FMI y el capital financiero, cercanía con los Estados Unidos, doctrina neoliberal, acciones privatistas en todo lo que se pueda, un Estado al servicio del capital concentrado y la repetición hasta el hartazgo de las recetas económicas ortodoxas. Con ello, en ambas coaliciones parece insistirse en un esquema bastante similar: las altisonantes promesas para construir una mejor República y sanear la política lentamente se desplazan hasta concentrarse íntegramente en atender los malos resultados que sucesivamente se obtienen en el terreno económico. Así, el *leitmotiv* de mejora institucional de ambas coaliciones a pesar de lo atractivo e importante que es, termina por ser reducido únicamente a perseguir y a alentar causas judiciales contra los funcionarios de la gestión peronista previa y a focalizar su accionar político en temas vinculados con la “corrupción”. La Alianza apenas asumió creó una rimbombante “Oficina Anticorrupción” y apuntó sus cañones a los casos emblemáticos de María Julia Alsogaray y Carlos Alderete, a los cuales logró apresar en apenas meses, mientras que tiempo después llevó tras las rejas al expresidente Menem, a lo que De la Rúa decla-

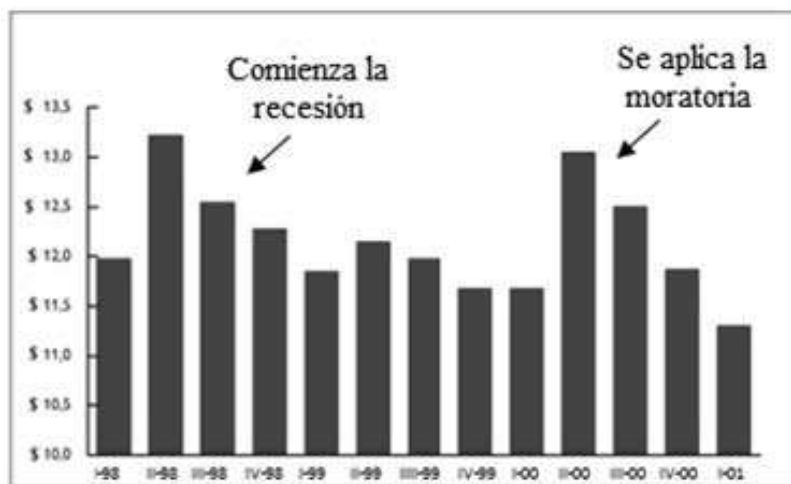
raría cuando ocurrió esta última acción como “el inicio de un ciclo de saneamiento económico y moral” y una demostración de que con su gobierno “no rigen más los pactos de impunidad” (*Clarín* 09/06/2001). Durante el gobierno de Cambiemos ocurrió algo similar: alentó causas para que la expresidenta Fernández de Kirchner declare en juzgados y eventualmente resulte detenida, encarceló al empresario símbolo del kirchnerismo Lázaro Báez e hizo un festín de publicidad con el caso de José López y los bolsos llenos de dinero que intentó enterrar en un convento. Empero, la caza de brujas y los encarcelamientos finalmente tuvieron sabor a poco para ambas coaliciones, puesto que las causas de corrupción más importantes se volvieron un *boomerang* potencialmente destructivo para sendos gobiernos: la Alianza con la sospecha de pago de sobornos en el Senado apagó muy rápido la llama de la transparencia, mientras que Cambiemos tiene causas judiciales crecientemente explosivas en sus propias filas: el presidente Macri aparece vinculado en casi una decena de cuentas bancarias de los “Panamá Papers”, mientras que su vice, Gabriela Michetti, está teniendo muchos problemas para explicar los fondos administrados por la ONG que dirige (la Fundación Suma). En consecuencia, sólo basar la gestión política de gobierno sobre causas ligadas con el tema “corrupción” resulta débil para mantener altos los niveles de apoyo en las encuestas, con lo cual si bien puede resultar un tema efectivo para llegar al gobierno, no parece serlo para mantenerse en él, como también es algo que factiblemente se vuelva algo peligroso y de inciertas consecuencias para aquellos gobiernos que hacen de ello su principal ítem de gestión. Así, más temprano que tarde, el plan de acción abandona la etapa de “purgas” porque es una espuma que crece mucho al principio pero que pierde fuerza por su debilidad intrínseca: los encarcelamientos y judicializaciones no son acciones posibles de mantener en el tiempo (y porque por más que lo hagan, resultan insuficientes para mantener el apoyo político mayoritario de la población), por lo que el grueso de la gestión termina por concentrarse indefectiblemente sobre los resultados que pudieran obtenerse en el terreno económico. En función de esto, tratemos de analizar entonces qué hicieron ambas coaliciones en dicho terreno.

La Alianza, como dijimos, se había presentado como una coalición progresista y con perfil de centroizquierda. Empero, el gobierno de De la Rúa apenas asumió lanzó el paquete de medidas conocido como “impuestazo”, lo cual fue un duro golpe a los ingresos de los sectores medios, un castigo contra el consumo, las jubilaciones y los salarios estatales. No obstante esta medida de neto corte recesivo, se pensó que expandiría la economía, algo similar a lo que dicen en Cambiemos hoy. Como dijo el secretario de Hacienda Mario Vicens por aquel entonces, “el ajuste fiscal es el único camino para reactivar la economía” (*Clarín* 10/12/1999). Además, desde la banca local y el FMI se dio un fuerte apoyo al paquete de ajuste aliancista, ya que lo consideraban

como un plan de estímulo positivo porque con él “se baja el riesgo país y así las tasas de interés, lo que ayuda a reactivar la economía” (*Clarín* 30/01/2000). El mismo subgerente del FMI, Stanley Fischer, felicitó al gobierno por sus decisiones: “Estoy muy impresionado por el paquete de medidas del gobierno argentino” (ib.). Precisamente, el gobierno de la Alianza entendía que si “hacía los deberes” y lograba establecer un programa acorde con el *establishment* económico, los organismos de créditos internacionales y el empresariado, el horizonte brumoso podría desvanecerse, la tranquilidad se podría asegurar y las ayudas externas tonificarse puesto que habría un gobierno responsable dispuesto a hacer “lo que había que hacer”. Confiado con este diagnóstico de que el ajuste era la mejor manera de expandir la economía, el ministro de Economía Machinea celebró sus acciones e inmediatamente declaró: “la recesión terminó [...] [en 2000] el crecimiento económico no será en ningún caso inferior al 4 %” (*Clarín* 06/01/2000).

Sin embargo, el clima de celebración duró muy poco y la situación económica demostró complicarse tras el brutal ajuste inicial, por lo que volvieron a repetirse las medidas: la Alianza aplicó otro ajuste en febrero y no renovó los contratos laborales de 18.000 empleados públicos a la par que sancionó la jubilación forzosa para otros miles (*Clarín* 08/02/2000); en mayo de 2000 hizo exactamente lo mismo: implementó otra poda fiscal por la cual los salarios y jubilaciones de aquellos que ganaran más de mil pesos se descontarían entre un 12% y un 20%, al tiempo que aplicó la cesantía de otros 10.000 trabajadores más, quitó los subsidios a las economías regionales y redujo el presupuesto en las universidades públicas (*Clarín* 28/05/2000). Los resultados de estos tres ajustes en apenas seis meses de gestión tuvieron resultados dispares. Desde el sector financiero, las acciones del gobierno fueron celebradas nuevamente apenas se hicieron los primeros anuncios al respecto, con lo que subió la Bolsa un 7,5% y disminuyó el riesgo país. El presidente del Banco Río, Enrique Cristofani, declaró: “El ajuste es una muy buena señal, porque indica que el gobierno va a cumplir con las metas fiscales y a diferencia del impuestazo, esta vez el ajuste va a caer sobre el Estado y no sobre el sector privado” (*Clarín* 31/05/2000). Como también recibió otro espaldarazo por parte del FMI ratificando que el gobierno iba por el buen camino. Sin embargo, también le implicó al gobierno un paro general por parte de ambas CGT (tanto la CGT “rebelde” conducida por Hugo Moyano como la CGT “oficial” de Rodolfo Daer) y de la CTA. Además, una docena de diputados oficialistas rompieron con la Alianza y pasaron a las filas de la oposición (como fue el caso de Elisa Carrió y Alicia Castro, entre otros). Así, en pos de evitar nuevas sangrías en la coalición el presidente De la Rúa al lanzar el ajuste de mayo se mostró comprensivo y aclaró que “este es el último esfuerzo que se les pida a los argentinos” (*Clarín* 28/05/2000). Por supuesto, como era de esperarse y a pesar de las promesas, los ajustes no revirtieron la caída económica, la situación social ni los niveles de desem-

Gráfico 1. Recaudación trimestral del sector público nacional en miles de millones de dólares (I: 1998 – I: 2001)



Fuente: BCRA.

pleo, sino que todo empeoró, inclusive la recaudación fiscal que había sido el principal objetivo a atender por parte del gobierno cayó fuerte (se había lanzado una moratoria fiscal en mayo de 2000 que sólo hizo crecer la recaudación muy poco para luego comenzar a desmoronarse a toda velocidad junto con la economía al inicio de 2001) (**gráfico 1**). Por ello el gobierno realizó otro ajuste más en noviembre cuando logró hacer aprobar el presupuesto para el año 2001 con algunos recortes.

Si el primer año de gobierno de la Alianza fue realmente malo en materia económica, 2001 resultaría mucho peor. Primero, porque al arrastre recesivo, la caída fiscal, la del consumo y la de la inversión que ya se venían sufriendo -todos aspectos que se reforzaron por las medidas de “austeridad” tomadas por los aliancistas-, se sumó también la crisis de la economía turca en febrero de ese año, lo que llevó a la situación argentina frente a las cuerdas. Ante este panorama, De la Rúa puso fin a la gestión de Machinea en marzo de 2001 para radicalizar la apuesta neoliberal detrás de López Murphy como nuevo ministro de Economía, quien no dudó en aplicar una vez más el clásico recetario ortodoxo en forma salvaje e intentó un nuevo ajuste por dos mil millones de pesos en el Estado. Sin embargo, por la brutalidad del tipo de ajuste propuesto por López Murphy, éste duró en su puesto sólo dos semanas y fue reemplazado por Domingo Cavallo (Zicari, 2014b). Cuando Cavallo retornó al gobierno, lo hizo con la promesa de que con él “la

Argentina podrá crecer el 10 por ciento en 2001" (*La Nación* 30/11/2000). No obstante sus anuncios, en poco tiempo el padre de la convertibilidad aplicó un duró "tarifazo" que volvió a castigar el ingreso de los sectores asalariados para congraciarse con el gran capital, acercarse a los países centrales con inversiones en las empresas de servicios públicos privatizados, por lo que se autorizaron aumentos para los servicios de luz, gas, teléfonos, televisión por cable, transporte y trenes (*Clarín* 02/05/2001; 10/05/2001; 17/05/2001), a la par que se aplicó un impuesto a las transacciones financieras que subió tres veces en dos meses su alícuota, se generalizó el IVA (*Clarín* 03/05/2001; 20/06/2001) y se hicieron recortes en la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSeS) (*Página 12* 28/04/2001; 05/04/2001; *Clarín* 05/05/2001). Todo ello, como era de esperarse, tampoco bastó sino que contribuyó al derrumbe económico, por lo que el camino tomado del ajuste permanente fue de mal en peor y las que eran sus metas centrales devolvieron resultados exactamente contrarios a los buscados: el déficit fiscal se agravó por la caída de la actividad, lo que aumentó la desconfianza financiera, se disparó el riesgo país, se fugaron capitales y las reservas del Banco Central cayeron. Así, con una economía al borde del colapso total el gobierno -increíblemente y sin cambiar de estrategia a pesar de los pésimos resultados obtenidos- se lanzó a aplicar otro ajuste más en julio de 2001 (el séptimo en apenas 15 meses de gestión), conocido como "déficit cero", ajuste con el que se bajaron otra vez los salarios estatales y jubilaciones un 13%, se redujeron los presupuestos de salud, educación y asistencia social con el sólo fin de transmitirle "confianza" a los acreedores del Estado y mostrar compromiso con el pago de la deuda. Con ese extraño placer y fanatismo de asociar "ajustes" con "seriedad", y como ocurrió antes, este nuevo recorte volvió a ser apoyado por la banca y el FMI, que no se cansaron de indicar que iban por el "camino correcto" (*La Nación* 17/07/2001). John Taylor, subsecretario del Tesoro norteamericano, se entusiasmó también con este séptimo ajuste: "El programa de déficit cero es impresionante y por eso el Fondo debe desembolsar el dinero pendiente" (*Clarín* 31/07/2001). La historia, igualmente, es conocida: por los brutales ajustes, a los pocos meses de aplicarse la ley de "déficit cero" el gobierno recibió una sonora derrota electoral en las elecciones de octubre, en las que el "voto bronca" se impuso en varios distritos, a la par de que el peronismo triunfó en todo el país: el programa neoliberal demostró que era inviable para la población que lo rechazó duramente en las urnas, mientras que como consecuencia de la desconfianza política que causó y de la caída económica que se estaba produciendo, el gobierno impuso al comenzar diciembre el "corralito" financiero para evitar que los depósitos bancarios continuaran saliendo del sistema. De este modo, ya sin apoyo popular, político, electoral ni institucional y con la economía explotando por doquier, se produjeron los saqueos y alzamientos populares que terminaron con la experiencia neoli-

beral de la Alianza en diciembre de 2001⁵.

El programa económico inicial de Cambiemos no ha sido hasta ahora exactamente igual al de la Alianza, aunque sí ha tenido muchas coincidencias y resultados similares al del primer año de gestión de aquella. En principio esto se debe a que los objetivos y diagnósticos no son los mismos en uno y otro caso. La Alianza había fijado como su principal meta asegurar la paridad de tipo del cambio fijo de la convertibilidad (con la cual un peso argentino equivalía a un dólar estadounidense) y en pos de ello apostó todo su programa a ganar la “confianza” del gran capital para continuar con el endeudamiento estatal y también para alentar las inversiones que permitieran que la economía creciera. Para Cambiemos el horizonte es otro, ya que por un lado lo que busca es atacar fuertemente la inflación (un tema con el que la Alianza no lidió) y por otro ganar la confianza del sector privado local y externo con vistas a hacer crecer la economía vía inversiones (algo sí muy similar al objetivo trazado por la Alianza). De este modo, el programa inicial de Cambiemos fue prácticamente un calco de otras experiencias ortodoxas en el país, en lo que buscó emular abiertamente lo realizado tanto por Frondizi como por Krieger Vasena: devaluó fuertemente la moneda (el dólar pasó de 10 pesos a 15), aplicó recortes en el Estado (hasta ahora sólo no renovó los contratos de algunas decenas de miles de trabajadores y redujo el dinero en algunas partidas, sin ser ello en principio una poda descomunal pero que por la subejecución presupuestaria el recorte crece mes a mes), hizo varios intentos por implementar un agresivo “tarifazo” (el cual, a través de distintos esquemas, las tarifas de servicios públicos aumentarían entre el 200% y el 900%) y adoptó un discurso claramente proempresario. Respecto de la política antiinflacionaria, las medidas implementadas completaron el cuadro anterior: se subieron mucho las tasas de interés (las letras del Banco Central llegaron a pagar casi un 40% anual), se abrió la economía con el fin de disciplinar los precios internos vía aumento de la competencia externa y se aplicó una política monetaria contractiva. El objetivo de fondo de este programa, según sus promotores, al igual que todos los que se aplicaron en la misma dirección por otros gobiernos, fue el de sanear la economía y producir un “sinceramiento” económico de una situación que se diagnosticaba como “insostenible”. Además, como no podía ser de otro modo, el gobierno de Cambiemos y su programa económico contó con un alto apoyo del FMI. Así, de manera muy parecida a cómo festejó el FMI las primeras medidas de la Alianza, con el caso de Cambiemos el panorama parece entonces repetirse. Como dijo Oya Celasun, jefa de la División de

⁵ Para un análisis de las principales medidas económicas tomadas por la Alianza durante 2001 y de la dinámica macroeconómica ver, Zicari (2014a; 2014d), para un abordaje de las implicancias políticas del resultado electoral de ese mismo año (Vilas, 2001; Zicari, 2014c; 2016e).

Estudios Económicos del FMI después de evaluar los pasos iniciales del programa macrista, augurando que el crecimiento próximo llegaría por el camino del ajuste: “creemos que estas reformas están reforzando la confianza y la capacidad productiva de la economía en el tiempo y esperamos que el crecimiento vuelva a estar cerca del 3% en 2017” (*La Nación* 13/04/2016). Sin embargo, a pesar de los auspicios que prometían una “revolución de la alegría”, las consecuencias inmediatas del plan macrista fueron exactamente iguales a las que recibieron todos los gobiernos argentinos que aplican programas ortodoxos: cayeron los salarios, aumentó la pobreza, produjo una recesión, subió el desempleo, se generó concentración económica, castigó a las economías regionales, hubo transferencias de ingresos desde los sectores asalariados a los empresariales, el mercado interno quedó desprotegido y dañado, bajó el consumo, se beneficiaron los grupos agroexportadores y la inflación tuvo una brusca aceleración inicial.

En líneas generales puede decirse que la estrategia de estabilización económica de Cambiemos es de raigambre neoliberal y que se aplicó sobre la base de dos supuestos. El primero de ellos, tiene que ver con que se diagnosticó que las dificultades de comercio exterior se debían a un tipo de cambio atrasado y a las trabas que sufrían los sectores tradicionalmente proveedores de divisas (por lo que se devaluó y se quitaron o redujeron las retenciones para reparar dichos problemas), sin contemplar la profunda crisis de la economía mundial y de los países a los cuales la Argentina destina sus exportaciones (como son la brutal recesión de Brasil y de Europa, sumadas a la notoria desaceleración de China). Así las exportaciones no sólo no tuvieron un repunte excepcional como se auguró (sólo se liquidaron *stocks* acumulados de años anteriores), sino que por la rampante recesión mundial, nuestro país -según admitió el mismo ministro Prat Gay en su presentación del presupuesto para el año próximo- tendrá un déficit comercial en 2017, especialmente porque con la apertura económica las importaciones crecieron a todo motor: las cantidades importadas aumentaron entre un 26% y un 700% según cada sector en 2016 y, por ejemplo, a pesar de la quita de las retenciones, la minería contrajo sus ventas al exterior un 2% (*Página 12* 11/10/2016). Por todo ello, es fácil notar que la famosa “lluvia de dólares” vía comercial no se produjo ni se producirá y que tampoco las reservas del Banco Central están tonificadas, sino al contrario: al haber terminado con los controles de venta de divisas (conocidas como el “cepo cambiario”), el Central quedó más vulnerable y expuesto frente a eventuales corridas bancarias. En segundo lugar, se supuso que con “normalizar” la economía, bajar la inflación y “hacer lo que había que hacer” -al igual que la Alianza-, las inversiones se multiplicarían y esto sería suficiente para hacer crecer la economía, sin contemplar que en la Argentina -en un contexto como este- los cambios de tendencias del ciclo económico son muy difíciles de producir por el lado de la oferta si la demanda es totalmente descuidada como está ocu-

riendo, por ello es muy difícil quebrar la inercia contractiva de la recesión y pasar a la expansión del producto: el tarifazo y la devaluación hicieron subir mucho los costos de producción, el ajuste hizo caer la demanda y la política monetaria contractiva encareció el crédito, por ende se crearon muchos elementos contrarios a la inversión más que a favor de ella.

En este sentido, los resultados que está provocando la estrategia ortodoxa de Cambiemos son decepcionantes, ya que al agravamiento de la situación social y del crecimiento del desempleo, las derivaciones económicas una y otra vez confirman que la situación está yendo de mal en peor: el consumo de alimentos, la quiebra de empresas, las inversiones, la construcción y la producción fabril demuestran estar empeorando sin pausa y cada día parece más difícil que se pueda revertir lo que está pasando con estas variables. Siguiendo esta dirección, los objetivos básicos de política económica para 2017 son dos: bajar la inflación y reactivar la economía. Sin embargo, por la dinámica instaurada es prácticamente imposible atender a ambos objetivos a la vez -o acaso a alguno de ellos-, sobre todo si no se quiere descuidar la situación social, hoy en día muy cercana al límite de toda tolerancia. Por un lado, porque si se recrudece el cóctel recesivo y ortodoxo de política anti-inflacionaria aplicado, en el mejor de los casos la suba de precios el año próximo rondará en torno del 20% (cuando la inflación de 2016 será cercana al 40%), sin ser entonces un verdadero “logro” ni alejarse profundamente de los valores en los cuales la gestión de Cristina Kirchner dejó la dinámica de precios. En otras palabras, a pesar de todo el esfuerzo y las promesas realizadas, en este terreno será difícil anotarse un verdadero “éxito”. Todavía más: el alza sostenida del desempleo demuestra no ser una consecuencia “indeseada” o no prevista de la política económica actual, sino más bien uno de sus objetivos: con la angustia de la desocupación, se espera disciplinar a los sectores obreros, perjudicarlos en la puja distributiva sin que reaccionen con fuerza y que negocien así sus paritarias en malas condiciones para que los salarios no “alienten” la inflación (por ello, un objetivo ligado con el programa macrista es llevar la desocupación del 5 al 15%). Por otro lado, si el gobierno priorizara el crecimiento económico para no enfrentar un año electoral con una economía estancada y en retroceso, lo que devendría clave para impedirlo es aumentar de manera fuerte el gasto público y -en parte- devaluar para compensar el atraso cambiario que generó la inflación inicial y para volver a alentar al complejo agroexportador. El problema con estas últimas medidas es que ellas, de implementarse, afectarán de lleno el avance de los precios, volviendo a hacer crecer la inflación y dejándola en un nivel igual o incluso superior al de los años kirchneristas: si se devalúa nuevamente, la suba del dólar inmediatamente afectará el sistema de precios y acelerará la inflación, en cambio, si se opta por aumentar fuertemente el gasto público para quebrar la recesión actual, el gobierno necesitará un superávit fiscal que hoy parece imposible de alcanzar, sino que ocurre todo lo contra-

rio: debido a la recesión la recaudación cae mes a mes y se ubica siempre por debajo de la inflación (además, el haber sacado y bajado retenciones implicó un fuerte desfinanciamiento fiscal, que cada día afecta más las finanzas estatales y ha llevado al presidente Macri a echarse a atrás y romper su promesa de seguir reduciendo dichos impuestos en 2017)⁶. Con todo esto, el epicentro de la famosa “herencia recibida” -el déficit fiscal- hoy es más grande que hace un año atrás. De este modo, si el equipo económico de Cambiemos se quejaba en 2015 de que un déficit fiscal del 2% era una “locura”, hoy en día sus palabras se les vienen encima: dicho número se ha más que duplicado en lo que va del año y es probable que aumente hacia 2017, amén de que el déficit externo también está creciendo por el aumento de las importaciones y porque las exportaciones no terminan de despegar. Como se ha comentado desde el banco inversor Morgan Stanley, “una de las mayores fuentes de preocupación entre los inversores es la gradual consolidación fiscal propuesta por el Gobierno: se prevé un déficit primario del 4,8% del PIB en 2016 y del 4,2% en 2017” (*La Nación* 30/09/2016).

Por otra parte, debemos decir que el camino escogido por el gobierno de Macri de hacer crecer la economía alentando las inversiones parece ser demasiado débil para detener los malos resultados obtenidos hasta ahora: en el “mini Davos”, el foro montado por el macrismo en septiembre de 2016 para convocar a grandes empresarios a invertir en el país, sólo se concentró en cuatro sectores (turismo, minería, energía e infraestructura). Ninguno de ellos genera suficiente mano de obra para quebrar la tendencia al desempleo ni a reactivar la economía. Si bien lo podrían hacer las inversiones en infraestructura, el presupuesto para ello es muy acotado para ganar la fuerza necesaria por la caída de la recaudación. En continuidad con esto, la estrategia de Cambiemos para resolver el alicaído frente fiscal, basado sobre anunciar una gigantesca moratoria y blanqueo de capitales (algo similar a lo que intentó la Alianza), no es una solución de fondo, ya que los ingresos extraordinarios de dicha acción sólo se perciben una vez, sin ser entonces una acción lo suficientemente poderosa para solucionar los problemas fiscales que el gobierno de Cambiemos provocó. Es decir, este terreno también parece darle la espalda al presidente Macri, cuando dicho terreno debería ser su

⁶ La gigantesca transferencia de ingresos que representó poner fin y/o bajar las retenciones generó una concentración económica descomunal y privó al Estado de recursos esenciales para sostener sus actividades básicas. Sin embargo, las premisas de realizar esto fueron dos. Por un lado, se lo hizo bajo el supuesto de que -como se señaló- con ello se darían los incentivos para aumentar las exportaciones. Por otro, se dijo que sacar las retenciones sería una “ayuda” a favor de las economías regionales. Sin embargo, las economías regionales sólo explicaban un 3% de lo recaudado por retenciones en 2014, así castigadas por las subas de precios que implicó la devaluación y la apertura económica, la política económica de Cambiemos ha sido un duro castigo -paradójicamente-, contra ellas. Ver al respecto, Burgos (2016).

principal fortaleza: si bien los empresarios apoyan al macrismo con el corazón, le responden con la billetera: no invierten, compran dólares para girarlos al exterior; despiden trabajadores, en vez de producir bienes los importan, aplican suspensiones y cesantías laborales, reclaman más ajustes y que se reduzca el déficit fiscal pero no pagan los impuestos, piden que se acelere la baja de las retenciones y se exterminen todos los vestigios dejados por el kirchnerismo, pero no hacen subir las exportaciones, amén de que todo ello no les impide igualmente protestar contra el tarifazo y el derrumbe económico. En suma, como sucedió con la Alianza, los problemas económicos recibidos parecen agravados y en ningún caso se toma debida cuenta del adverso contexto internacional y los efectos negativos que genera sobre los gobierno de Cambiemos y de la Alianza.

Por último, existen dos paralelismos más. Uno de ellos tiene que ver con que ambas coaliciones apuestan a presentar su discurso sobre la base de las promesas “técnicas” y economicistas, hijas de la tecnocracia neoliberal, en la cual la racionalidad del mercado debe cubrirlo todo (Cambiemos es llamado comúnmente la “ceocracia” o el “gobierno de los gerentes”, mientras que durante la Alianza los economistas hegemonizaron el gabinete presidencial). Para complementar esto y en segundo lugar, lo promovido por ambos gobiernos en materia de comercio exterior y respecto de la posición comercial estratégica del país es muy similar, ya que sendas coaliciones confían en que la apertura económica y el libre comercio serán suficientes para modernizar al país y hacer crecer el producto. El hecho más notorio al respecto es la vuelta al “alineamiento automático” con los Estados Unidos y a implementar estrategias comerciales en consecuencia: si la Alianza había apostado bajo la gestión de Cavallo a desmontar el Mercosur y abrazar el Acuerdo de Libre Comercio Continental propuesto por los Estados Unidos (el ALCA), ahora Cambiemos repite la historia de igual modo: alienta las perspectivas de que el país sea parte de la Alianza Tras-Pacífico, que es el tratado de libre comercio remanente del fracaso del ALCA, repitiendo así la historia de 2001, tanto como una farsa como siendo una tragedia.

En síntesis, como ocurrió con la Alianza, en Cambiemos suponen que sólo tomando medidas a favor del capital concentrado, los bancos, inversores externos y la elite empresarial o al abrir la economía, será suficiente para revertir la situación económica y captar los votos de aquellos a los cuales sus medidas inevitablemente perjudican, que son los trabajadores, la clase media y los sectores populares. De este modo, los miembros de esta coalición analizan que perjudicando a aquellos de quienes dependen para obtener sus votos (el grueso de la población) y favoreciendo a los que nada le aportan (el capital concentrado) podrán sacar réditos de ambos, para finalmente descubrir que es más fácil perder el respaldo de todos precisamente por seguir obstinadamente la estrategia neoliberal. A la postre, cuando los hombres y

mujeres del capital perciban que el proyecto político de Cambiemos tambalea por su inviabilidad electoral, no temerán en soltarle la mano, sin que ello implique tampoco que una vez perdido el apoyo empresario se recupere el respaldo de los trabajadores. Entonces, sólo en ese momento las consecuencias del plan económico de Cambiemos serán exactamente iguales a las que tuvieron en materia social los tan mentados modelos de Frondizi y Krieger Vassena, uno derrotado en las urnas cuando se impuso el peronismo en 1962 y el otro expulsado del gobierno por el estallido popular que implicó el “Cordobazo” en 1969. Como podemos ver, estos son los mismos resultados políticos que terminó teniendo en forma combinada la Alianza en 2001: una derrota electoral a través del “voto bronca” y una revuelta popular que le puso fin⁷.

¿Volver al pasado? La dinámica económica, las consecuencias sociales y el resultado electoral

Yo quisiera que a la Argentina le fuera bárbaro con Macri. Te mentiría si no te doy mi duda. ¿Cuáles son mis dudas? Que esta película ya la he visto, se repite, y es que empieza la danza de los préstamos. Y en algún momento hay que pagar. Y cuando hay que pagar vienen los ajustes, o la venta de esto y otra vuelta. Esta película la he visto

José “Pepe” Mujica, expresidente uruguayo, 28/10/16

A pesar de la terrible explosión final con la que acabó su presidencia, la gobernabilidad de la Alianza no fue poca y el apoyo en las encuestas no se desmoronó de un día para el otro. Al contrario, durante el semestre inicial de gestión (y a pesar de que el gobierno aplicó sus tres primeros ajustes) De la Rúa contó con altos respaldos en las encuestas: su alta popularidad le permitió a la Alianza imponerse en las elecciones de Jefe de Gobierno en la Ciudad de Buenos Aires en mayo de 2000 y también su figura fue utilizada como principal emblema de la campaña por la moratoria fiscal. En este sentido, la Alianza contó también al comenzar su gobierno con una alta valoración popular, un blindaje casi total por parte de los medios hegemónicos y cierto apoyo sindical. Por ejemplo, tempranamente la CTA se alineó con De

⁷ Eduardo Duhalde ha salido a advertir: “Tenemos que ayudar al Gobierno porque no hay otra alternativa. Si no quieren al que se fue (el kirchenismo) ni al que está (PRO), esto puede ser un que se vayan todos, como en diciembre de 2001 [...] Esto puede terminar en una guerra civil, en una matanza, por lo tanto, yo le pido responsabilidad a los dirigentes. No hay reemplazo de este Gobierno, sino díganme quién” (*Política argentina* 29/10/2016). Con un tono similar, el legislador porteño Gustavo Vera, amigo y vocero no oficial del Papa Francisco, temiendo un escenario similar, dijo al diario *El País* de España: el Papa “impedirá un estallido social en la Argentina” y que “ayudará para que (Mauricio) Macri pueda concluir su mandato” en 2019 (*El País* 13/10/2016).

la Rúa, ya que varios de sus miembros eran también parte del Frepaso y la CGT de Daer le dio bastante tregua, pero al poco tiempo ambas centrales sindicales se alinearon con la oposición y combatieron a la Alianza hasta el final. En otras palabras, nada bastó para evitar los conflictos, la violencia y la pérdida de popularidad para que el caos último se impusiera. Más bien la caída de la imagen presidencial fue un proceso lento y paulatino. Primero comenzó por las sospechas de sobornos en el Senado que crecieron con fuerza en agosto de 2000 y se agudizaron todavía más en octubre de ese año cuando renunció el vicepresidente Álvarez (abortando con este acto las esperanzas de renovación institucional); además, la fragmentación interna de la coalición, el pase de muchos de sus diputados a las filas de oposición, los sucesivos ajustes y finalmente la falta de respuestas de la economía fueron los elementos que terminaron sentado la combinación perfecta para el final deplorable de diciembre de 2001. Es decir, más allá de las debilidades y cualidades de De la Rúa para el liderazgo, lo que resultó verdaderamente inviable en la Alianza fue el tipo de programa aplicado, que no escatimó en ajustes, endeudamiento, represión, desempleo, pérdida de derechos y desmoronamiento de su legitimidad por todas las acciones y medidas que tomó.

Para el caso de Cambiemos, sin dudas esta coalición recibió hasta ahora un arropamiento arrollador por parte de la gran prensa, que ha pasado a convertir a los grandes medios de comunicación en el principal sostén del actual gobierno. Igualmente esto, si el programa de gobierno de Cambiemos resulta ser tan parecido al de la Alianza, no será posible entonces controlar a una población que se ha acostumbrado a movilizarse, a reclamar por sus derechos y a intervenir en la arena pública de manera sumamente activa. Además, los sindicalistas por más propensos al "diálogo" o la negociación que puedan ser, es difícil que estén dispuestos a dejar de lado la movilización, a deslegitimarse ante sus bases o a firmar paritarias por debajo de la inflación sólo para congraciarse con un gobierno proempresario que no es peronista y que inevitablemente terminará por volverse su principal enemigo. Por lo cual, con este escenario, no es de extrañar que las sombras del pasado y de la Alianza terminen por proyectarse sobre Cambiemos y su futuro.

Todos los escenarios en lo próximo parecen complicar fuertemente al gobierno de Macri, volviendo a 2017 un escenario similar y tan terrible como el de 2001. Si se concreta la situación optimista proyectada por Cambiemos, la cual parece ser excesivamente positiva y muy alejada de lo que viene sucediendo, la economía podría crecer en dicho año cerca de un 2 ó 3%, lo cual apenas serviría para recuperar todo lo que se perderá en 2016. Igualmente, de concretarse ello, la recuperación de ninguna manera servirá para compensar la caída de puestos de trabajo, el aumento de la pobreza, la baja de salarios o de la concentración económica que ya se produjo, amén de

que -como dijimos- no parece haber un sector que muestre el suficiente dinamismo para hacer quebrar las tendencias recesivas, ya que casi todas las variables vienen cayendo (inversión, consumo, construcción, ingresos fiscales y gasto estatal). En consecuencia, la situación del mercado interno será muy mala, los sectores asalariados y medios no verán ninguna mejora concreta para sus intereses y el gobierno no tendrá los números económicos suficientes para justificar o mostrar que todo el esfuerzo realizado valió la pena. En cambio, si el escenario para 2017 no confirma lo estimado para el gobierno y la economía continúa sin dar respuestas, entonces la situación social, laboral y empresarial serán infinitamente peor, por lo que el malestar se hará sentir en profundidad: si hasta ahora el nivel de conflictividad social ha sido muy alto, parecerá estar lejos de mostrar signos de tregua hacia el futuro sino que proyectará un crecimiento exponencial. La excusa de la “herencia recibida” o de que todo se arreglará mágicamente durante el “segundo semestre” ya no correrá más en 2017 y también la paciencia contra las medias del gobierno se habrán terminado: la “luna de miel” y el espíritu esperanzador con el que cuentan los gobiernos apenas asumen ya no estarán, amén de que los escándalos de corrupción del macrismo podrían escalar sin pausa. Todavía más: dado este panorama, si las movilizaciones, paros y protestas aumentan, la agudización de la conflictividad social presagiará tiempos duros para la gobernabilidad. En esta línea, el sindicalista Ricardo Pignarelli, titular de SMATA, advirtió: “En el conurbano empieza a haber necesidades que empujan a volver a otros tiempos, tiempos que no quiero ver más [...] Tiempos de necesidades, de agresión, de la violencia, que no dejan desarrollar al país...Ojalá pasemos fin de año en paz y ojalá el año que viene cambie” (*Diario Registrado* 02/11/2016). Como le pasó a la Alianza, este gobierno no tiene un sujeto político capaz de respaldarlo en las calles cuando la situación se ponga verdaderamente crítica ni una base de sostén en la cual apoyarse como núcleo duro, ya que como dijimos, sólo llegó al gobierno siendo la segunda minoría, con un “consenso negativo” y con la falsa ilusión de ser una mayoría. Por ende, ni los medios de comunicación, el FMI o los empresarios serán suficientes para evitar el derrumbe del consenso o la tolerancia hacia el macrismo. Sobre todo porque 2017 es un año electoral y -como todo año electoral en la Argentina- las movilizaciones, paros y conflictos sociales tienden a subir a toda velocidad y porque la oposición se vuelve muy dura y reacia a aprobar proyectos en línea con el programa neoliberal como pretende Macri y porque la población tiende a reclamar mucho más en dichas coyunturas⁸.

Por supuesto que el gobierno de Cambiemos utilizará un as bajo la manga para intentar que su panorama futuro no sea tan negro. Así, y como no

⁸ Es indispensable tener presente que todo gobierno cuando comienza su gestión tiene un momento inicial de apoyo y actúa en una “posición ofensiva”, dominando la escena política y en la cual intenta sentar el esquema de su programa político, contando con altos niveles de

podría ser de otro modo, la principal respuesta a todos los problemas va a ser recurrir al endeudamiento externo de manera fanática -destruyendo el esfuerzo que se hizo durante los gobiernos kirchneristas por bajar la vulnerabilidad financiera del país y de endeudamiento- y dejándole así por parte de Cambiemos una verdadera y pesada “herencia a recibir” a las futuras generaciones. Como lo explicó claramente un informe de Mario Brodersohn, un economista cercano a Cambiemos, señalando que para 2017 “la estrategia del gobierno argentino es muy simple: financiar el déficit con endeudamiento externo, aprovechando que partimos de un nivel muy bajo de deuda externa: la deuda neta del gobierno en dólares cayó del 55% del PIB en 2001 al 19% del PIB tras el pago a los *holdouts*; supongamos que sumando 2016 y 2017 la deuda externa neta aumente en 40.000 millones de dólares, ello

aprobación en las encuestas. Empero, indefectiblemente, ningún gobierno puede estar siempre a la ofensiva o con el dominio de la situación, sino que en algún momento sufre una crisis o bajas en las encuestas y debe ponerse “a la defensiva”, situación para la cual requiere estar protegido y tener algún tipo de escudo para defenderse y recuperarse. En otra parte hemos realizado un estudio respecto de las crisis presidenciales y la capacidad de supervivencia presidencial a ellas para el periodo 1990-2015 en América latina, tomando 15 casos de estudio. Allí hemos llegado a la conclusión de que lo que resulta indispensable para que un presidente no termine su mandato en forma anticipada es tener como condición necesaria, sobre todo para los gobiernos que promueven cambios abruptos, un Escudo Parlamentario y también, como un complemento esencial para los gobiernos con programas populistas, un Escudo Popular. Sin embargo, el gobierno de Macri, al igual que pasó con la Alianza, no cuenta con ninguno de ellos. Por lo cual, estará en una situación de mucha debilidad cuando deba enfrentar alguna crisis de gobierno severa o baje en las encuestas. Ver al respecto, Argento y Zicari (2016). Por último, también debemos tener en cuenta un factor fundamental de la recurrente inestabilidad política argentina: el campo político suele polarizarse con mucha facilidad entre el peronismo y las eclécticas coaliciones antiperonistas. Empero, la constitución de ambos lados de la dicotomía no es simétrica: mientras el polo peronista suele tener un liderazgo y consistencia propios, el polo anti-peronista carece de ello, por lo cual, una vez que logra su cometido de alejar al peronismo del gobierno los antiperonistas tienden a desarmarse muy rápido como coalición, puesto que a sus miembros no los une el amor o el apoyo decidido de un programa político unificado (un “consenso positivo”), sino el espanto de que el peronismo gobierne (el “consenso negativo”). Así, paradójicamente, el polo antiperonista cuando “triunfa” suele debilitarse, ya que tiende a fragmentarse y a entrar en conflictos acelerados, atomizando a sus participantes y haciendo que cada uno de ellos vuelvan a ser minorías aisladas, todas enfrentadas entre sí. Finalmente, con dicha secuencia, el polo peronista no sin cierta dificultad, logra mantenerse como poder consolidado y luego es capaz de controlar la escena política ya que tiene a todos sus opositores fragmentados hasta que nuevamente logren volver a unirse en pos de formar una nueva coalición antiperonista. Por eso mismo, tanto la Alianza como Cambiemos, una vez que aplican su programa político por fuera de alentar cierto revanchismo antiperonista, empiezan a debilitarse, amén de que sus medidas de gobierno y programas económicos de ajuste no generan adhesiones populares, sino rechazo y conflictos sociales crecientes, perdiendo apoyos y desmantelando la coalición que montaron para llegar al gobierno.

⁹ El extremo del ridículo de los que aplican hoy la estrategia ortodoxa es que estos asegura-

aumentaría la deuda al 27% del PIB, que es un porcentaje aún bajo en las comparaciones internacionales” (*La Nación* 30/09/2016). Sin embargo, el mismo economista aclaró: “el punto débil de esta estrategia es que se estima un importante desequilibrio externo en 2017, que será más amplio cuanto más exitosa sea la reactivación económica. Este desequilibrio externo puede introducir ansiedad en los operadores económicos y a predisponerlos a anticipar decisiones cambiarias” (Ib.). En otras palabras, el programa económico de Cambiemos es sumamente dependiente para mantenerse de los niveles de endeudamiento, de igual modo a cómo lo fue el gobierno de la Alianza por haber estado atado al sistema de convertibilidad, volviendo a ambos programas insostenibles y excesivamente peligrosos para mediano y largo plazos: si las tasas de interés subieran o se cortara el crédito el desplome sería inmediato. Ligado con esto, y que es una arista que se está descuidando, la política monetaria antiinflacionaria aplicada por el Banco Central de corte ortodoxo, que se propuso absorber pesos con letras, ha duplicado prácticamente el nivel de la base monetaria con la emisión de Lebacks, por lo que el nivel de pasivos que contrajo la autoridad monetaria equivale a la cantidad de dinero en circulación y en bancos (según datos del BCRA, ambos rondan los 700 mil millones de pesos), lo que no es menor, ya que esto implica debilitar al sistema financiero y dejarlo muy vulnerable, con una propensión al riesgo de *default* estatal y sistémico similar al de 2001: la estructura bancaria está muy ligada con lo que ocurra con el sector público, el cual demuestra ser inconsistente temporalmente y crecientemente endeble ante virtuales ataques especulativos o el quiebre de la confianza de los prestamistas⁹. Con todo, por más alto y masivo que pueda ser el recurso del endeudamiento, éste siempre será insuficiente para paliar la situación actual como dijimos, porque el aumento del déficit fiscal es ya muy importante y porque el déficit comercial que provocaron las medidas de Cambiemos también está creciendo mucho. Con ello, el grueso de la deuda que pudiera tomarse en 2017 se utilizará en estos dos ítems (atender los déficits fiscales y comerciales), sin contar entonces con recursos para poner en marcha un plan económico que pueda quebrar la tendencia recesiva. La Alianza a pesar del deplorable manejo que tuvo de la economía, con medidas como el “megacanje”, la reestructuración voluntaria de deudas (ambos ocurridos en 2001) y con las sistemáticas ayudas del FMI (como los fondos del “Blindaje” y del “salvataje”) recibió recursos externos netos enormes: 2001 fue el año de mayor ayuda externa (**cuadro 1**) y aun con todo ello no pudo evitar ni el castigo electoral ni la explosión de la economía, por tanto Cambiemos tendrá un desafío enor-

ban que las recetas kirchneristas eran “insostenibles” y que eran “irresponsables”, cuando las medidas kirchneristas lograron hacer crecer la economía y desendeudar al país. En cambio, en la actualidad, el país decrece y sólo puede evitar un desplome aún mayor vía un nivel de endeudamiento crecientemente explosivo.

Cuadro 1. Desembolsos, pagos y saldos netos de FMI con la Argentina (1990-2001) (en millones de dólares)

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Desembolsos del FMI	458	418	804	1.586	893	2.317	788	433	0	0	2.064	10.619
Pagos al FMI	731	1.035	877	378	423	475	426	469	682	827	1.453	1.631
Desembolsos netos	-273	-617	-73	1.208	470	1.842	362	-36	-682	-827	611	8.988

Fuente: (Brenta, 2008: 505).

me en esta dirección.

En suma, y como vemos, en Cambiemos parecen estar tomando todas las decisiones para acelerar los pasos del camino que llevó a la Alianza a 2001: se dan el abrazo del oso con el FMI suponiendo que siendo obedientes con el libreto del discurso ortodoxo será suficiente para que las cosas funcionen, pero al riesgo de no observar que son esas mismas medidas de ajuste, endeudamiento, despidos y concentración de los ingresos las que hacen e hicieron que la economía -al contrario- se vaya a pique y el apoyo electoral se desmorone, y por tanto la gobernabilidad se evapore.

Conclusión. De la Alianza a Cambiemos: la naturaleza del neoliberalismo

Solo un idiota o un loco hace dos veces las mismas cosas y espera obtener resultados distintos

Albert Einstein

Las experiencias liberales en la Argentina tienen el increíble logro de convencer a sus audiencias de que aplican programas responsables y austeros que no tienen otra finalidad más que sanear la economía. Parecen ser personas “serias”, eficientes y que son “técnicos” altamente capacitados que no se dejan tentar por cuestiones políticas o ideológicas como dicen que ocurre en los gobiernos “populistas”. Sin embargo, si se las evalúa por sus resultados ellos indican lo profundamente engañoso de su discurso, puesto que todas las experiencias ortodoxas terminaron por arrojar resultados infinitamente peores de los que encontraron y a los cuales se comprometieron a enmendar: hacen subir la inflación, aumentan el déficit fiscal, hacen crecer el endeudamiento, dejan más vulnerable al país, primarizan el aparato productivo, estancan el producto, concentran ingresos y provocan déficits en el sector externo. Igualmente todos estos desastres, tampoco hacen que dichos esfuerzos valgan la pena, puesto que siempre dejan una situación social

mucho peor de la que encuentran: generan desempleo, bajas de salarios, aumentan la pobreza, concentran los ingresos, hacen quebrar a miles de pequeñas y medianas empresas, provocando a la par una extrema desigualdad y destruyen las economías regionales. Si se tiene en cuenta los resultados obtenidos por los “técnicos” de los gobiernos de la Revolución Libertadora (1955-1958), Frondizi (1958-1962), Guido (1962-1963), la Revolución Argentina (1966-1973), el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), Sourrouille (1985-1989), el menemismo (1989-1999), la Alianza (1999-2001) y Cambiemos (desde 2015 en adelante) se notará que casi todo o directamente todo lo recién mencionado ocurrió. A pesar de esto y sin ningún tipo de empacho, los cuadros liberales vuelven a hacerse cargo del manejo económico una y otra vez en nuestro país, ensayando las mismas recetas para tener exactamente los mismos resultados (Zaiat, 2005).

Con todo, lo que es más llamativo es que desde el retorno a la democracia en 1983 los cuadros de la ortodoxia neoliberal han logrado colonizar la orientación ideológica de los partidos políticos populares (cuando antes lo hicieron de igual modo con los militares), estableciendo un “sentido común” de raíz tecnocrática en la cual promueven fanáticamente un antiestatismo rampón, en el que se desviven por controlar la inflación o reducir el déficit fiscal a cualquier costo, pero sin considerar jamás nociones como la equidad social o el bienestar de la población. Más bien, cualquier atisbo a favor de las mejoras distributivas es identificado como regulaciones distorsivas, controles públicos autoritarios y “actitudes antiempresarias” (Aronskind, 2008).

En este trabajo se ha intentado comparar las experiencias neoliberales de la Alianza y Cambiemos, señalando algunas de sus similitudes y diferencias a un año del gobierno de esta última. En el terreno político existen paralelismo en la medida en que ambas experiencias presentaron sus proyectos políticos como una cruzada republicana a favor del cambio, la transparencia y la lucha contra la corrupción, aunque debemos decir que dicha propuesta si bien les permitió a las dos coaliciones alcanzar la presidencia del país, igualmente ambas contaron con un bajo poder institucional (leve control territorial y legislativo). Con vistas al terreno económico, los objetivos principales de sendas experiencias se repartieron los tópicos preferidos del neoliberalismo: una se propuso liquidar el déficit fiscal (la Alianza) y la otra la inflación (Cambiemos), subordinando todo su programa económico a cada una de estas metas. No obstante esta diferencia de objetivos, las recetas utilizadas han sido más parecidas que diferentes: ambos gobiernos suponen que con trazar un discurso proempresario será suficiente para que las inversiones se multipliquen y la economía se expanda. Por su parte, los problemas fiscales y externos que ambas coaliciones generaron por haber aplicado el mismo recetario ortodoxo, ha llevado a que los dos gobiernos optaran por “solucionarlos” de igual modo: endeudar al país hasta el extremo, sin

tener igualmente resultados positivos en el terreno económico sino una desmejora permanente en las condiciones de vida de la población.

Esta triste historia parece recordar la conocida fabula de la rana y del escorpión: en ella un escorpión le pide a una rana que le ayude a cruzar un río, a lo cual la rana al principio se niega porque tiene miedo de que el escorpión la pique y la mate, sin embargo éste le promete que de ninguna manera la picará, puesto que si lo hace mientras cruzan el río ambos morirán. De esta manera, la rana confía en el escorpión y lo sube a sus espaldas para atravesar el río, sin embargo en medio del cruce el escorpión pica a la rana, la cual sorprendida le pregunta a aquél: “¿cómo has podido hacer esto, no te das cuenta que ahora ambos moriremos?”, a lo que el escorpión le responde: “es que no he tenido elección, está en mi naturaleza”. De igual modo parece actuar el pensamiento neoliberal en la Argentina: aplican siempre las mismas recetas que destruyen al país, a los gobiernos que forman parte y a la postre a sí mismos. No obstante, la población, como la rana de nuestra fábula, siempre supone que alguna vez dichos “técnicos” no ejecutarán las mismas recetas, que empero terminan aplicando sin temor para tener igualmente idénticos resultados a los del pasado, puesto que la ecuación de perjudicar a las mayorías para beneficiar a las minorías es el norte de estos programas. Es como si el neoliberalismo en la Argentina nunca pudiera cambiar, ya que la destrucción del país es parte de su naturaleza.

Bibliografía

- Argento, Melisa y Zicari, Julián (2016). “Crisis presidenciales, escudos parlamentarios y escudos populares en América Latina. La supervivencia presidencial en la inestabilidad política (1990-2015)”. En prensa.
- Aronskind, Ricardo (2008). *Controversias y debates en el pensamiento económico argentino*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional y UNGS.
- Arzadun, Daniel (2004). *El peronismo: un reino sin monarca. Análisis del comportamiento político desde el triunfo de la Alianza hasta la asunción presidencial de Néstor Kirchner*. Buenos Aires: Ensayo Agebe.
- Basualdo, Eduardo (2006). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Siglo XXI, Bs. As.
- Brenta, Noemí (2008). *Argentina atrapada. Historia de las relaciones con el FMI: 1956-2006*. Ediciones Cooperativas: Buenos Aires.
- Burgos, Martín (2016). “Un análisis de la quita de retenciones desde la economía política” en Lijalad, Ari (Comp.) *Macri lo hizo. El impacto de las primeras medidas de su gobierno*. Ediciones Continente: Buenos Aires.
- Canitrot, Adolfo (1975). “La experiencia populista de redistribución de ingresos”. *Desarrollo Económico*, N° 59, pp. 331-351.

- Die Büren, Paula (2014). *La escuela austriaca de economía, expansión y difusión de sus ideas fuerza. Argentina 1959-1989*. Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Diamond, Marcelo (1983). *El péndulo argentino, ¿hasta cuándo?* Buenos Aires.
- Dikenstein, Violeta y Gené, Mariana (2014). "De la creación de la Alianza a su vertiginosa implosión. Reconfiguraciones de los elencos políticos en tiempos de crisis" en Pucciarelli, Alfredo (Coord.) *Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ferrer, Aldo (1980). *Crisis y alternativas de la política económica argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2005). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Ariel Sociedad Económica.
- Llach, Juan (1987). *¿Reconstrucción o estancamiento?* Buenos Aires: Editorial Tesis.
- Novaro, Marcos (2004). "Problemas de gobernabilidad en la última crisis argentina: entre la hegemonía y la fragmentación". *RIFP*, N° 23, pp. 160-186.
- O'Donnell, Guillermo (2008). "Estado y alianzas de clases en la Argentina, 1956-1976" en *Catacumbas*. Prometeo: Buenos Aires.
- Ollier, María (2001). *Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza*. Buenos Aires: FCE.
- Pérez Liñan, Aníbal (2008). "La reversión del resultado en la doble vuelta electoral: una evaluación institucional del Balotaje". *Miríada*, Vol. 1, N° 1, pp. 9-33.
- Portantiero, Juan Carlos (1977). "Economía y política en la crisis argentina", en *Revista Mexicana de Sociología*, México.
- Vilas, Carlos (2001). "Como con bronca y junando: las elecciones del 14 de octubre del 2001". **Realidad Económica**, N° 183, pp. 6-15.
- Vommaro, Gabriel; Morresi, Sergio y Bellotti, Alejandro (2015). *Mundo Pro. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta.
- Zaiat, Alfredo (2005). *¿Economistas o astrólogos? La economía de los noventa*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Zícarí, Julián (2014a). "El réquiem del uno a uno. Tres corridas bancarias y la instauración del corralito en el final de la convertibilidad". **Realidad Económica** N° 281. Buenos Aires.
- Zícarí, Julián (2014b). "Ajuste estatal sin equilibrio político. La gestión de López Murphy como ministro de Economía de la Alianza en marzo de 2001". *Colección (UCA)* N° 24.
- Zícarí, Julián (2014c). "Las elecciones legislativas del 2001. Entre el 'voto bronca' y el final del gobierno de la Alianza". *Anuario de Historia*, UNR, N° 26.
- Zícarí, Julián (2014d). "Matrioskas económicas. La convertibilidad argentina, sus ciclos y crisis. Dinámica interna, sistema bancario, déficit fiscal y endeudamiento". *Ensayos de Economía*, N° 45, Universidad Nacional de Colombia.
- Zícarí, Julián (2015). "Dos formas de estabilizar una economía y sus consecuencias. Los planes de ajuste de Perón y Frondizi". **Realidad Económica**, N° 291, pp. 10-34.

- Zícari, Julián (2016a). "Miradas sobre el vendaval. Una revisión crítica de las explicaciones económicas y sociopolíticas de la crisis argentina de 2001". En prensa.
- Zícari, Julián (2016b). "De la derrota a la presidencia. La trayectoria política de Eduardo Duhalde entre 1999 y 2001". *Trabajos y comunicaciones*, N° 44.
- Zícari, Julián (2016c). "Estrategias individuales, consecuencias colectivas. La renuncia de Chacho Álvarez a la vicepresidencia del país". En prensa.
- Zícari, Julián (2016d). "Hasta que la crisis nos separe: Alfonsín, De la Rúa y el Partido Radical durante el gobierno de la Alianza (1999-2001)". *Revista Cambios y Permanencias*, N° 7.
- Zícari, Julián (2016e). "Las dos crisis de la convertibilidad y su dispar resolución. Una explicación sociopolítica". *Espectros. Revista cultural* N° 3.

Transformaciones

Sustentabilidad y ciudades: la preeminencia económica sobre los aspectos ambientales, sociales y culturales

FEDERICO MORENO *
DARÍO BLANCO **

El artículo analiza en un conjunto de ciudades la tensa relación entre su adhesión formal a los lineamientos de desarrollo sustentable y los efectos de las políticas urbanas y culturales efectivamente aplicadas en ellas. En la revisión de casos de ciudades con diferentes niveles de desarrollo se constata que muchas de las que adhieren formalmente al desarrollo sustentable que promueve la Organización de las Naciones Unidas hacen hincapié en estrategias de crecimiento económico y valorización del suelo que invisibilizan o van en detrimento de las funciones sociales, ambientales y culturales de la ciudad. Para ello se revisan fuentes secundarias, como documentos de la ONU y bibliografía del tema, y finalmente se aborda el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir de dichas fuentes, del análisis de legislación de transformación institucional y de datos de presupuestos recientes. Esta dinámica resulta un aspecto clave para entender lo que motiva la situación paradójica entre cierta retórica institucional sobre sustentabilidad, cuya noción integraría equilibradamente la justicia social y ambiental y la diversidad cultural, y el crecimiento económico en escala global, en tanto afronta críticas y prácticas locales de resistencia desde centros académicos, organizaciones cooperativas y movimientos sociales.

Palabras clave: Desarrollo sustentable -Políticas culturales - Ciudades creativas.

realidad económica 307 (2016) pp. 37-58
ISSN 0325-1926

* Lic. en Ciencias Políticas. Mg. en Gestión Cultural. Director de la Maestría en Ambiente y Desarrollo Sustentable y Coordinador e Investigador del Programa Socioambiental – UN.Quilmes. Docente de Diseño de Proyectos Culturales UNAV y de Políticas Culturales en la UNTREF.

**Lic. en Cs. Políticas, Orient. Administración y Planeamiento Público. Especializado en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario. Coordinador Ejec. Incubadora de Intervención Socioambiental y Docente en la UN Quilmes.

Sustainability and cities: economic supremacy over the environmental, social and cultural aspects

The article analyzes the tense relationship that is expressed in a set of cities between their formal adherence to sustainable development guidelines and the effects of urban and/or cultural policies effectively applied in them. Revisiting cases of cities with different levels of development, we will see that many of those that formally adhere to the sustainable development promoted by the United Nations, emphasize strategies of economic growth and land valuation that are invisible or detrimental to the social, environmental and cultural aspects of the city. This dynamic is a key aspect to understand what motivates the paradoxical situation between a certain institutional rhetoric about sustainability, whose notion would integrate social and environmental justice in a balanced way, and cultural diversity and economic growth on a global scale, while facing local criticism and practices of resistance from academic centers, cooperative organizations and social movements.

Keywords: Sustainable development - Cultural policies - Creative cities.

Fecha de recepción: octubre de 2016

Fecha de aceptación: diciembre de 2016

1. Introducción

Este trabajo recoge parte de los resultados de una investigación sobre los aspectos culturales del desarrollo sustentable (DS).¹ En él indagaremos de qué manera el DS, como paradigma emergente de la modernidad capitalista, enmarca desde el nivel supranacional una serie de políticas públicas relacionadas con la cultura y el desarrollo urbano en ciertas ciudades. Estas siguen los lineamientos de carácter global del DS y al mismo tiempo están insertas en economías capitalistas globalizadas, lo cual pone en evidencia tensiones inherentes a un modelo de desarrollo que pretende integrar equilibradamente aspectos económicos, sociales, ambientales y culturales en una ecuación con marcada predominancia del factor económico.

Abordaremos la temática revisando las directrices globales atinentes al DS a partir de los informes y declaraciones de las Naciones Unidas (ONU), contrastando esa lectura con bibliografía académica que analiza los lineamientos políticos institucionales que despliega el DS así como la aplicación de éstos en ciudades y estados que forman parte del Programa Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de la ONU. Tomaremos como referencia el Informe Brutland (1987) que institucionalizó los cuestionamientos a las voces del “desarrollo” entendido como mero crecimiento económico, e integró, de ahí en más, el componente social y ambiental y el reconocimiento de la biodiversidad. También el Informe Cuéllar —o informe *Nuestra Diversidad Creativa* de 1995— que resaltó a la “cultura” como dispositivo inherente a los modelos de DS y al cuidado de la diversidad cultural como un nuevo pilar.

Finalmente contrastaremos esos documentos y análisis académicos con la aplicación de políticas concretas y las tensiones generadas por las mismas, para reflexionar sobre las condiciones de elaboración de respuestas desde una sustentabilidad cultural o desarrollo culturalmente sustentable (Yúdice, 2008) y el “derecho a la ciudad” (Costes, 2011) en una urbe como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

1.1 Perspectivas teóricas y propuesta metodológica

La perspectiva cultural de nuestro análisis en relación con el DS implica identificar una posición respecto del concepto de cultura que guía este trabajo, que definiremos integrando tradiciones intelectuales, aunque expondremos otras concepciones de cultura que se despliegan en las prácticas y discursos de diferentes actores sociales. Así, entendemos a la cultura en una perspectiva de “procesos” y no de “cosas”, como el senti-

¹ Proyecto de investigación “Aspectos culturales del Desarrollo Sustentable”, radicado en el Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes.

do que le otorgan a sus prácticas y discursos los actores sociales: cómo se produce ese sentido, de qué forma circula, se negocia, se reproduce y entra en conflicto con el de otros actores sociales (Mato, 2011). De la misma manera, cómo el modo en que determinados actores construyen sus identidades a partir del significado de sus prácticas, que los diferencian y enfrentan con otros actores en un orden social desigual en términos de la capacidad de imponer un sentido de las cosas (Mato, 2011; Salvi, 2010; Escobar, 2014).²

En ese contexto, la metodología del trabajo se basa, por un lado, sobre una revisión bibliográfica de artículos académicos que analizan la relación entre cultura y sustentabilidad, así como diversas experiencias urbanas en las que entran en tensión, por otro lado, en el análisis de transformaciones institucionales en la CABA y la comparación de datos presupuestarios.

1.2 El concepto de desarrollo sustentable

El desarrollo sustentable es una noción heredera del concepto moderno de desarrollo, entendido como el dominio racional del hombre sobre la naturaleza. Un dominio que fue puesto en cuestión a partir de la experiencia de las guerras mundiales y que resultó fuertemente debatido en las ciencias sociales desde los años setenta del siglo XX, cuando la evidencia científica acerca de los límites físicos del planeta puso en discusión la planificación del crecimiento económico (Gudynas, 2010).

Un hito en la conceptualización del DS fue el documento *Nuestro futuro común* de 1987, elaborado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (ONU), más conocido como Informe Brundtland. Este texto, que continúa siendo debatido, significó una propuesta de persistencia de un crecimiento económico que incorpore las variables ecológicas y sociales, de manera de garantizar la reproducción capitalista dentro de los límites físicos planetarios y sostener la continuidad intergeneracional de ese sistema económico, social y ecológico.

Las derivas, discusiones y críticas al concepto de DS se sostienen desde entonces hasta la actualidad y son herederas de otro concepto polémico: el de desarrollo. En campos diversos como la economía política y la antropología, los cuestionamientos centrales interpelan tanto el desem-

² Existen discusiones sobre los conceptos de cultura a las que no nos referiremos en este trabajo. Sólo añadiremos que hay una concepción más restringida que la utilizada por nosotros, que podemos resumir como aquella expresión de las artes, las industrias culturales, la artesanía y la creación; la cultura como un “conjunto de cosas” materiales o inmateriales, pasible de ser administrada o gestionada. La cultura como un recurso (Yúdice, 2005) que puede ser explotado en función del crecimiento económico, de la transformación urbana o en pos de una construcción ideológica-política determinada.

peño como la pretendida universalidad del “desarrollo” en cuanto régimen de verdad operativo en todos los espacio-tiempos del Sistema-Mundo (Wallerstein, 1974).

Las “voces” del “desarrollo” son criticadas por quienes interpretan que su implementación ha desatendido su referencia histórica moderna como proyecto emancipador, y han privilegiado la apoteosis tecnológica (Wallerstein, 1995 en Ceceña, 2013) y la invisibilización de la contradicción originaria capital/naturaleza (Georgescu-Roegen, 1971 en Arruda, 2006; Harvey, 2004). Mientras tanto, otros las rechazan por arraigar precisamente en esa referencia moderna, una representación imaginaria de la dinámica sociedad-naturaleza sustentada sobre la autoridad de la ciencia y la superioridad de la especie humana, la cual emplaza mecanismos de verdad, disciplinamiento y reproducción de determinado entramado de poder (Boff, 1996; Escobar, 1999; Naredo y Parra, 2000; Gudynas, 2010; Ceceña, 2013; Dávalos, 2016).

2. La cultura como el cuarto pilar del desarrollo sustentable

El crecimiento económico incesante fue una premisa del desarrollo perseguida por las potencias mundiales a partir de la segunda posguerra mundial (Hobsbawm, 1998). En el año 1983 toma forma en la ONU la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, que elabora el Informe Brundtland (1987). Este documento —un hito en la discusión sobre la relación entre medio ambiente y desarrollo— cuestionó hasta qué punto aquel crecimiento económico podría realizarse en los límites físicos del planeta, e incluyó la preocupación por la biodiversidad y las condiciones sociales del desarrollo.

En el año 1991 se conformó la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo en el seno de la ONU. Como resultado surgió el documento *Nuestra Diversidad Creativa* (1996) o Informe Cuéllar (por Javier Pérez de Cuéllar, secretario general de la ONU entre 1982 y 1991). Según autores como Miller y Yúdice (2004)

la emancipación política de las naciones en desarrollo avivó en los pueblos que sus formas de vida eran un valor y no un freno al desarrollo tal lo promovían los países industrializados de occidente, cuestionando la supuesta universalidad de los valores de la modernización occidental. Esa modernidad que los países del Primer Mundo exportaban desde la década de 1950 como condición deseable a ser lograda por los gobiernos y el capital de los países del ‘Tercer Mundo’ o países ‘en desarrollo’. (p. 224)

Esta Comisión puso en el centro de la discusión a la diversidad cultural al hablar de “las culturas” en plural, y ya no de la “cultura” en su visión

cosificada de las bellas artes, el patrimonio y los bienes y servicios asociados con las industrias culturales o comunicacionales (Mato, 2007), sino de las diversas formas de vida, expresiones y valores de las naciones, pueblos y comunidades locales. Esta nueva perspectiva se encara sin dejar de lado la importancia del valor económico de la cultura; en ese sentido el informe alerta sobre los peligros de la homogeneización cultural en la era de la globalización, producto de la hegemonía de ciertos países desarrollados, como los Estados Unidos, en materia de producción y exportación de valores y símbolos a través de los productos de su industria cultural.

El fin de la Guerra Fría y del orden internacional bipolar después de la caída del muro de Berlín, sumado al contexto de la globalización, introdujeron una serie de preocupaciones ante la posible homogeneización cultural, que fueron la base de la Comisión y del documento *Nuestra Diversidad Creativa* de 1995.

Dicho informe fue uno de los primeros discursos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) que propuso incluir la perspectiva cultural en el DS, como una suerte de cuarta compañera de fórmula de lo económico, lo ecológico y lo social. En el documento se insta a los países adherentes a la UNESCO a la promoción, regulación y protección de las culturas locales y nacionales, las minorías lingüísticas y las tradiciones regionales, y se advierte sobre los riesgos de la hegemonía cultural de ciertos actores en el escenario global y sus posibles efectos en la pérdida de diversidad cultural.

Más allá del enfoque de la cultura en sentido amplio -como valores, tradiciones y formas de vida-, el informe demuestra un peso mayor en los aspectos económicos, en la medida en que se preocupa por la protección de los bienes y servicios culturales, la cultura como recurso (Yúdice, 2005) -en este caso económico- frente a la amenaza de los actores del capital trasnacional de las industrias de la cultura y la comunicación.

2.1 Cultura y desarrollo sustentable en las ciudades

Los países miembros de la ONU se plantearon una serie de lineamientos sobre políticas culturales y sostenibilidad a partir de la *Agenda 21 de la Cultura*, documento fundador de la Comisión de Cultura de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). El objetivo de la misma es “Promover la cultura como el cuarto pilar del desarrollo sostenible a través de la difusión internacional y la implementación local de la Agenda 21 de la Cultura” (Agenda 21, Misión). La Comisión de Cultura de la CGLU estuvo presidida en sus orígenes por la ciudad francesa de Lille, copresidida por Buenos Aires, Montreal y México, y vicepresidida por Angers, Barcelona y Milán.

Algunas de las ciudades mencionadas promueven este nuevo rol de la cultura en el DS a partir de las declaraciones de la *Agenda 21* y la Comisión CGLU. Sostienen desde sus políticas los lineamientos de las declaraciones y documentos de la ONU. Sin embargo, bibliografía reciente que analiza estos procesos pone en evidencia múltiples casos en los cuales el discurso de la diversidad cultural y la cultura como el cuarto pilar de la sostenibilidad queda supeditado al uso de la cultura como un recurso para el crecimiento económico, sin contemplar aspectos sociales o ambientales, desligándola de su lugar en el DS.

Los textos revisados a continuación presentan críticas a esas políticas culturales y de desarrollo urbano, y recogen las voces de organizaciones sociales y de académicos, por la aplicación de políticas que difieren en sus resultados de aquellos objetivos y valores propuestos en los documentos mencionados.

2.2 Revisitando estudios sobre ciudades y sustentabilidad cultural

Son varios los estudios recientes que, desde diferentes perspectivas críticas, analizan el rol de las políticas culturales y la creatividad en relación con el desarrollo sustentable. Lo que podríamos resumir como la sustentabilidad cultural en las ciudades, fue y es analizada en ciudades de países con diversidad de niveles de renta y desarrollo.

En un análisis de algunas ciudades de los países desarrollados -que incluye a Barcelona, pero también a Nueva York y Bilbao, entre otras- George Yúdice destaca cómo la cultura (en un sentido acotado a las artes e industrias culturales) ha sido uno de los motores de aquellas para retomar el crecimiento económico y atraer nuevamente a las clases medias educadas a los cascos urbanos luego de la desindustrialización y la crisis económica sufridas en las décadas de los setenta y ochenta (Yúdice, 2008).

El caso de Nueva York es uno de los primeros que menciona de una ciudad cuya zona céntrica presentó una transformación significativa: de ser un área con altos índices de delincuencia y problemas de higiene urbana en los setenta, mayormente habitada por personas de bajos ingresos, marginales y bohemios que ocupaban viviendas vacías, pasó a convertirse en una de las zonas más concurridas por los turistas y hombres de negocios en las décadas de los ochenta y noventa.

La ciudad de Bilbao es otro caso, más cercano en el tiempo, donde las políticas públicas de fines de los noventa persiguieron el crecimiento económico mediante la recuperación urbana y la atracción de turistas que ésta implicaría, promovida por la instalación de un tótem cultural:

una franquicia del reconocido Museo de Arte Contemporáneo Guggenheim de Nueva York que tendría su sede en esta ciudad española, en un edificio espectacular, obra de un arquitecto de reconocida trayectoria global como Frank Gehry.

En estos casos Yúdice destaca la utilización de la cultura en un sentido limitado a las artes e industrias culturales, como un recurso para el crecimiento económico. En esa línea se orienta también el denominado “modelo Barcelona”, ciudad exitosa de referencia internacional “a pesar de haber engendrado una serie de conflictos en torno a la gentrificación y la prioridad de la puesta en valor del suelo por encima del bienestar humano” (Yúdice, 2008, p. 49).

Barcelona fue sede del Forum de las Culturas 2004; también presidió la CGLU, además de haber sido impulsora y signataria de la *Agenda 21*. Como ciudad promovió la transformación urbana en varios de sus barrios desde que fue sede de los Juegos Olímpicos de 1992, pero fue la organización del Forum de las Culturas en 2004 lo que fomentó una modificación que, apoyada sobre una política de desarrollo territorial a través de la cultura, planteaba conflictos con el DS. La iniciativa de ese gran evento puso en tensión dos modelos de política pública, aquel en que

la cultura se entiende e instrumentaliza ahora en un sentido muy diferente, como un bien o servicio que puede reportar un beneficio económico directo para las ciudades, sea a través de estrategias vinculadas a la construcción de imagen de las ciudades para el atractivo turístico (branding) o como industria o sector para el desarrollo económico (industrias creativas). (Belando, Rius Ulldemolins y Zarlenga, 2012, p. 33)

El trabajo de Belando, Rius Ulldemolins y Zarlenga enfrenta ese modelo de ciudad creativa llevado adelante en la Barcelona pos-2004, apoyado en los conceptos de clase creativa y ciudad creativa de Richard Florida (2005), con el modelo de ciudad sostenible. El primero de los modelos está orientado por una concepción de la cultura reducida a bienes y servicios a ser mercantilizados, y, en ese sentido, posicionado fuertemente en lo económico. Allí se dirigían las críticas al proyecto urbanístico del Forum de las Culturas, que implicaba una transformación urbana fenomenal en una zona marginal de la ciudad, desindustrializada, económicamente deprimida y con un río ambientalmente muy deteriorado que desemboca en el mar. Las transformaciones incluían una serie de complejos dedicados al Forum (grandes explanadas, inmensos espacios tipo auditorios y escenarios), sumados a la limpieza de las márgenes del río, un nuevo sistema cloacal, desarrollo de infraestructura de transporte y mejoras que atrajeron inversiones de grandes cadenas de hoteles, comercios y construcción de viviendas.

El modelo de ciudad sustentable, que los autores mencionados oponen al de ciudad creativa, rescata una serie de proyectos llevados adelante por el gobierno de la ciudad a través de sus políticas culturales, que consideren las necesidades locales y están enmarcadas en una concepción amplia de cultura.

Si bien en el modelo de la ciudad creativa el acento está puesto en su legitimación económica, en el modelo de la sostenibilidad la cultura se legitima por su capacidad para vehiculizar valores que faciliten transformaciones sociales hacia un modo de vida sostenible como elemento central para el bienestar social, económico y medioambiental (Belando, Rius Ulldemolins y Zarlenga, 2012, p. 35).

Entre las políticas que los autores reconocen como parte de este modelo sustentable describen las iniciativas de construcción de centros cívicos descentralizados en zonas con deficiencias en espacios cívicos-culturales, desde 1982 en adelante, que promovieron la participación social y respondieron a las necesidades locales. Así, los centros que se distribuyeron por diferentes zonas de la ciudad propiciaron la recuperación de espacios patrimoniales con valor histórico-cultural para los habitantes del barrio y actuaron como elemento de cohesión y reflexión.

No obstante el esfuerzo de la gestión de gobierno por promover las inquietudes y participación de los vecinos en los centros, éstos fueron rechazados por asociaciones de vecinos que no veían en ellos lugares de participación real. Esto produjo un giro en ese proyecto, que culminó en la década de los noventa con la tercerización de la gestión de los equipamientos culturales a empresas privadas, y ubicó a la política cultural en el eje emprendedor que caracteriza al modelo de ciudad creativa.

En sincronía con dichas propuestas, Barcelona se situaba como un referente global de la sustentabilidad y el desarrollo cultural desde su posición en 2004 como presidente de la CGLU y con la *Agenda 21 de la Cultura*. Pero como analizan Belando, Rius Ulldemolins y Zarlenga (2012) y Yúdice (2008), la ciudad se mueve desde entonces entre las políticas economicistas de la cultura y el desarrollo cultural sustentable.

Estos análisis evidencian hasta qué punto una de las ciudades pioneras en materia de políticas culturales y desarrollo urbano sustentable asociado con las mismas tiene más retórica sobre esos temas -vinculada con los discursos de las políticas internacionales- que práctica concreta.

A diferencia del modelo de desarrollo y planificación urbana de la capital catalana, las ciudades colombianas de Bogotá y Medellín aparecen como casos de sustentabilidad asociada con el desarrollo cultural (Yúdice, 2008). Si bien con diferencias entre ellas, el resultado de una serie de políticas integrales que sumaban planificación urbana e inclusión social, fortalecimiento de la ciudadanía, cuidado del ambiente y desarro-

llo cultural, lograron en un lapso de dos décadas mejorar los indicadores de calidad de vida, armonía social y seguridad ciudadana en ambas ciudades. Sin figurar directamente entre las ciudades promotoras de la CGLU y la *Agenda 21*, las urbes colombianas han dado pasos concretos en la articulación de DS y cultura.

En el caso de Bogotá, los programas de socialización y respeto ciudadano de las gestiones municipales de fines de la década de los noventa, junto con las mejoras en infraestructura en el espacio urbano, medios de transporte y programas de inclusión social que llevaron adelante las gestiones siguientes hasta el año 2007, facilitaron una apropiación de la ciudad más igualitaria entre ricos y pobres, y redujeron los índices de crímenes violentos, al tiempo que mejoraron el respeto de los ciudadanos entre sí y hacia el espacio público (Yúdice, 2008, p. 55).

El caso se replica con las características particulares debidas a la historia y la gestión de la ciudad a Medellín, donde el desenvolvimiento de programas de construcción de ciudadanía, inclusión social e infraestructuras urbanas (transporte, espacios verdes y equipamientos culturales) redujo los índices de vulnerabilidad, conflicto social y crimen en una década.

El fomento de la creatividad para solucionar problemas sociales –por ejemplo, Bogotá sin Indiferencia del Alcalde Garzón o Urbanismo Social, del Alcalde Fajardo– es lo que diferencia la gestión económica, política y cultural de estos alcaldes del modelo de ciudades creativas, que se convirtió en moda en muchas ciudades del mundo desarrollado. En lugar de promover una “mejora” de las condiciones urbanas mediante la expulsión de las clases menos pudientes y su remplazo por la “clase creativa” (ingenieros de *software*, diseñadores, creadores de programas en los viejos y nuevos medios, etcétera; (Florida, 2002), que conduce a una mayor segregación, la gestión en Bogotá y Medellín ha buscado mejores condiciones urbanas para todos, además de fomentar el contacto y la comunicación entre clases (Yúdice, 2008; 57).

Kagan y Hahn (2011) realizan un análisis de las ciudades de Hamburgo y Toronto, como urbes que han aplicado los conceptos de ciudad creativa (Landry, 2000) y clase creativa (Florida, 2002) en su planificación urbana y discuten cómo las denominadas ciudades creativas pueden tornarse insustentables o de qué manera, en cambio, podrían ser ciudades creativas sustentables. Apoyadas en un concepto de sustentabilidad definido como “reconciliación de la justicia social, la integridad ecológica y el bienestar de todos los sistemas vivientes sobre el planeta. La meta es crear un mundo ecológico y socialmente justo dentro de los medios de la naturaleza sin comprometer a generaciones futuras (Moore, 2005)” (Kagan y Hahn, 2011, p. 15), cuestionan los desarrollos culturales recientes de las ciudades de Toronto y Hamburgo como (in)sustentables.

En el caso de Toronto, el fenómeno de la gentrificación se asocia con la aplicación de políticas de “renacimiento urbano” y a la promoción de la denominada clase creativa (Florida, 2002); su arribo se vincula con las inversiones inmobiliarias en el centro de esta ciudad, que acompañan la expulsión de habitantes tradicionales debido a los aumentos de propiedades y alquileres. En ese sentido se pensaba en un uso político de la radicación de artistas, científicos y demás sujetos de la clase creativa en un área con el propósito del desarrollo económico de la misma, la mercantilización de la cultura como una forma de desarrollo económico, desacoplada de lo social y de una concepción de cultura que vaya más allá de ciertos sujetos dedicados a emprendimientos creativos (Kagan y Hahn, 2011).

De manera similar analizan el caso de la ciudad de Hamburgo, donde a finales de la década de los noventa el gobierno diseñó un proyecto de urbanización mediante el cual reemplazarían edificaciones históricas por modernos desarrollos inmobiliarios, siguiendo las recetas para la atracción de la “clase creativa” en el renovado barrio del viejo puerto. La persistencia de este tipo de política de desarrollo urbano que sustituye personas y actividades en pos del negocio inmobiliario y el crecimiento económico con la excusa de la cultura, la tolerancia y la creatividad, fue rechazada por un grupo de artistas autodenominados “activistas en Hamburgo resistiendo las políticas de la clase creativa”, que ocuparon los edificios a demoler e hicieron manifestaciones públicas y comunicacionales para despertar conciencia sobre la situación (Kagan y Hahn, 2011).

Las autoras estudian los casos de aplicación de las políticas urbanas basadas sobre las nociones de clase creativa (Florida, 2002) como forma crítica del uso de la cultura (en un sentido acotado al de las bellas artes e industrias culturales) para el crecimiento económico y sin integración con lo político, lo ecológico u otros aspectos del mundo social. Para ellas, el valor que los artistas y “los creativos” pueden aportar a la ciudad debe ser comprendido de manera integral -en el sentido de sus prácticas para la transformación de valores y creación de conciencia acerca de la sustentabilidad- no solo en términos de su aporte al crecimiento económico por la valorización del suelo; “una política de ciudad creativa amigable con lo emergente debe solo aportar principios guía, proveer impulsos de final abierto y establecer espacios donde los procesos sociales son facilitados, evitando cualquier diseño determinista” (Kagan y Hahn, 2011, p. 21).

De esta manera, se posicionan a favor de una visión de las ciudades creativas sustentables, y entienden que los artistas y “creativos” deben ser un eslabón de una cadena formada por una comunidad que proponga un desarrollo integral, en donde aquellos funcionen como catalizadores de

procesos creativos en relación con ese desarrollo integral comunitario, no como sus originadores únicos y autónomos.

2.2.1 La ciudad de Buenos Aires y la sustentabilidad cultural

Con las políticas de desarrollo urbano de distritos, la ciudad de Buenos Aires ha dado también sus pasos en este sentido del uso de la cultura y la “creatividad” como recurso para el crecimiento económico desligado de las particularidades socioculturales e históricas de los territorios en cuestión. La capital argentina forma parte de la CGLU, por lo que adhiere al discurso de la sustentabilidad asociada con el respeto por la diversidad y las políticas culturales.

La retórica de los acuerdos internacionales que abraza la CABA como miembro del CGLU y la *Agenda 21 de la Cultura* se ve cuestionada en los hechos por políticas que no orientan el desarrollo hacia ese horizonte. Así, el modelo de “ciudad creativa” (Florida, 2002) se hace presente en la política de distritos implementada desde 2008, que subdivide diferentes zonas de la ciudad en distritos que favorecen la instalación de empresas y profesionales de las industrias creativas mediante exenciones impositivas y ventajas fiscales, bajo la premisa de que la aglomeración conlleva sinergias e impulsa el crecimiento económico y el reacondicionamiento de espacios urbanos deteriorados en determinados barrios (Thomasz, 2016). De esta manera se implementaron el Distrito Audiovisual en la zona centro-norte de la ciudad y los distritos del Diseño Tecnológico y de las Artes en la zona sur.

El caso del Distrito de las Artes, vigente por ley desde el año 2012, es analizado y criticado por Thomasz desde la perspectiva de la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad (CMDCC). Las críticas se asientan sobre el esquema legal que promueve la radicación de empresas e inversiones inmobiliarias a las que ofrece exenciones impositivas y beneficios fiscales, en detrimento de los artistas y las organizaciones culturales comunitarias de larga trayectoria en el barrio de La Boca. La autora demuestra además cómo estos actores sociales no fueron consultados para el desarrollo de la ley, ya que difícilmente

puedan acogerse a los beneficios que ofrecen los distritos, resulta elocuente que, en la práctica concreta, quienes recogerán los principales réditos del crecimiento económico no serán necesariamente ellos, sino los empresarios privados que comercialicen o “gestionen” “obras artísticas” y que dispongan del capital suficiente para invertir y radicarse en dichos espacios (Thomasz, 2016, p. 151).

De hecho, la atracción de empresas que dediquen parte de sus edificios “al arte” o que desarrollen actividades artísticas puede generar un efecto de encarecimiento de las propiedades y los alquileres en los barrios como San Telmo, Barracas y La Boca, lo cual perjudica a los artistas indepen-

dientes, asociaciones, organizaciones comunitarias y vecinos del barrio. En ese sentido, la ley de Distrito del Arte se opone a los principios de la CMDC en tanto desconoce las necesidades locales de soluciones a los conflictos habitacionales, la actividad comunitaria y artística precedente, e impulsa un modelo liberal de promoción urbana que favorece a grandes inversores (Thomasz, 2016).

En cuanto al Distrito Tecnológico, sucede un fenómeno similar, en tanto se propone promover la radicación de empresas de tecnología y comunicación y así establecer un modelo de desarrollo que no se relaciona con las necesidades de los habitantes del barrio. En un análisis socioeconómico del distrito llevado a cabo por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) a pedido del Gobierno de la Ciudad, se evidencia el predominio de un enfoque economicista en el desarrollo del distrito que utiliza la denominada industria creativa (nuevas tecnologías asociadas con la comunicación y al *software*) como eje del crecimiento económico, lo cual refleja la poca o nula perspectiva sociocultural y ambiental por los efectos de la política.

El informe destaca la falta de datos e indicadores para poder evaluar con precisión los efectos de la política de promoción de las industrias del *software* y la comunicación en la zona (Castro, Jorrat y Rubio, 2013), y critica la dificultad para evaluar una política desarrollada sin un análisis de línea de base para comparar sus resultados a corto, mediano y largo plazos. Sin embargo, a partir de los datos existentes son interesantes los resultados del informe en cuanto a que

la creación del DT estuvo asociada a un incremento del valor de la propiedad inmobiliaria residencial y comercial en PdeP (barrio Parque de los Patricios) superior al promedio del resto de los barrios de la Ciudad entre 2008 y 2012. De acuerdo con el análisis econométrico realizado, el precio de la propiedad y los alquileres profesionales experimentaron aumentos mayores que los valores de la propiedad inmobiliaria residencial. Más allá de las diferencias entre el tipo de propiedades, estos resultados sugieren la posible presencia de un “efecto riqueza” en PdeP, donde más del 60% de los hogares son propietarios (Castro, Jorrat y Rubio, 2013, p. 52).

Lo que el informe denomina “efecto riqueza” para los propietarios podría transformarse en efecto expulsión para el 40% de inquilinos, que pueden ser desplazados del barrio por causa del incremento del precio de los alquileres que empuja la valorización del suelo.

En este documento se evidencian algunos fenómenos mencionados más arriba en el caso del Distrito de las Artes: la mercantilización de la cultura y las industrias creativas sumada a la gentrificación no guardan relación con un proceso de desarrollo integral entre lo económico, ecológico, social y cultural; un DS de transformaciones urbanas atentas a la susten-

tabilidad cultural. Incluso el informe del CIPPEC, con un marcado enfoque economicista, advierte en sus recomendaciones que

es preciso poner como eje de la política de desarrollo urbano con equidad el estímulo a la atracción de capital humano calificado a las zonas de menor desarrollo relativo de la Ciudad, a través de la mejora de la educación pública, la conectividad del transporte, la seguridad y el espacio urbano (Castro, Jorrat y Rubio, 2013, p. 53).

2.3 La (in) sustentabilidad cultural en Buenos Aires

La preeminencia del enfoque económico con el que se actúa desde la política urbana y cultural en CABA se hace evidente a partir del rediseño institucional de ministerios, secretarías y programas desde el año 2008 hasta 2016. En aquel año comienzan las políticas de distritos o clústeres (Thomasz, 2016) y el área otrora dedicada a las industrias culturales, que comprendía varias direcciones y programas e incluía al Observatorio de Industrias Culturales, se traspasa del Ministerio de Cultura de la ciudad al Ministerio de Desarrollo Económico (ley 2.506; decreto 2.075/GCBA/07).

Con ese movimiento se abandona la denominación de industrias culturales, se las designa desde entonces como industrias creativas, y se orientan los objetivos con un enfoque económico. Finalmente, en el año 2016 y mediante la ley 5.460 y los decretos 363/15 y 141/16 de la ciudad de Buenos Aires, se cambió la denominación de la Subsecretaría de Economía Creativa por Subsecretaría de Economía Creativa y Comercio Exterior y pasó a la órbita del Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología, cuyas responsabilidades primarias son:

diseñar y ejecutar políticas destinadas a desarrollar ventajas competitivas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de comercio exterior, como así también impulsar el desarrollo de empresas y productos exportables y la apertura de mercados externos; que la referida Subsecretaría diseña políticas de estímulo destinadas a la producción y difusión de bienes culturales, promoviendo públicamente la importancia económica de la industria del conocimiento, específicamente de los contenidos audiovisuales, mejorando la competitividad de las empresas y coordinando la interacción entre creativos, productores y directores de arte con las políticas públicas y académicas. (ley 5.460 y su modificatoria; decretos 363/15, 141/16)

Ese será el marco y el horizonte de las políticas de promoción de las industrias creativas y de distritos como el tecnológico y de las artes.

Juntamente con esta tendencia institucional centrada sobre la explotación económica de la cultura emergen los datos presupuestarios. Al comparar los presupuestos destinados a cultura en 2016 y en 2017 en la ciudad podemos observar tendencias en política cultural que afirman ese

camino centrado sobre aspectos económicos y no en la sustentabilidad cultural, entendida como la integración de las clases sociales en la ciudad mediante un desarrollo urbano equilibrado y con servicios públicos que garanticen las necesidades y derechos sociales, ambientales, económicos y culturales en cada uno de los barrios de manera equilibrada.

Dentro de los programas del Ministerio de Cultura existen algunos con larga trayectoria histórica que fomentan la democracia cultural (la participación ciudadana en la producción cultural) y la democratización cultural (que implica garantizar el acceso y la descentralización de los servicios culturales), como es el caso del Programa Cultural en Barrios (Winocour, 1996). Este programa, que nace en la posdictadura y tiene continuidad hasta nuestros días, permite a los ciudadanos la participación gratuita en talleres, cursos, espectáculos, exhibiciones y actividades comunitarias en centros culturales barriales ubicados en toda la ciudad de Buenos Aires. Ícono del desarrollo de las expresiones culturales locales de cada barrio, sufrió un recorte del 54,11% en el presupuesto 2017 en relación con el de 2016, a lo que habría que sumar los efectos de la suba generalizada de precios. Según un informe del Centro de Economía Política Argentina (CEPA) el monto del año 2016 fue de \$ 95.514.714, contra un proyecto de presupuesto para el año 2017 de \$ 56.013.380.

A su vez, el programa número diez del presupuesto de cultura de la CABA, “Actividades de Promoción Cultural”, en cuya órbita funcionan las entidades descentralizadas Proteatro, Prodanza, Proescritores, Bamúsica y Mecenazgo, dedicados al fomento de la producción independiente en el campo del teatro, la danza, las letras, los proyectos audiovisuales, la música y demás actividades artísticas a cargo de artistas o colectivos independientes, obtiene un aumento del 1,36%. Contaba con un presupuesto de \$ 71.131.631 en el año 2016 y un proyectado para 2017 de \$ 72.096.308: ese aumento resulta muy por debajo de la previsión de inflación para 2017 -que el mismo presupuesto presenta- estimada en un 17 por ciento.

El recorte en el financiamiento de los programas culturales barriales descentralizados y la disminución del financiamiento para asociaciones culturales, centros culturales independientes, cooperativas de teatro y productores independientes, es un evidente desincentivo a la diversidad cultural y, por lo tanto, para la sustentabilidad cultural.

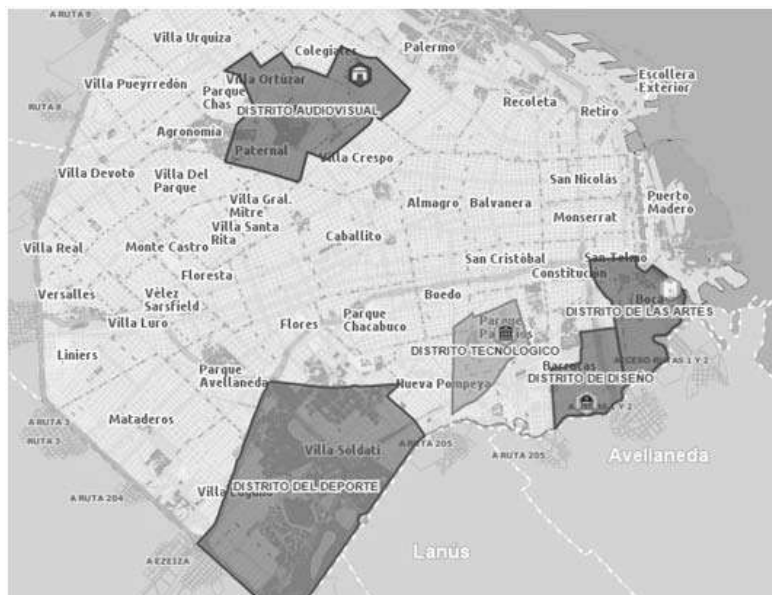
La contracara de este fenómeno es un incremento presupuestario notable en aquellas actividades culturales que aportan visibilidad e impacto mediático. Ejemplo de ello es el aumento del 37% en el programa de “Actividad en espacio público y en el exterior” (en 2016 fue de \$ 51.815.488 y para 2017 se presupuestó en \$ 70.997.063); la centralización de la actividad cultural en una zona turística y económicamente

favorecida de la ciudad con un crecimiento del 171% para el Centro Cultural Recoleta (fue de \$ 59.085.464 en 2016 y para 2017 se presupuestaron \$ 160.333.047) y la concentración de actividades en un único polo del Distrito de las Artes con una suba del 105% en la Usina de las Artes (\$ 15.895.987 en 2016 y será de \$ 32.690.258 en 2017).

Al tiempo que se orientan los organigramas institucionales hacia el enfoque más economicista de la creatividad y la cultura, se promueve la valorización del suelo en determinados distritos y la desvalorización de la participación ciudadana en la producción cultural recortando presupuestos, y se continúan organizando anualmente las reuniones internacionales “Ciudad, Cultura, Futuro”, que en 2016 alcanzó su tercera edición. Estos seminarios internacionales que tienen cita en la CABA convocan a expertos en las políticas culturales, el urbanismo, el desarrollo sustentable, entre otros temas, para discutir sobre

Los retos culturales presentes en el mundo son tan importantes como las otras tres dimensiones originales del desarrollo sostenible (la economía, la equidad social y el equilibrio medioambiental) y deberían ser tratados de la misma manera. La Cultura es el cuarto pilar del desarrollo sostenible. (<http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/abierta-la-inscripcion-para-el-seminario-internacional-ciudades-cultural-y-futuro-3>)

Mapa 1. Distritos Económicos



Fuente: Gobierno de la CABA - <http://www.buenosaires.gob.ar/distritoseconomicos>

Las reuniones se producen en el marco de la posición de la CABA en el CGLU y algunos de los ejes de discusión en 2016 fueron “Patrimonio, creatividad y diversidad cultural”, “Cultura, equidad e inclusión social” y “Cultura y espacio público”, entre otros.

2.3.1 Enfoque del derecho a la ciudad

Los casos analizados en relación con el barrio de la Boca y el Distrito de las Artes, así como el Distrito Tecnológico y las experiencias de ciudades como Barcelona, Hamburgo y Medellín, resultan interpelados por reivindicaciones de diversas organizaciones de la sociedad civil que pugnan por el “derecho a la ciudad”. Esta noción, instaurada por Henry Lefebvre en 1968 contra la segregación espontánea o planificada conducente a la exclusión de poblaciones enteras y la desintegración de la ciudad como proyecto colectivo (Costes, 2011, p. 3), hace foco en los procesos de crecimiento urbano global y pone de manifiesto sus profundas desigualdades económicas, sociales y espaciales³, acompañado por el deterioro ambiental.

Propugnada por una trama de entidades académicas, movimientos sociales y cooperativas de distintos tipos, el derecho a la ciudad en CABA se manifiesta en una agenda compleja e integral que intenta articular la concienciación y el debate público respecto del derecho a la vivienda, el desarrollo urbano, el patrimonio y la identidad (Thomasz, 2016). De esta manera, hace evidente la disputa por “otra ciudad”, donde la vida colectiva pueda construirse sobre la base de la idea de la ciudad como producto cultural, colectivo y político.

En este sentido, la situación en CABA es paradigmática: las organizaciones llegan a observar que el acceso al suelo urbano se constituye en uno de los elementos condicionantes de la desigualdad en el ejercicio del derecho a la ciudad (Bagnera, 2016). El avance del mercado en este aspecto -que sólo en la ciudad de Buenos Aires ha registrado un aumento en sus rentas de alquiler de hasta el 40% (*La Razón*, 2016), lo que pone de manifiesto la escalada de la especulación inmobiliaria y el crecimiento del mercado informal (piezas de hotel o pensión, piezas de inquilinato, local no construido para habitación, rancho, casilla y vivienda móvil, etc.) que alcanza a un número aproximado de 200.000 personas,

³ “La tesis del espacio relativo mantiene que éste debe ser entendido como una relación entre objetos que existe sólo porque los objetos existen y se relacionan entre sí. El espacio se puede considerar como relativo también en otro sentido, y he escogido para ello la expresión de espacio relacional, esto es, el espacio considerado, al modo de Leibniz, como algo contenido en los objetos en el sentido de que se dice que un objeto existe sólo en la medida en que contiene en su interior y representa relaciones con otros objetos” (Harvey, 1977, p. 6).

según el informe 2015 de la Defensoría del Pueblo- condiciona decididamente la función social de la ciudad, al interponerse entre la integración, el vínculo social y el ejercicio de la ciudadanía.

Múltiples cuestionamientos sociales se suscitan porque los desarrollos urbanísticos que intentan promover la política de distritos creativos o clústeres en el sur de la ciudad conllevan ayudas fiscales y exenciones impositivas que facilitan las grandes inversiones inmobiliarias en edificios patrimoniales, como las fábricas del período industrial de principios del siglo XX en el barrio de Barracas y la Boca (Zarlenga y Marcús, 2014). Así, además de transformar y demoler el patrimonio histórico y cultural de la ciudad, atentan principalmente contra las construcciones y formas de vivienda que han alcanzado los sectores populares (Thomasz, 2016) e incrementan aún más la dificultad en la tenencia y la apropiación de tierras; un círculo vicioso de aumento del valor inmueble, exclusión social y expulsión de los sectores populares.

En síntesis, la problemática del acceso al suelo y la vivienda incorpora un abanico de factores socioeconómicos y culturales que niegan la búsqueda de un lugar en la ciudad a numerosos grupos poblacionales, pues coincidentemente con esos espacios negados o subvalorados por el mercado se invisibilizan las condiciones de distribución y de acceso para las familias de escasos recursos, como la inestabilidad de la tenencia (Fernández Wagner, 2014).

Por ello, un conjunto de organizaciones y cooperativas se ha manifestado activamente: reivindican un modelo de desarrollo urbanístico alternativo y hacen grandes esfuerzos para sostener la vigencia de mecanismos e instrumentos legales que facilitan la producción colectiva de su lugar, el acceso a la vida digna y la producción de suelo urbano de manera comunitaria en clave de democratizar la ciudad.

3. Reflexiones finales

En el contexto de la promoción de la sustentabilidad en un sentido integral que incorpore la ecología, la justicia social, el crecimiento económico y la cultura, encontramos una diversidad de dimensiones. En la dimensión político-institucional de los lineamientos supranacionales de la CGLU, estos se ven refrendados por los Estados nación miembros de la ONU, e incluso promovidos por ciudades que son líderes de dichos procesos institucionales.

En una dimensión de implementación de políticas urbanas, vemos cómo esas mismas ciudades se encuentran con los conflictos que surgen de organizaciones sociales que resisten el avance de proyectos que hacen

hincapié en el crecimiento económico y desconocen los aspectos socio-culturales del DS, si por ello entendemos la participación real de las comunidades en el diseño de los proyectos urbanos que involucren sus actividades, sus valores, sus intereses, su cultura. Asimismo, acompañan esos conflictos los análisis críticos de académicos sobre un modelo de desarrollo urbano que resulta poco integral e inclusivo.

La sustentabilidad en el contexto urbano, con un enfoque integral que equilibre aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales, entra en tensión con los proyectos de planificación urbana que ponen el eje en el crecimiento económico, la valorización del suelo, la especulación inmobiliaria y la consecuente fragmentación y gentrificación social. El uso de la cultura y la creatividad como recurso (Yúdice, 2005) para ese tipo de planificación urbana que focaliza en lo económico no solo genera tensiones sociales y políticas: también resulta en una paradoja institucional para ciudades y estados que adhieren a organizaciones y procesos institucionales cuyos lineamientos contradicen en la práctica.

En este contexto se sucede un escenario de disputa y tensión, donde los movimientos sociales y actores de la sociedad civil se organizan a partir del ejercicio de prácticas de resistencia y promoción de políticas públicas ancladas en la reivindicación del acceso a la vivienda digna, la lucha contra la segregación cultural y espacial y la generación de alternativas ante la mercantilización y el avance especulativo sobre el suelo urbano.

En el caso de la CABA, las adhesiones a la CGLU y las declaraciones en pos de la sustentabilidad cultural y de la cultura como cuarto pilar del DS forman parte de una retórica que se sostiene en un plano de reuniones internacionales, discursos y declaraciones, que se contradicen con la realidad concreta de las políticas de distritos creativos o clústeres. Estos enfatizan la mercantilización de la cultura y la creatividad, la valorización del suelo excluyente que desconoce las demandas de las comunidades organizadas en torno de las luchas por sus lugares de vida y su derecho a la ciudad, además de una ingeniería institucional que refrenda los aspectos económicos de la cultura y la creatividad, y políticas públicas concretas desde lo presupuestario que hacen hincapié en la espectacularidad e impacto comunicacional por sobre la participación ciudadana y la diversidad cultural.

Entre la retórica de la sustentabilidad cultural y la aplicación de las políticas públicas insustentables, emergen las voces de los barrios, las organizaciones sociales, políticas y comunitarias que recogen las propuestas de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (CMDC). En la CABA esas voces se articulan, por ejemplo, a través del Observatorio del Derecho a la Ciudad para impulsar una carta local por el derecho a la ciudad.

La CMDC expresa en su capítulo V, titulado Desarrollo urbano equitativo y sustentable, que

Las ciudades deben desarrollar una planificación, regulación y gestión urbano-ambiental que garantice el equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico; que impida la segregación y la exclusión territorial; que priorice la producción social del hábitat y garantice la función social de la ciudad y de la propiedad. Para ello, las ciudades deben adoptar medidas que conduzcan a una ciudad integrada y equitativa.” (<http://es.unhabitat.org/>, <http://www.globalgoals.org/es/>).

Quizá allí radique una oportunidad para encauzar un desarrollo sustentable local, real y con una perspectiva cultural inclusiva e integradora.

Bibliografía

- Arruda, M. (2006). *Haciendo Real lo Posible*. Barcelona: Vozes.
- Bagnera, P. (2016). El derecho a la ciudad en la producción del suelo urbano. En *Estudios sobre pobreza y las desigualdades N° 5; Documento de Trabajo/Informes*. CLACSO. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/pobreza/20160307042650/Bagnera.pdf>
- Belando, M. V. S., Ulldemolins, J. R., y Zarlenga, M. I. (2012). ¿Ciudad creativa y ciudad sostenible?: Un análisis crítico del “modelo Barcelona” de políticas culturales. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (99), pp. 31-50.
- Boff, L. (1996). *Ecología. Grito de la tierra, grito de los pobres*. Buenos Aires: Lohlé-Lumen.
- Castro, L., Jorrat, D. y Rubio, B. (2013). *Un análisis preliminar de los posibles efectos económicos de la política de distritos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El caso del Distrito Tecnológico*. CIPPEC Políticas Públicas, pp. 1-71.
- Ceceña, A. E. (2013). Subvertir la Modernidad para Vivir Bien. En Ornelas, R. (ed.) *Crisis civilizatoria y superación del capitalismo*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, pp. 91 a 121.
- Costes, L. (2011). Del “derecho a la ciudad” de Henri Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna. *Urban*, (2), pp. 89-100.
- Dávalos, P. (2016). Cosificación y extractivismo: elementos para la discusión. *Rebelión*. Recuperado de <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=212891>
- Escobar, A. (1999). *El final del salvaje: naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Santa Fe de Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología. CEREC.

- . (2014). *Sentipensar con la tierra. Nuevas Lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Medellín: Unaula.
- Florida, R. (2005). *Cities and the Creative Class*. Londres: Routledge.
- Gudynas, E. (2010). Desarrollo sostenible: una guía básica de conceptos y tendencias hacia otra economía. *Otra Economía*, 4(6), pp.43-66.
- Guimaraes, R. (2014). Desarrollo Sustentable: ¿Todavía esperando a Godot? *Terra*, Revista de Desarrollo Local. 2015, N°1, pp. 67- 98.
- Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social* (1ª ed. en español). Madrid: Siglo XXI.
- . (2004). El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión. En Panitch, L. y Leys, C. (Eds.) *El nuevo desafío imperial*. Buenos Aires, CLACSO, pp. 99-124.
- Hobsbawm, E. (1998). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.
- Kagan, S. & Hahn, J. (2011). Creative cities and (un) sustainability: From creative class to sustainable creative cities. *Culture and Local Governance*, 3(1), 11-27.
- Landry, C. (2012). *The creative city: A toolkit for urban innovators*. London: Earthscan.
- Mato, D. (2010). *Interculturalidad y Comunicación Intercultural*. Propuesta teórica y estudio de experiencias de participación social en la gestión de servicios públicos en una comunidad popular de la ciudad de Caracas. Caracas: Ed. Universidad Central de Venezuela.
- Miller, T. y Yúdice, G. (2004). *Política cultural*. Barcelona: Gedisa.
- Naredo, J. M. y Parra, F. (Eds.) (2000). *Economía, ecología y sostenibilidad en la sociedad actual*. Madrid: Siglo XXI. Recuperado de http://www.elrincondenaredo.org/Biblio-2000Economia_ecologia_y_sostenibilidad.pdf
- Salvi, V. (2010). *Cultura y poder. Los bienes culturales como símbolos de estratificación social. Artes e industrias culturales. Debates contemporáneos en Argentina* (pp. 23-34). Caseros: EDUNTREF.
- Santiáñez Yanez, C. y Yúdice, G. (2005). VIII RESEÑAS-El recurso de la cultura. Usos de la cultura en la era global. *Revista Iberoamericana-Pittsburgh*, 71(210), pp. 317-321.
- Thomasz, A. G. (2016). Los nuevos distritos creativos de la Ciudad de Buenos Aires: la conversión del barrio de La Boca en el "Distrito de las Artes". *EURE*, 42(126), pp. 145-167.
- Yúdice, G. (2002). *El recurso de la cultura. Usos de la cultura en la era global*. Barcelona: Gedisa.
- . (2008). Modelos de desarrollo cultural urbano: ¿gentrificación o urbanismo social?. *Alteridades*, 18(36), pp. 47-61.
- Wallerstein, I. (1979). *El Moderno Sistema Mundial*. México: Siglo XXI.

Winocour, R. (1996). *De las políticas a los barrios: programas culturales y participación popular*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Zarlenga, M. y Marcús, J. (2014) La cultura como estrategia de transformación urbana. Un análisis crítico de las ciudades de Barcelona y Buenos Aires. En Margulis, M., Urresti, M. y Lewin, H. (2014). *Intervenir en la cultura: más allá de las políticas culturales*. Buenos Aires: Biblos, pp. 33 – 55.

Legislación consultada

Decreto 952/2016. Agencia de Administración de Bienes del Estado. Publicado en Boletín Oficial, 19 de agosto de 2016. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/149681/null>

Decreto 141/16. Recuperado de http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/index.php

Decreto 363/15. Recuperado de http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/index.php

Ley 5.460. Recuperado de http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/index.php

Fuentes consultadas

Agenda 21 de la Cultura. Comisión de ciudades y los gobiernos locales para el desarrollo cultural. Recuperado de <http://femp.femp.es/files/566-58-archivo/Agenda%2021%20de%20la%20Cultura.pdf>

Carta del Derecho a la Ciudad para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2016). Primer Borrador. Recuperado de <http://www.cartaderechoalaciudad.com.ar/?p=136>

Centro de Economía Política Argentina (2016). Informe sobre Presupuesto del Ministerio de Cultura CABA 2017. Inédito.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1987). *Nuestro Futuro Común*, Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (1996). *Nuestra Diversidad Creativa*, Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo. Versión Resumida. París.

Prensa

Fernández Wagner, R. (16 de febrero de 2014). Déficit Habitacional. *Página 12*, suplemento *Cash*. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-7449-2014-02-17.html>

Los alquileres suben hasta 40% y culpan a la inflación de los últimos meses. (11 de febrero de 2016). *La Razón*, suplemento *Ciudad*. Recuperado de http://www.larazon.com.ar/ciudad/alquileres-culpan-inflacion-ultimos-meses_0_760500042.html

Industria automotriz argentina

Una mirada alternativa de los estudios sectoriales*

JUAN MARTÍN GRAÑA **

PAULA CESANA ***

GUIDO WEKSLER ****

El artículo propone un marco teórico alternativo para estudiar cadenas productivas, centrado sobre el análisis de la industria automotriz en la Argentina. Para ello, se presentan indicadores que muestran dos aspectos centrales del funcionamiento de una cadena: el tipo de capital que opera en cada eslabón y su relación con características específicas de la economía nacional.

A partir de esos dos ejes se puede determinar que los capitales de la industria automotriz argentina presentan un rezago productivo creciente respecto de los estándares internacionales. La renta de la tierra, redirigida bajo distintos mecanismos, ha sido históricamente la compensación central para dicho rezago. Sin embargo, ésta es apropiada principalmente por las empresas terminales, permitiendo su valorización sin necesidad de desarrollarse tecnológicamente en el país. En tal marco, es una necesidad transformar esta dinámica de funcionamiento para evitar una mayor dependencia de la otra fuente de compensación ya presente: el deterioro de las condiciones de trabajo.

Palabras clave: Cadena de valor - Industria automotriz - Argentina.

realidad económica 307 (2016) pp. 59-92

ISSN 0325-1926

* Este trabajo se realizó en el marco del Proyecto UBACyT 20620100100010BA y 20020120300010BA y Proyecto PICT-AGENCIA (2012-2023).

** Doctor en Economía, UBA. Investigador asistente del CONICET en el Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo CEPED. juan.m.grana@gmail.com

*** Licenciada en Economía, UBA. Maestranda en Economía, UBA. Becaria de investigación en el Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo CEPED. pau.cesana@gmail.com

**** Licenciado en Economía UBA. Becario de investigación del Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo CEPED. guidowe45@gmail.com

An alternative approach to sectoral studies

The article proposes an alternative framework for studying productive chains, applying it to the analysis of the automotive industry in Argentina. In turn, it presents a series of indicators showing two central aspects of the functioning of the chain: the type of capital operating on each link, and its relationship with specific characteristics of the national economy.

Through these two aspects, the individual capitals of Argentina automotive industry can be regarded as increasingly lagging with international standards, which has been historically compensated by land rent, through different mechanisms. However, those compensations are mostly appropriate by terminals, allowing valuation without technological development in the country. The transformation of this form of functioning is presented as the only alternative to greater reliance on the other source of compensation already present: the deterioration of working conditions.

Keywords: Value chain - Automotive - Argentina.

Fecha de recepción: septiembre de 2016

Fecha de aceptación: febrero de 2017

Introducción

Sobre la base del enfoque de las Cadenas Globales de Valor (en adelante, CGV), los estudios acerca de una rama de la producción tienen generalmente un doble objetivo. En primer lugar, se proponen brindar una descripción precisa del funcionamiento de la misma en un período temporal y en una determinada dimensión geográfica. Así, existe una extensa gama de “tipos” de informes, desde los que intentan captar las dinámicas de cambio en la estructura de las ramas de la producción abarcando largos períodos temporales, hasta otros que se abocan a brindar una buena imagen de las mismas y así explicar la relevancia que tiene su funcionamiento actual para el conjunto de la economía. En segundo lugar, estos estudios se proponen aportar a la construcción de una herramienta consistente para el diseño de políticas económicas que fomenten el desarrollo de los sectores estudiados¹.

A nuestro entender, estos informes se sostienen implícitamente sobre dos posiciones que aquí nos interesa discutir. Por un lado, que los capitales tienen en general la misma potencialidad para concentrarse, esto es, ninguno tiene vedado definitivamente su crecimiento o su capacidad para lograr mejores condiciones de valorización, cuestión que depende, en última instancia, de la generación o no de “barreras a la entrada” (Gereffi, 1996). Por otro lado, de lo anterior se desprende que todos los países tienen la posibilidad de desarrollarse económicamente, justamente a través de la generación de capitales con aquellas características. Por ello, la prescripción de política económica para los diferentes países tiene un carácter, si no único, muy similar.

En este marco, el objetivo de este trabajo es, a partir de discutir esas dos proposiciones, presentar un marco de análisis alternativo para abordar el estudio de sectores y su potencialidad de desarrollo en determinados países. Para esbozar los fundamentos de nuestra propuesta comenzaremos, en la Sección 1, con un breve repaso del enfoque tradicional de las CGV, para luego plantear ciertas problemáticas que, a nuestro entender, presenta esta teoría. En la Sección 2, desarrollaremos un planteo teórico alternativo que intenta dar cuenta de la relevancia, tanto de la diferenciación entre los capitales como de características específicas de los paí-

¹ Usaremos en el artículo la denominación “rama” o “cadena” de producción para referirnos al agregado de las distintas actividades que se realizan para la producción y comercialización de una cierta mercancía; y “eslabones” o “sectores” para los subconjuntos de actividades o tareas que componen dicho proceso de producción. En el caso concreto que estudiaremos, la rama/cadena automotriz está comprendida por los sectores/eslabones autopartistas, de terminales, de provisión de insumos básicos, entre otros.

ses, para el estudio de entramados productivos. Luego, en la Sección 3, realizaremos un análisis de la cadena de valor automotriz en el nivel mundial y en la Argentina para mostrar hasta qué punto su desempeño se encuentra marcado por estas dos temáticas comúnmente ausentes en los estudios al respecto. Las conclusiones y líneas a futuro se presentan en la última sección.

1. El enfoque tradicional y sus limitaciones

La teoría de las CGV proporciona una explicación acerca de cómo se realiza la producción, distribución y apropiación en las distintas ramas de la producción, reconociendo ciertas relaciones específicas que caracterizan las etapas de adquisición de los insumos y su posterior procesamiento, y las etapas de distribución, *marketing* y consumo de los productos finales (Gereffi *et al.*, 1994). Este enfoque basa su explicación del funcionamiento de cada cadena de valor sobre el poder de mercado que otorgan a ciertas firmas detentar el monopolio sobre ciertos “activos escasos” -como una marca o una determinada tecnología- y en la capacidad de utilizarlos como barreras a la entrada (Kaplinsky, 2000). Desde esta perspectiva, se destaca la importancia de reconocer en cada una de ellas un eslabón principal en el cual las firmas actúan como “comandantes” o “líderes” (Humphrey y Schmitz, 2001). Así, se señala la existencia de una estructura de gobierno al interior de cada cadena -entendida como relaciones de autoridad y poder- como una de las dimensiones propias que caracteriza a cada una de ellas. La distribución del valor generado en la cadena se explica como un resultado de la relativa “intensidad” de la competencia en sus diferentes eslabones (Gereffi *et al.*, 1994). De esta forma, la valorización de las “firmas líderes” obedece a su capacidad de generar barreras a la entrada, de modo de generar distintos tipos de rentas -definidas como retornos a sus activos escasos-. A su vez, a raíz del poder que les permite “controlar” las cadenas, estas firmas pueden incluso determinar la ganancia que obtiene el resto de los eslabones (Gereffi, 2001).

En este marco, la literatura pone énfasis en una primera distinción entre las cadenas de valor. Por un lado, las cadenas “comandadas por los productores”, y por el otro, las “comandadas por los compradores” (Gereffi *et al.*, 1994; Humphrey y Schmitz, 2001). Ante la falta de adecuación de la caracterización original para con la variedad de formas de vinculación verificadas en las investigaciones, esta clasificación fue complejizada, a través de la caracterización del vínculo entre las empresas de la cadena según las: capacidades de los proveedores y complejidad y codificabilidad de la transacción (Gereffi *et al.*, 2005).

Sin dejar de reconocer que desde el enfoque de las CGV se ha contribuido con extensas investigaciones empíricas sobre nuevas formas de producción global y de relaciones entre los capitales, señalaremos dos problemáticas que surgen a raíz de la noción de “activo escaso”.

En primer lugar, la identificación de los distintos tipos de capitales sobre la base de los activos que poseen es una visión de carácter estático, ya que surge de “tomar una foto” de los activos que presentan unas y otras empresas en un determinado momento del tiempo. Este procedimiento omite explicar cómo ciertas empresas lograron en primera instancia hacerse de dichos “activos escasos” y otras no. Es decir, la propia teoría CGV omite explicar de dónde brotan las distintas capacidades para acceder a dicha fuente de valorización diferencial. De esta forma, la teoría reconoce que existen diferencias reales entre las empresas, pero no logra explicar su origen (Starosta, 2010). A su vez, esta visión estática entra en conflicto al intentar explicar las transformaciones que se dan en la estructura de cada cadena y en los vínculos al interior de la misma. Ante esto, la respuesta de la teoría CGV consiste en “tomar una nueva foto” y describir los cambios que ocurren en una cadena respecto de su funcionamiento previo. Expresión de ello es la necesidad de actualizar las tipologías, sin reflexionar sobre el porqué de la transformación en las estructuras de mercado (Starosta, 2010; Cesana y Weksler, 2015).

Otra problemática es que la noción de “poder de mercado” -pilar fundamental de la teoría CGV para explicar la valorización diferencial de las empresas- se vincula necesariamente a considerar que la competencia entre capitales se acota únicamente a la rama de la producción en la que cada uno se desempeña. De esta forma, se concluye que las firmas que operan en sectores con pocos competidores, a raíz de la existencia de barreras a la entrada, cuentan con la capacidad de determinar sus precios o las condiciones de vinculación con el resto de los capitales a voluntad, como si no hubiera límite alguno para ello. Sin embargo, al mismo tiempo, son estas empresas -que aparentemente poseen una posición privilegiada permanente al carecer de presiones competitivas- las que continuamente incorporan innovaciones en sus procesos productivos y llevan adelante una extensa gama de estrategias de competencia -desarrollo de marcas, dispositivos de publicidad, etc.-. Esta aparente contradicción se resuelve al reconocer que la competencia es un proceso global, donde el conjunto de capitales de todas las ramas puján por vender a una demanda social solvente que no manejan (Iñigo Carrera, 2008; Cesana y Weksler, 2015).

Finalmente, tampoco la teoría CGV reconoce diferencias fundamentales entre países. Si bien distingue entre países “desarrollados” y “en desarrollo”, se asume implícitamente que todos cuentan con las mismas poten-

cias para insertarse en una cadena de valor. Esto queda claro al analizar las prescripciones de política económica que se respaldan en esta teoría. En su versión más simple, presente en los informes de los organismos internacionales, la prescripción de política es integrarse a las cadenas de globales de valor como una vía rápida hacia el desarrollo y la industrialización (Dalle *et al.*, 2013). En sus versiones más complejas, se señala la necesidad de una política estatal activa, que brinde incentivos adecuados para que las empresas puedan “escalar” en las cadenas de producción hacia actividades de mayor valor agregado, proceso al que llaman *upgrading* industrial (Gereffi *et al.*, 2001; Humphrey y Schmitz, 2002). Pese a reconocer el rol del Estado, comúnmente se sostiene que el resultado último de esta estrategia depende de las firmas líderes (Bair, 2005; Gereffi, 1996). Sin embargo, esto también acarrea un problema, ya que no queda claro cómo un proceso de *upgrading* empresarial se traslada al conjunto de la economía y de la población, que es en el nivel donde tradicionalmente se sitúa la pregunta sobre el desarrollo. Tampoco se considera cómo la inserción de una firma en una cadena de valor se relaciona con la integración del país a la economía global (Bair, 2005). En conjunto, al proporcionar una política económica genérica se subestiman las particularidades de las diferentes economías nacionales y sus potencialidades para albergar procesos productivos más complejos, al tiempo que situar la mirada únicamente en el progreso de las empresas deja sin responder la pregunta general acerca del desarrollo de los países.

2. La doble determinación que enfrenta la conformación de una cadena de valor

En los siguientes apartados presentaremos un marco teórico alternativo al de la teoría de las CGV. Particularmente, nos centraremos en argumentar por qué es importante reconocer, por un lado, diferencias esenciales entre los capitales, y por otro, características específicas de los países por el rol que adquieren en la “división internacional del trabajo” -en particular, desarrollaremos aquellas de la Argentina-.

2.1. La especificidad proveniente de la diferenciación cualitativa de los capitales²

El modo de producción capitalista tiene como objeto la producción de plusvalor en escala ampliada. Esto se pone en movimiento a través de capitales individuales que compiten por valorizarse. En este proceso, éstos buscan reducir sus costos de producción para, o bien obtener una

² Esta sección reconoce sus bases en Iñigo Carrera (2007 y 2008) y Marx (2011 [1867]).

ganancia extraordinaria, o bien seguir valorizándose como partes del capital social sin ser expulsados de la producción. La forma normal o “pura” en que esto se realiza es el aumento de la productividad del trabajo, que tiene como consecuencia un aumento de la escala de la producción y un menor valor individual del producto. Mediado por una posterior reducción del precio comercial, esto permitirá realizar una mayor masa de mercancías en el mercado³.

Este proceso no se realiza de manera inmediata ni homogénea entre todos los capitales que componen una rama de producción. En efecto, la magnitud de la demanda social solvente puede no ser suficiente para que todos los capitales realicen tal salto técnico. De esta forma, la dinámica de la competencia encierra una diferenciación de los capitales, entre aquellos que avanzan hacia la nueva escala de concentración necesaria para competir de manera normal, y aquellos que van quedando rezagados productivamente. Los primeros se erigen como “capitales medios” y participan activamente en la formación de la tasa media de ganancia. Los segundos, al verse privados de continuar operando normalmente, quedan rezagados en la competencia y pueden seguir distintos caminos: permanecer en la rama y abastecer una demanda “residual”; migrar hacia otra rama de la producción o, finalmente, liquidar sus activos y convertirse en capitales prestados a interés. En cualquier caso, quedan determinados como “pequeños capitales” al poseer un menor monto y productividad que la socialmente vigente en su rama, lo que conlleva una menor capacidad de valorización. El límite de su valorización específica queda vinculado con la tasa de interés que obtendrían en caso de liquidarse y prestarse⁴.

En ciertos sectores de la producción, las condiciones técnicas pueden implicar que no haya diferencias relevantes entre los costos de los capitales pequeños y medios. Ello ocurre cuando la utilización de técnicas más modernas -asequibles únicamente por capitales medios-, no elevan suficientemente la productividad o reducen suficientemente los costos como para generar una brecha en la capacidad de valorización. Ello podría ocurrir porque los procesos de producción enfrentan condicionamientos naturales no controlables -como la imposibilidad de avanzar sobre ciertos ciclos naturales del suelo o del ganado en la producción

³ El proceso de competencia entre fragmentos de capital, en su afán de valorización, encierra así el desarrollo de las fuerzas productivas del trabajo y la tendencia general a la concentración del capital (Marx, 2011: [1867]).

⁴ Shaikh (2006 [1991]) reconoce un proceso similar: “(...) la tasa media de ganancia no funciona, y no puede hacerlo, como un determinante directo de las decisiones de los capitales, puesto que no está “dada” para ningún capital individual. Lo que está dado para un capital individual, sin embargo, es una tasa de interés (...)” (p.106).

agropecuaria-, porque el trabajo realizado es relativamente más simple y/o barato por lo cual no se automatiza, o porque -aun existiendo técnicas que generen dicha brecha- la escala necesaria para hacerla rentable no se condice con la demanda social solvente, comprometiendo también la permanencia de capitales medios en el sector.

En estos casos, el precio al que los pequeños capitales se valorizan -compuesto por el costo más la tasa de interés- puede ser menor al precio de producción de los capitales medios -compuesto por el costo más la tasa media de ganancia-. Así, las condiciones técnicas del sector pueden “expulsar” a los capitales medios, prevaleciendo allí únicamente pequeños capitales. En ese contexto, la competencia entre éstos mantiene el precio al límite de su valorización específica. Un punto fundamental que se desprende de ello es que si un capital medio se vincula con capitales pequeños en la circulación, éste accede a una fuente de valorización extraordinaria, ya que tiene la capacidad de comprar (vender) por debajo (encima) del precio de producción⁵. Ésta es la determinación más simple del vínculo entre pequeños capitales y capitales medios, que deja de todos modos entrever cuál es su contenido: la apropiación de una masa de ganancia extraordinaria por parte de los capitales medios⁶.

Particularmente, los procesos de vinculación entre capitales medios y pequeños cobran gran relevancia a partir de la década de los setenta. Esto se debe a que, mediada por una serie de innovaciones tecnológicas, se intensifica la estrategia de desintegración vertical de la producción como forma particular de competencia entre los capitales medios. En ese proceso, juegan un rol destacado la robotización de las cadenas de mon-

⁵ La transferencia de plusvalía entre capitales al interior de una cadena no sólo se realiza a través del precio al que se intercambian las mercancías, pese a ser éste uno de los mecanismos más generales y visibles. Estas transferencias pueden darse a través de todo tipo de condiciones que afecten a los tiempos de circulación y costos de cada capital (Starosta, 2010). Entre ellos, podemos encontrar condicionamientos en la producción -requisitos sobre los subproductos o insumos, políticas de control de calidad, exigencias de disponibilidad de stocks-, y otros propios del intercambio -plazos y formas de pago, imposición de “ventas atadas”, pago de regalías por “transferencia de tecnología”, establecimiento de cantidades/precios máximos o mínimos para la venta, etc.-.

⁶ Si el precio se ubicara por encima del que corresponde a la valorización específica de los pequeños capitales, serían éstos los que estarían apropiando una ganancia extraordinaria. Pero dado que esta ganancia adicional no proviene del desarrollo de las fuerzas productivas, sino justamente de la incapacidad para desarrollarlas, los pequeños capitales no tienen la potencia de apropiarla. Antes bien, se desataría un proceso de competencia entre ellos que tendería a llevar el precio a aquel que corresponde al límite de su valorización, perdiendo, por lo tanto, la posibilidad de apropiar la ganancia extraordinaria. Los capitales medios, por su lado, tienen la capacidad de retener la ganancia extraordinaria a través de la ampliación de su escala.

taje y la programación, lo que reduce los costos de las series cortas de producción -más acorde con la escala de los pequeños capitales- así como el desarrollo de tecnologías asociadas con la información, transporte y comunicación, que permiten una gestión global de la producción. La mayor coordinación necesaria entre los distintos capitales individuales que quedan ahora a cargo de cada una de las etapas del proceso productivo se expresa en la multiplicación de las redes contractuales en las que quedan insertas las empresas (Coriat, 1992; Fröbel *et al.*, 1980; Kicillof y Nahón, 2009), esto es, el nacimiento de las “cadenas globales de valor”.

Con el enfoque teórico que venimos desarrollando en este apartado, comprendemos la conformación de las cadenas de valor como una forma de organización de la producción global de plusvalía bajo la cual compiten los capitales medios y logran potenciar su valorización (Starosta, 2010). En concreto, la desintegración vertical potencia a los capitales medios por una doble vía: por un lado, a través de la reducción de costos de producción, de acumulación de inventarios y del aumento en la velocidad de rotación del capital. Por el otro, mediante la apropiación de plusvalía extraordinaria por la vinculación con los pequeños capitales, realizada bajo los diversos condicionamientos impuestos a ellos tanto en la producción como en la circulación. En este sentido, las formas contractuales de las “cadenas globales de valor” son la forma en que los capitales medios se aseguran la apropiación continua de ganancias extraordinarias que se les escapa a los pequeños capitales. En un sentido similar, el “poder de mercado” que aparece como el determinante de las distintas capacidades de valorización en la teoría CGV, es expresión de la diferencia cualitativa y cuantitativa entre los capitales medios y rezagados (Starosta, 2010). En particular, la menor valorización de estos últimos surge de su incapacidad para poner en movimiento la productividad del trabajo normal para ese momento. Esto implica que los pequeños capitales, aunque puedan concentrarse, centralizarse y adoptar o desarrollar nuevas tecnologías, no son capitales medios “en potencia” sino que son los que ya han quedado rezagados en el proceso de concentración del capital. Esta imposibilidad para alcanzar a los capitales medios radica, particularmente, en la menor masa de ganancia con la que cuentan para invertir, ya que su menor tasa de ganancia es aplicada a su vez sobre un menor monto de capital.

2.2. La especificidad proveniente del rol en la división internacional del trabajo. El caso argentino⁷

Como mencionamos, en el modo de producción capitalista, la producción de plusvalor -y con ello, la producción de la propia relación social-

⁷ Esta sección reconoce sus bases en Iñigo Carrera (2007 y 2008).

se realiza en escala ampliada. Esto implica que es, inherentemente, un sistema de contenido mundial, dada su potencia de expandirse sin límite ni de reconocer frontera política alguna. Sin embargo, el capital social se encuentra recortado por estas mismas fronteras políticas, tomando estos fragmentos la forma de espacios nacionales de acumulación (Iñigo Carrera, 2008). Éstos pueden jugar diferentes roles en lo que se conoce como la “división internacional del trabajo” (Fröbel *et al.*, 1980; Cazón *et al.*, 2015). En su primera etapa, se destacan típicamente dos. Por un lado, aquellos países que presentan un desarrollo industrial tal que producen la generalidad de las mercancías, o países “clásicos”. Dentro de éstos, se ubican los países de Europa Occidental y Estados Unidos. Por otro lado, aquellos que se insertan en el comercio mundial especializados en la producción de mercancías portadoras de renta de la tierra, ya sean agrarias o mineras, en virtud de condiciones naturales que les permiten alcanzar una productividad del trabajo mayor. El caso típico de éstos lo constituyen los países de América latina y algunas regiones de África o Asia⁸.

En este sentido, entendemos que el rasgo fundamental de una economía como la argentina es la existencia de condiciones agroecológicas que permiten alcanzar una alta productividad del trabajo en la producción de mercancías agrarias. Esta mayor productividad abarata la fuerza de trabajo, por lo que la puesta en producción de las tierras argentinas es una fuente de plusvalía relativa para la acumulación de capital en el nivel mundial. Como contracara, el carácter privado del trabajo determina que fluya hacia la Argentina una masa de plusvalía no producida localmente, bajo la forma de renta de la tierra, constituyendo una detracción a la capacidad mundial de acumulación (Iñigo Carrera, 2007). A priori, esto implicaría la posibilidad de una potenciación de la acumulación de capital en la Argentina. Sin embargo, esa posibilidad depende del curso que siga la renta de la tierra.

Quien apropia primariamente la renta de la tierra es la clase terrateniente, pero ella puede ser también apropiada por los capitales individuales, bajo distintos mecanismos. Entre éstos, destacamos: a) los impuestos a la exportación, a través de los cuales la renta se torna recaudación del Estado, a ser desembolsada bajo distintas formas de gasto público⁹; b) la sobrevaluación de la moneda, que determina que, como la moneda nacional representa más valor internacionalmente del que repre-

⁸ Los demás países no tienen un rol tan claro en esta etapa histórica ya que no participan de manera relevante en la división internacional del trabajo.

⁹ Este gasto puede tener diferentes modalidades, desde subsidios directos hasta la generación de demanda social solvente -ya sea demanda directa por parte del Estado o vía políticas de gasto que aumenten el salario-. Otras formas de compensación directa por parte del Estado son las exenciones impositivas.

senta internamente, parte de la masa de valor de las exportaciones quede “retenida” en la mediación cambiaria, a ser apropiada por quienes utilizan divisas -los que importan, los que remiten utilidades, etc.-; c) por el efecto de “a” y “b”, el abaratamiento de las mercancías agrarias en el mercado interno, y por lo tanto, de la fuerza de trabajo que utilizan los capitales radicados en la Argentina (Iñigo Carrera, 2007).

Estos mecanismos de apropiación de renta de la tierra configuran ciertas características sobre la acumulación de capital en la Argentina. En este sentido, la sobrevaluación de la moneda -históricamente, uno de los mecanismos principales de apropiación- determina una traba a la exportación de mercancías no portadoras de renta de la tierra, por lo que los capitales que producen este tipo de mercancías ven su escala restringida a la del mercado interno¹⁰. Esto se conjuga con aquellas problemáticas características de la industrialización tardía -productividad menor, tecnología obsoleta, etc.- lo que permite afirmar el carácter de “rezagados” o “pequeños” de los capitales industriales que operan localmente. De esta forma, si bien el rol de la Argentina como productor de mercancías agrarias para el mercado mundial es totalmente claro durante el llamado “modelo agroexportador”, éste no cambia de manera estructural durante los procesos de “industrialización por sustitución de importaciones”.

La apropiación de renta de la tierra por parte de los capitales que se ubican localmente constituye, en este sentido, una compensación a su menor productividad, por lo cual, a pesar de tener mayores costos de producción, pueden seguir operando, y no necesariamente están imposibilitados de apropiar la tasa general de ganancia. Tal compensación abre la posibilidad de que incluso los capitales extranjeros que mundialmente estén a la vanguardia de la productividad -es decir, que sean capitales medios- puedan valorizarse en la Argentina sin necesidad de poner en movimiento esta productividad. Antes bien, se radican localmente restringiendo su escala para abastecer el mercado interno, por lo que son *fragmentos* de capitales medios¹¹ (Iñigo Carrera, 2008). Hacia fines de los sesenta, el desarrollo industrial que resulta de esta especificidad implica la coexistencia de tres “tipos” de capitales industriales: los vinculados con el procesamiento de materias primas exportables, los pequeños capitales nacionales y los fragmentos de capitales medios extranjeros.

¹⁰ Esto es así siempre y cuando no reciban una compensación tal que supere la magnitud de la sobrevaluación.

¹¹ La forma en que típicamente se valorizan es mediante el uso de tecnologías obsoletas para las condiciones medias de producción -maquinaria amortizada, o que en otros ámbitos se habrían visto forzados a descartar-, subsidios, exenciones impositivas, posibilidad de vender por encima del precio internacional, entre otros (Schvarzer, 1996).

De esta forma, la primera determinación de los capitales que operan en la Argentina es que son fuertemente dependientes de la magnitud de la renta de la tierra apropiable. Pero la cuestión no se agota aquí. Dado el carácter cíclico que tiene la magnitud de renta de la tierra que fluye al país, ésta no se encuentra constantemente disponible en el volumen necesario para sostener al conjunto de los capitales locales. Ello resulta en que la forma de acumulación de capital en la Argentina -como en otras vinculadas con la producción de mercancías portadoras de renta- presenta un carácter marcadamente cíclico. A su vez, dado su carácter de pequeños capitales, van quedando progresivamente más alejados de los estándares de productividad internacional, lo que hace crecer la necesidad de compensaciones sin correlato en la disponibilidad de las mismas, todo lo cual exacerba el carácter volátil de la acumulación.

Ahora bien, los roles que tienen los países en la división internacional del trabajo no son estáticos, sino que las transformaciones en el plano productivo tienen la potencia de modificarlos. En particular, a través de las mencionadas revoluciones productivas de la década de los setenta, se inicia una serie de procesos que reconfiguran la estructura global de la acumulación de capital, dando lugar a lo que se conoce como la “nueva división internacional del trabajo” (Alcorta, 1999; Fitzsimons, 2016; Fröbel *et al.*, 1980; Kaplinsky, 1989). Un elemento clave de este proceso es la posibilidad de deslocalizar la producción que, en definitiva, es una forma particular de la estrategia de desintegración vertical: no sólo los capitales pueden desprenderse de las partes más simples de los procesos productivos, sino que pueden abastecerse desde cualquier lugar del mundo, y en particular, desde aquellos países en los que la fuerza de trabajo es más barata. Con el desarrollo de este proceso, surgen nuevos roles en la división internacional del trabajo, de los cuales hay dos que resultan aquí fundamentales. En primer lugar, los países que producen las partes más complejas de los procesos productivos, los “ex-clásicos”. En segundo lugar, aquellos que producen mercancías industriales de baja complejidad, con orientación al mercado mundial, sobre la base de las condiciones de venta de la fuerza de trabajo, como los del Sudeste Asiático (Cazón *et al.*, 2015; Iñigo Carrera, 2008).

En este contexto, surge una doble amenaza para los capitales que operan en países como la Argentina: por un lado, el notable aumento de productividad en los países centrales; por otro, la aparición de nuevos países que compiten en la producción industrial sobre la base de menores salarios. Ante esto, la renta se revela insuficiente de manera *estructural* para sostener el proceso de acumulación nacional bajo su forma previa. Bajo la forma de la liberalización comercial y financiera, comienza a gestarse un violento proceso de concentración de capital al interior de las fronte-

ras nacionales, caracterizado principalmente por la quiebra de pequeños capitales. Como consecuencia, la acumulación de capital local desde ese momento requiere sostenidamente fuentes adicionales de compensación, como la venta de la fuerza de trabajo por debajo de su valor y el endeudamiento externo (Iñigo Carrera, 2007; Graña; 2013; Kennedy, 2015; Jaccoud *et al*, 2015). En otras palabras, una magnitud de renta y/o endeudamiento que resulte insuficiente provoca una profundización o intensificación de las condiciones desfavorables en las cuales se vende la fuerza de trabajo, atentando contra la posibilidad misma de reproducción de la clase trabajadora argentina.

A lo largo de las diferentes etapas, vemos que la renta de la tierra no ha cumplido su rol como “potenciador” de la acumulación de capital local, más allá de que ha permitido liberar coyunturalmente a la fuerza de trabajo de compensar extraordinariamente a los capitales rezagados. Esto pone de manifiesto que la recirculación de la renta no se acota necesariamente al ámbito nacional de acumulación, sino que encuentra camino hacia la acumulación de capital mundial. Entre sus mecanismos se encuentra el pago de la deuda externa pública, la remisión de utilidades y dividendos de las empresas que operan localmente y la simple relación de capitales pequeños locales y sus proveedores o clientes en el extranjero en línea con lo desarrollado en el apartado anterior.

A partir de lo desarrollado en esta sección sostenemos que, para analizar una cadena productiva, deben reconocerse dos determinaciones. Por un lado, la existencia de capitales cualitativamente distintos y la conformación de sectores de la producción específicos de uno u otro tipo de capitales. Por el otro, las especificidades de los ámbitos nacionales que hacen más o menos viable el desarrollo en ellos de unas u otras actividades productivas.

Al observar un país como la Argentina, señalamos que la apropiación y circulación de la renta de la tierra bajo distintas vías es un determinante fundamental de la forma concreta que toma la acumulación de capital localmente. En este sentido, el ciclo económico nacional presentaría un rasgo particular. Al carácter cíclico normal de la acumulación capitalista se le agrega la relación entre el rezago productivo y la disponibilidad de fuentes de compensación. En ese contexto, las cadenas de valor que se asientan sobre territorio nacional dependen de esa disponibilidad que, ante la diferenciación cualitativa de los capitales, termina potenciando particularmente a los capitales medios, ya sea directamente o mediante sus fragmentos que operan localmente.

En otras palabras, la especificidad nacional impone un determinante

adicional a la diferenciación cualitativa de los capitales, ya que no sólo se distribuirá la plusvalía generada por la cadena sino también el conjunto de compensaciones disponibles. Entendemos que esta característica de nuestro país debe tenerse en cuenta no sólo para entender en concreto el funcionamiento de cierta cadena, sino también a la hora de discutir las potencialidades de las usuales recetas de política económica.

3. Identificación de las especificidades en las cadenas de valor. El caso automotriz

A partir del reconocimiento de las especificidades en movimiento, el resto del artículo está orientado a avanzar en la caracterización de ambos niveles de análisis, a través de una serie de indicadores preliminares que proponemos.

Por un lado, respecto de la configuración mundial de las cadenas de valor, consideramos que lo central reside en identificar el tipo de capital que opera en cada eslabón, y analizar los vínculos entre ellos. En primera instancia, el estudio histórico de las mismas arroja evidencias sobre esta cuestión ya que puede mostrar, a partir de las reconfiguraciones del proceso productivo y las estrategias de los capitales, qué capital se está potenciando. Adicionalmente, el grado de concentración de cada eslabón suele reflejar la presencia de uno u otro tipo de capital, aunque resulta necesario complementar dicho indicador analizando la magnitud del capital adelantado en ellos. La información sobre la magnitud de inversión en Investigación y Desarrollo también es una buena manera de analizar la forma de competencia que prima en cada eslabón como indicador del tipo de capital que opera allí. Finalmente, otro rasgo de particular importancia en el estudio global de una cadena es el análisis de las características materiales o técnicas de los procesos productivos que rigen sus distintos eslabones. Un primer panorama al respecto surge de estudiar las estructuras de costos de los mismos. En particular, tanto el peso que ocupa el capital variable sobre los costos totales, como el tipo de fuerza de trabajo necesaria en cada eslabón, son variables relevantes para comprender la localización geográfica de éstos.

Por el otro lado, respecto de la especificidad nacional, consideramos que lo fundamental es, primero, identificar la magnitud del rezago productivo con información vinculada con la productividad. Luego, sobre la base de las mencionadas características técnicas de los eslabones, identificar la capacidad de las distintas cadenas de valor -distinguiendo por eslabones en la medida que sea posible- de acceder a las diferentes fuentes de compensación: el pago de la fuerza de trabajo por debajo de su valor, o la renta de la tierra.

La capacidad relativa que presenta cada eslabón para acceder a la primera fuente -y la magnitud de la compensación- vendrían dadas tanto por el tipo de fuerza de trabajo que emplea, como por el peso del capital variable sobre el total. El indicador más directo del efectivo acceso a ella es la comparación internacional del poder adquisitivo de las remuneraciones pagadas en cada eslabón -al que se sumarían otros vinculados con las condiciones de trabajo-, pero se encuentran menos disponibles. Estos permitirían captar la compensación del rezago basada directamente sobre el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores.

Para la identificación del acceso a la renta de la tierra, es posible diferenciar entre mecanismos “directos” e “indirectos” de apropiación de renta. Los “directos” están vinculados con la participación en una cadena de producción de mercancías que portan renta de la tierra, o bien a la venta de otras mercancías a los perceptores directos de la misma, los terratenientes. Entre los “indirectos” se encuentran: 1) la redistribución de renta asociada con la sobrevaluación del tipo de cambio, para la cual brindan información los datos de comercio internacional, 2) la posibilidad de pagar menores salarios sin afectar la capacidad de reproducción de los trabajadores, gracias al abaratamiento de sus medios de vida, para lo cual es necesario la valuación del salario en una moneda de capacidad de representar valor constante (Fitzsimons y Guevara, 2016) y 3) el conjunto de compensaciones que el Estado otorga directamente sobre la base de recursos tributarios obtenidos de la renta, observables en políticas específicas de protección, créditos, entre otros. En términos generales, todos estos mecanismos están, en primera instancia, vinculados con la magnitud y formas de apropiación de la renta en cada momento.

A modo de ejemplo podría señalarse lo siguiente, en aquellos procesos productivos donde, en condiciones normales, la masa salarial tiene un escaso peso en la estructura de costos, las empresas difícilmente puedan compensar en gran medida su rezago productivo por las condiciones de venta de la fuerza de trabajo -sea mediante el deterioro de las condiciones de empleo o el abaratamiento de la fuerza de trabajo- ya que este componente no resultaría significativo. De manera contraria, en aquellos con un peso importante de la masa salarial, tendería a ser más relevante ese tipo de compensación.

A continuación, avanzaremos hacia la identificación de estos elementos para el caso de la cadena automotriz en las últimas dos décadas. Elegimos trabajar con esta cadena ya que es sumamente estudiada en el nivel mundial y en la Argentina, por lo cual la disponibilidad de información está relativamente asegurada. A su vez, es lo suficientemente relevante en escala nacional como para que su análisis nos aporte información sobre las tendencias de la economía y las particularidades secto-

riales. Para la comparación internacional nos referiremos a Estados Unidos en razón de que es uno de los mercados automotrices más grandes del planeta, donde se localiza un conjunto de capitales de tamaño relevante. Por ello, aun reconociendo la parcialidad del estudio, consideramos suficiente para describir el sector en escala mundial. Finalmente, la información refiere a los años 2004 ó 2007 en función del último Censo Económico disponible en nuestro país y el de año más cercano a éste en Estados Unidos, respectivamente.

3.1. Configuración actual de la cadena mundial automotriz

Hacia la segunda década del siglo pasado, se abandonaron las técnicas artesanales con las cuales se fabricaban los automóviles desde su invención cuando, impulsada por la empresa Ford, se inició la utilización de la línea de ensamblaje para la fabricación masiva de vehículos estandarizados. A partir de allí, se configuró el modelo de producción “fordista” que regiría hasta la década de los setenta, en el cual, según el propio Ford, la organización óptima del trabajo se lograba ordenando a personas y máquinas en el montaje de productos uniformes (Narodowski y Remes Lenicov, 2014). Tal modelo de producción era predominantemente impulsado por la “gran empresa” dedicada a la producción en serie de un reducido número de modelos de autos, organizada a su interior con “talleres por piezas” que contaban con máquinas y trabajadores “especializados” para las mismas (Coriat, 2000: [1979]). En este contexto, al integrar en su interior la mayoría de las tareas productivas, el grueso de las relaciones comerciales establecidas por las empresas automotrices tenía como contraparte a otros capitales medios: los grandes proveedores de insumos básicos¹².

Hacia la década de los setenta, esa forma de organización de la producción comenzó a enfrentar dificultades para sostener la valorización de las empresas. Por un lado, por problemas irresueltos vinculados con la gestión de la fuerza de trabajo y, por el otro, porque la creciente heterogeneidad de la fuerza de trabajo demandaba la ampliación de los modelos a producir, lo cual entra en choque con la característica línea de producción rígida del fordismo (Graña, 2013).

¹² Si bien existen ciertas pequeñas empresas dedicadas a la fabricación y provisión de autopartes, su generalización como un verdadero “eslabón” de la rama no se efectiviza sino a partir del abandono del régimen fordista. En dicho régimen, la producción autopartista estaba integrada y al mismo tiempo relegada a la condición de apéndice de la industria terminal, dedicando su producción a la refacción del parque automotor en circulación. Después, en el período de reestructuración posterior a la crisis de 1979-1982, este segmento tomó relevancia como parte de la estrategia de adopción del nuevo paradigma en el cual la producción se habría de estructurar en una red global (Rodríguez, 2013).

Así, comienzan a experimentarse nuevas formas de producción que involucran el uso de plataformas comunes y la flexibilización de la línea de montaje. En ese contexto, las empresas logran abaratar los costos de diseño y también cuentan con la capacidad de modificar rápidamente las características y los volúmenes de producción, acorde con los cambios súbitos de la demanda (Humphrey y Memedovic, 2003; Narodowski y Remes Lenicov, 2014; Fitzsimons y Guevara, 2016). Mediada por estos avances tecnológicos, emerge como nueva estrategia de valorización de las empresas automotrices el desprendimiento de la producción de ciertos componentes -y luego también de la producción de conjuntos y subconjuntos-, para retener en su interior principalmente el proceso de diseño, ensamble y pintura final del producto. Estos últimos se realizan con una importante automatización productiva desplegada a lo largo de diferentes líneas de montaje. Se conforma así, por un lado, un eslabón propio de empresas “terminales” que, si bien manejan distintos perfiles productivos, es relativamente homogéneo. Por el otro, se desarrollan proveedores de autopartes que se vinculan con las terminales a través de la subcontratación. Dentro del eslabón “autopartista” se agrupan un conjunto de empresas sumamente heterogéneas. Se distinguen así distintos “anillos” de proveedores, en relación con el rol que ocupan en el proceso productivo y al vínculo que éstos establecen con las terminales. Los “anillos” de empresas a cargo de las partes y piezas más simples presentan una alta atomización, escasa dinámica tecnológica, y la competencia suele ser directamente vía precios (CIECTI, 2012a).

En la actualidad, las terminales se vinculan con un pequeño número de proveedores que le suministran partes complejas, conjuntos, o subconjuntos, a través del establecimiento de contratos de largo plazo^{13,14}. Entre estos proveedores se destacan, a partir de la década de los noventa, los “proveedores globales”, empresas más concentradas que cuentan con la capacidad de “seguir” a las empresas terminales hacia donde éstas localizan sus filiales, tienen la capacidad de ofrecer “soluciones integrales”, y participan juntamente con las terminales en el desarrollo de nuevos modelos e innovaciones de proceso (Humphrey y Memedovic, 2003). A su vez, progresivamente pasan a ser estos proveedores los que se vinculan con los autopartistas de los anillos inferiores, para la provisión de las partes y piezas más simples. De esta forma, las terminales se aseguran

¹³ Estos procesos han determinado una mayor heterogeneidad en el eslabón autopartista. Anteriormente, las terminales realizaban una mayor cantidad de actividades de manufactura y ensamble dentro de su unidad productiva, por lo que no existía una jerarquía tan marcada entre las empresas del sector autopartista (Motta, 2006).

¹⁴ El resto de las piezas de las cuales se proveen las terminales son en general producto de otras cadenas de valor como la metalmecánica y la electrónica (Narodowski y Remes Lenicov, 2014).

Cuadro 1. Indicadores de la especificidad de la rama automotriz. Estados Unidos.

	Indicador de Escala (2007)	Indicador de Concentración (2007)		Indicador de Composición Orgánica (2007)	Indicador de gasto en I+D (2011)
	Valor de activos depreciables por establecimiento (miles de dólares)	VBP primeras 4 firmas %	VBP primeras 20 firmas %	Masa salarial como % de los costos totales	I+D como % del VA
Terminales	163.379.859	68,1	97,3	8,7	31,0
Autopartes	13.537.697	19,1	42,4	22,3	6,6
Total industria	9.282.780	36,1	63,3	20,9	10,6

Fuente: Economic Census 2007-United States Census Bureau, BEA.

minimizar los costos de monitoreo y control de calidad (Humphrey y Memedovic, 2003).

Es en este contexto que entra en vigencia el análisis de la rama automotriz bajo la lógica de “cadena de valor” al distinguirse claramente el eslabón de las terminales del eslabón autopartista. En el **cuadro 1**, presentamos tres indicadores que permiten aproximarnos a la identificación del tipo de capital que opera en cada eslabón de la cadena automotriz, y por ende, también a ciertas diferencias en el funcionamiento de los mismos, principalmente en lo que hace a la forma de competencia que prima en ellos¹⁵.

Como se observa, el eslabón de las “terminales” tiene un capital fijo invertido por establecimiento que es 12 veces más grande al de la “autopartes”. A su vez, el sector “terminales” se encuentra fuertemente concentrado en tanto las primeras 4 empresas representan el 68 % del valor bruto de la producción, mientras que las primeras 20 alrededor del 97 %¹⁶. En el caso de las autopartes, los valores son mucho más reducidos, con 19 % y 42 % respectivamente. En este sentido, junto con las

¹⁵ En función de la disponibilidad de información estadística, todas las empresas productoras de partes se hallan condensadas en el eslabón “autopartes”. Reconocemos esto como un limitante de los indicadores presentados, particularmente para dar cuenta de la heterogeneidad de este eslabón y sus recientes procesos de transformación.

¹⁶ En el nivel global, para el año 2001, 13 terminales representaban alrededor del 87% de la producción mundial de vehículos, estadística que incluso subestima el nivel de concentración ya que algunas empresas son también dueñas de parte de productores más pequeños (Humphrey y Memedovic, 2003).

demás evidencias presentes en la literatura, se podría sostener que las empresas terminales operan como capitales medios, mientras las autopartistas serían pequeños capitales, con importantes disparidades a su interior¹⁷.

Por último, el peso de la masa salarial en la estructura de costos de cada sector sugeriría que la “composición orgánica” en las terminales es mayor a la del sector autopartista, en tanto la masa salarial sólo representa el 9 % en las primeras y cerca del 22 % en las segundas. La magnitud de la diferencia se pone más de manifiesto teniendo en cuenta que, según las mismas fuentes del **cuadro 1**, el salario medio neto anual en el sector autopartista es, para 2007, apenas el 61,8 % del de las terminales¹⁸.

Finalmente, el mayor peso del gasto en I+D como porcentaje del valor agregado sectorial que presentan las terminales (31 %) respecto del sector autopartista (apenas el 6,6 %), indicaría que es en el primero de estos sectores donde prima la introducción sucesiva de innovaciones como forma normal de competencia (CIECTI, 2012b), lo que también sugeriría que es allí donde se ubican los capitales medios de la rama.

Como vemos, en comparación con el eslabón de las terminales, el autopartista presenta una menor escala del capital invertido, menor grado de concentración y de complejidad tecnológica de sus procesos. Al interior del eslabón autopartista, estas diferencias se agudizan a medida que nos enfocamos en los anillos de proveedores más “alejados” de las terminales (CIECTI, 2012b). A su vez, y a diferencia del carácter “simétrico” que regía típicamente las relaciones de intercambio entre proveedores de insumos básicos y las empresas automotrices durante el fordismo, las vinculaciones entre las terminales y los autopartistas en la reconfiguración actual de la rama guardan distintos grados de asimetría, siendo más acentuada en los anillos inferiores que en los superiores. El vínculo estrictamente mercantil que rige los intercambios en los anillos inferiores, en los cuales las autopartistas compiten directamente vía reducción de precios (Humphrey y Memedovic, 2003), expresa de manera más cruda la

¹⁷ Resta señalar que la provisión de insumos básicos suele estar aún a cargo de empresas fuertemente concentradas en los niveles global o regional, es decir, de otros capitales medios. A su vez, intervienen en la cadena otra serie de pequeños capitales como son los mayoristas y talleres que abastecen al mercado de reposición, y las empresas que proveen servicios de comercialización, distribución y financiamiento, siendo la concesionaria la figura más tradicional. Esta última se vincula con las terminales mediante contratos de largo plazo, actuando en la generalidad de los casos por cuenta y riesgo propio, pero utilizando la marca y los símbolos distintivos del fabricante.

¹⁸ Estas evidencias marcaría también la mayor potencialidad del eslabón autopartista para apropiar recursos del abaratamiento o deterioro de las condiciones de empleo de sus trabajadores.

“liberación” de plusvalía hacia los siguientes eslabones de la cadena. Por otro lado, la diferencia cualitativa entre los capitales medios automotrices y sus proveedores directos se expresa en el mayor poder de negociación de los primeros para establecer las condiciones de los contratos, tanto en lo que hace a precios y cantidades pactadas como a una serie de estrictas especificaciones de producto -en cuanto a criterios de estándares de calidad, tecnológicos y de innovación- que deben cumplir los últimos¹⁹. Todas éstas no son sino formas concretas en que se realiza la valorización diferencial que distingue a uno y otro tipo de capital.

Si bien los procesos de concentración en los anillos superiores -en particular, en lo referido a los “proveedores globales”- han aumentado la “simetría” de las relaciones con las terminales, se reconoce que las autopartistas no dejan por ello de ser dependientes de aquéllas (Alcorta, 1999; CIECTI, 2012b; OIT, 2005). Ante esto, corresponde indagar cuál es el contenido detrás de este vínculo más “simétrico”: una posibilidad es que la mayor capacidad de valorización de los proveedores globales sea una forma a través de la cual las terminales aseguran su propia valorización, por ejemplo, porque logran vincularse con un menor número de empresas y desligarse de ciertos costos de innovación o control. En cualquier caso, entendemos que la posibilidad misma de que estos proveedores globales se concentren y logren una mayor valorización -y lo mismo rige para los pequeños capitales en general- no está dada, como señala la teoría CGV, por un desarrollo autónomo de las capacidades de estas empresas, sino que sucede, en todo caso, como reflejo del proceso de concentración de los capitales medios de las terminales, que se realizan necesariamente en una mayor escala.

3.2. Configuración y evolución de la cadena automotriz en la Argentina²⁰. Presentación de la necesidad de compensaciones

Al analizar el desempeño de la cadena de valor automotriz en la Argentina “a fronteras cerradas” puede parecer que ésta sostiene condiciones de competencia similares a las que tiene la cadena de valor en el nivel mundial. En efecto, como puede observarse en el **cuadro 2**, el grado de concentración de la producción en nuestro país es casi idéntico a aquel que muestra la industria operando en condiciones medias (cua-

¹⁹ Relaciones de este carácter se reproducen también entre los pequeños capitales de distintos montos que habitan unos y otros anillos autopartistas. Sin embargo, es difícil sostener que los autopartistas más grandes tengan una capacidad similar a la de las terminales para retener la plusvalía liberada obtenida de los capitales más pequeños, la cual quizá continúa su ciclo hasta aquéllas.

²⁰ Para una descripción pormenorizada de la historia de la cadena en la Argentina, ver Morero (2013).

Cuadro 2. Concentración del valor bruto de producción a precios básicos en los primeros 4 y 20 locales, en miles de pesos. Argentina, 2003.

	Indicador de Concentración			
	Primeros 4		Primeros 20	
	VBPpb	%	VBPpb	%
Terminales	3.618.557	61,1	5.922.642	100,0
Autopartes	1.175.726	21,3	2.490.497	45,1
Promedio industrial	87.415.589	42,6	148.898.855	72,6

Fuente: CNE 2004/2005 – INDEC.

Nota: El “promedio industrial” de concentración surge de un promedio simple del grado de concentración en cada uno de los eslabones de la industria.

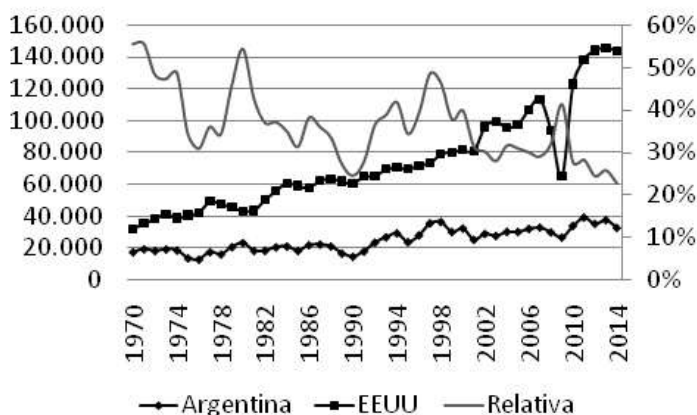
dro 1). Aquí se pone de manifiesto el alto nivel de concentración de la producción en el eslabón de terminales, en el que los primeros 4 locales alcanzan el 61,1 % del valor bruto de producción, superando ampliamente el 21,3 % de la producción que abarcan los cuatro primeros locales del eslabón autopartista y un nivel promedio de concentración por ramas industriales del 42,6 por ciento²¹.

A su vez, como era de esperar, la evolución de la productividad del trabajo de la rama automotriz en su conjunto muestra históricamente una tendencia creciente. El **gráfico 1** permite apreciar esta tendencia en los últimos 45 años, período en el cual la productividad ha aumentado aproximadamente un 87 %. En conjunto, hasta aquí se podría afirmar que la evolución de la industria automotriz en la Argentina se corresponde con un proceso genuino de acumulación de capital, es decir, que se basa sobre el desarrollo de las fuerzas productivas del trabajo.

Sin embargo, si volvemos a observar el **gráfico 1**, al analizar la evolución de la productividad en términos internacionales notamos que en la Argentina presenta un nivel menor y un ritmo de crecimiento inferior a la de la industria que opera en condiciones medias. Así, entre 1970 y 2014, el aumento de la productividad en Estados Unidos (356 %) ha sido notablemente mayor que en nuestro país; haciendo caer la productividad relativa desde un 56% al comienzo del período hacia un 23% en la actualidad. Esto evidencia que la rama automotriz local no sólo no opera en las condiciones normales de producción sino que progresivamente aumenta su rezago respecto de los estándares internacionales.

²¹ En función de cómo se presenta la información en el Censo Económico, los datos para la Argentina refieren a locales, mientras que para Estados Unidos refieren a empresas.

Gráfico 1. Valor agregado por obrero en la industria automotriz Argentina y Estados Unidos, dólares de 1985 (eje izquierdo). Productividad relativa Argentina/Estados Unidos (eje derecho). 1970-2014.



Fuente: PADI-CEPAL, Fichas Sectoriales-CEP, BEA.

Si buscamos la explicación a tal desempeño encontramos que surge tanto de las reducidas escalas de producción con las que operan las terminales en el país²² como de las tecnologías utilizadas, que presentan un rezago respecto de los estándares internacionales (CIECTI, 2012a; Santarcángelo y Perrone, 2013). Por el lado del eslabón autopartista se puede sostener el mismo argumento (Motta, 2006).

En otras palabras, la cadena en la Argentina presenta los mismos rasgos que en Estados Unidos pero en una escala marcadamente reducida. En este sentido, se podría afirmar que los capitales que operan en la cadena automotriz son todos pequeños capitales, en tanto han quedado atrás en el proceso de concentración del capital. Sin embargo, estos capitales automotrices que producen en la Argentina a pequeña escala y con tecnologías atrasadas, son fragmentos de capitales automotrices que en sus países de origen están al frente del desarrollo de la capacidad productiva del trabajo²³. El hecho que estos capitales extranjeros opten por radi-

²² Reflejo de esto es que, sobre datos de EC07-United States Census Bureau, OICA y Porta et al. (2014), para el año 2007, el cociente entre la cantidad de vehículos producidos y la cantidad de empleados de la rama automotriz en Estados Unidos duplica el de la Argentina. Fitzsimons y Guevara (2016) obtienen similares conclusiones.

²³ En la Argentina, las 11 empresas terminales que operan son: Ford, General Motors (EUA), Volkswagen (Alemania), Toyota (Japón), PSA Peugeot-Citroën (Francia), FCA (Italia), Renault (Francia), Mercedes Benz (Alemania), Honda (Japón), Iveco (Italia) y Scania (Suecia).

carse ellos mismos en países como la Argentina muestra que es más rentable abastecer el mercado regional produciendo con baja productividad que hacerlo a través de exportaciones producidas en condiciones normales²⁴. Como desarrollamos en la sección anterior, entendemos que esto es sólo posible gracias a que en la Argentina fluye hacia los capitales industriales una masa de ganancia extraordinaria cuyas fuentes principales son la renta de la tierra y las condiciones de venta de la fuerza de trabajo.

A partir de aquí, desde el estudio de las condiciones concretas en que opera cada cadena, podemos analizar la existencia o preponderancia relativa de estas dos fuentes de compensación. El **cuadro 3** muestra una aproximación a la estructura de costos de la industria automotriz, desagregada en terminales y autopartes. Como puede observarse el peso de la masa salarial para las terminales en la Argentina es de 5,3 %, mientras que los insumos y bienes de equipo durable representan en conjunto casi un 88 %. En el caso de las autopartes, el peso de la masa salarial es significativamente mayor²⁵.

Ahora bien, en comparación con Estados Unidos, se observa que en ambos eslabones el peso de la masa salarial en la estructura de costos es significativamente menor en la Argentina (ver **cuadros 1 y 3**). A priori, sería esperable que la relación fuera inversa, dadas las brechas tecnológicas locales y su menor automatización respecto de los “estándares internacionales”. A nuestro entender, esto se explica porque los capitales de la industria automotriz que operan localmente tienen la capacidad de desembolsar menos capital para adquirir su fuerza de trabajo. Por un lado, efectivamente por su abaratamiento en función de la circulación a menor valor de los mercancías agrarias que forman parte de su canasta de consumo -sobreevaluación y retenciones de por medio- pero además por el deterioro de las condiciones de empleo en la Argentina *vis a vis* Estados Unidos (Fitzsimons y Guevara, 2016).

Si observamos al interior de la cadena se observan diferencias importantes. Al igual que lo visto en Estados Unidos, aquí se replica la mayor “tecnificación” del eslabón terminales. Pero tales guarismos esconden la importante brecha salarial entre eslabones (cercana al 50 % en 2007,

²⁴ En este sentido, parte de la literatura destaca que durante la década de los noventa gran parte del crecimiento de la industria automotriz tuvo lugar en países en desarrollo, debido a que en los países desarrollados obtenían una baja rentabilidad (Humphrey y Memedovic, 2003).

²⁵ Como señalamos más arriba, podría ser relevante el acceso a los “insumos primarios” como mecanismo “directo” de compensación, pero en el caso de la industria automotriz no lo son por lo señalado en la nota al pie 16: los proveedores de los insumos industriales suelen ser capitales medios.

Cuadro 3. Estimación de la estructura de costos para la industria automotriz en la Argentina (2004).

	Terminales %	Autopartes %
Insumos Agrarios	0	0,1
Otros Insumos primarios	0	0,8
Insumos Industriales	84,3	75,9
Medios de producción durables	3,7	1,8
Servicios	6,7	10,3
Masa salarial	5,3	11,1

Fuente: Elaboración propia sobre Cuadro de Utilización Intermedia de Bienes Nacionales e Importados (2004)-INDEC, CNE 2004/2005-INDEC y Porta et al. (2014).

Porta *et al.*, 2014) y la menor la calidad del vínculo laboral en las autopartistas (Barrera, 2012). Sin embargo, es difícil pensar que -dado el peso de la masa salarial en la estructura de costos en condiciones normales, lo que nos indicaría el dato de EUA-, la compensación por la fuerza de trabajo -sea por su abaratamiento o por el deterioro de sus condiciones de vida- alcance a cubrir la importantísima brecha de productividad existente. Esto indicaría que la compensación principal de la industria automotriz, y a su interior de las terminales automotrices, debe provenir de otros mecanismos vinculados con la renta de la tierra. Para encontrarlos avancemos sobre sus particularidades en la Argentina.

Un primer rasgo destacable se vincula con las estrategias regionales bajo las cuales las automotrices se instalan en nuestro país, amparándose en el marco del Régimen Automotriz y Régimen Autopartista, sancionados durante la década de los noventa²⁶. Por ello, es necesario analizar de qué forma surge y opera este régimen y cómo entendemos que éste sirve para dar vía a la apropiación de renta de la tierra.

En los años noventa, la sobrevaluación cambiaria, en conjunto con la

²⁶ Previo a las reglamentaciones de los noventa, la industria automotriz operaba en la Argentina con una fuerte orientación hacia el mercado interno, lo cual generó durante la ISI efectos favorables en el empleo y en el entramado productivo (Santarcángelo y Pinazo, 2009). No obstante, acarreaba fuertes problemas de productividad, ligados con la producción en pequeña escala, reforzada por el hecho de que, ante la falta de complementación productiva, las terminales tenían una importante diversificación de modelos. A comienzos de la década de los ochenta, varias terminales comenzaron a retirarse del país y la industria automotriz sufrió en su conjunto una fuerte contracción (Arza y López, 2008). En todo este período, la capacidad de valorización de los capitales automotrices que operaban localmente -subsidiarias de capitales extranjeros- se sustentó principalmente sobre la puesta en movimiento de capital fijo que resultaba obsoleto en sus países de origen (Fitzsimons, 2016).

ausencia de impuestos a la importación, facilitó un importante proceso de concentración industrial. A nuestro entender, en la industria automotriz, este proceso tuvo un doble aspecto. Por un lado, la incorporación de tecnología y de técnicas de organización de la producción por parte de las terminales. Por otro, la quiebra de pequeños capitales nacionales de la industria de autopartes, en gran medida reemplazados por los “proveedores globales” o autopartistas extranjeros.

El proceso de tecnificación tuvo como resultado un aumento de la escala de producción de las terminales automotrices y la reducción del *mix* de producción. En parte, además de las ventajas dadas por la sobrevaluación y la apertura, el Régimen Automotriz impulsó esas estrategias garantizando a las terminales un espacio ampliado de valorización, principalmente a través del establecimiento de un arancel externo común y el sistema de comercio compensado que reduce los aranceles entre países del Mercosur (García y Graña, 2015). A partir de entonces, las terminales han tenido una estrategia de complementación productiva entre los socios más grandes: la Argentina y Brasil²⁷.

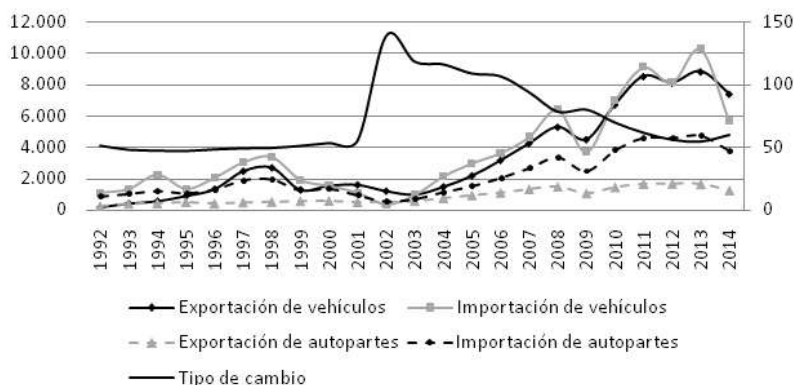
De esta forma, una de las compensaciones más claras que tiene esta industria es que, si el tipo de cambio se encuentra sobrevaluado, cada importación realizada por capitales localizados en la Argentina representa una apropiación de renta de la tierra, como fuente que sostiene aquel tipo de cambio. Como evidencia de ello se torna relevante analizar de manera conjunta la evolución del tipo de cambio y de la balanza comercial del sector, junto con los principales destinos de importación y exportación (Müller, 2016).

Como se puede observar en el **gráfico 2**, y se encuentra explícitamente señalado en los acuerdos regionales, el intercambio de vehículos terminados se encuentra relativamente compensado. De allí que la apropiación de renta que se realiza a través de la importación de vehículos abarataados por la sobrevaluación se compensa *grosso modo* con la exportación.

En este sentido, lo central del proceso de compensación es el comercio de autopartes, donde el intercambio es fuertemente deficitario. En otras palabras, la integración nacional de la producción es baja para la

²⁷ En particular, Brasil se especializa en los modelos más pequeños. Existen además asimetrías entre los países vecinos, siendo Brasil el principal receptor de inversiones, y en donde se localizan las pocas actividades de mayor valor agregado que se han radicado regionalmente, como la adaptación de modelos para el mercado regional. También se radican allí los principales proveedores globales, dificultando para la Argentina la producción de autopartes. Una de las posibles razones para esta dinámica es la mayor escala del mercado brasileño, que se replica en las mayores escalas de las terminales automotrices. Otra razón posibles es la batería de incentivos fiscales otorgados (Arza y López, 2008; CENDA, 2008; CIECTI, 2012a; Santarcangelo y Pinazo, 2009).

Gráfico 2. Evolución de las exportaciones e importaciones de vehículos y autopartes (en millones de dólares, eje izquierdo) y tipo de cambio real (promedio 2006-2007=100, eje derecho), 1992-2014.



Fuente: Fichas Sectoriales-CEP, Jaccoud et al. (2015).

Argentina, de manera que las terminales compren sus autopartes abarataadas sobre la base de la sobrevaluación. Esto es, a las ya beneficiosas condiciones de compra-venta que establecían con los pequeños capitales autopartistas, ahora las terminales le adicionan un abaratamiento adicional en función de la apropiación de renta de la tierra portada en la sobrevaluación.

Más aún, se puede comprobar el fundamental rol de la importación abarataada de autopartes en la valorización de las terminales al analizar la estructura arancelaria de la cadena. Como señalan varios autores, la protección efectiva en los vehículos es notablemente más alta que en las autopartes. De este modo, las terminales locales pueden importar, libres de arancel y abarataados por la sobrevaluación, los componentes de los vehículos que -aun pese a la sobrevaluación-logran exportar gracias a los acuerdos del Mercosur (Arza y López, 2008; CIECTI, 2012b). De manera relacionada, el mayor arancel sobre los vehículos da la posibilidad de elevar el precio de venta en el mercado regional por encima del “precio internacional” en el que circulan normalmente esos bienes (CENDA, 2008; Fitzsimons y Guevara, 2016)²⁸. La posibilidad de realizar esas mercancías encarecidas puede vincularse con la apropiación directa de renta de la tierra, si es que se adquieren esos vehículos como medios de pro-

²⁸ La existencia de cupos a la importación y licencias no automáticas de importación pueden interpretarse como mecanismos de compensación que operan en el mismo sentido que las tarifas arancelarias.

ducción agropecuarios o para consumo de los terratenientes (las conocidas *pick-ups*)²⁹; o bien, si es adquirido por la clase trabajadora, a una compensación -en principio- lograda a costa del encarecimiento de la fuerza de trabajo local para todos los demás capitales.

Para completar el compendio de compensaciones que perciben las terminales automotrices podemos señalar que, más allá de las que abaratan las partes componentes de su capital, al cerrar su ciclo de producción enfrentan la posibilidad de remitir utilidades ampliadas, nuevamente, por la sobrevaluación cambiaria³⁰.

Finalmente, la cadena ha recibido una serie de subsidios y políticas específicas que pueden en este marco interpretarse como compensaciones “indirectas”, mediante las cuales bajo distintos mecanismos se redistribuyen porciones de la renta apropiada a través de impuestos por el Estado. Entre ellos, se destacan principalmente los reintegros por la compra de autopartes locales, exenciones del pago de impuestos, regímenes especiales de promoción sectorial y créditos otorgados, tanto para la producción como para la compra de automóviles. Estos mecanismos son la forma común bajo la cual las empresas terminales y proveedores globales definen la localización de sus establecimientos productivos (CENDA, 2008; Arza y López, 2008). A estos se suman las políticas específicas para acelerar la renovación de automóviles en mercados de bajo poder adquisitivo o en ciclos recesivos, como el “Plan Canje”, PROCREAUTO, “A rodar”, etcétera.

Breve comentario sobre la evolución de la cadena de valor en la Argentina

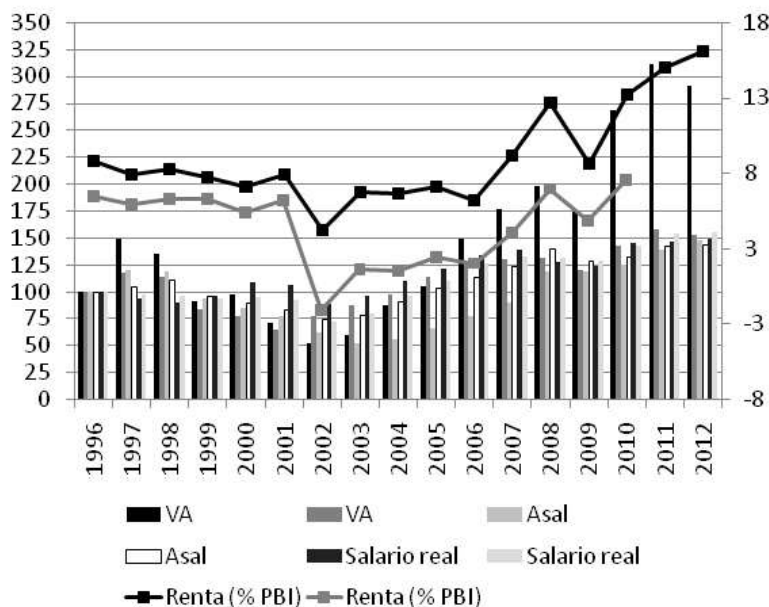
Con el análisis primero de la necesidad de compensaciones en función del rezago productivo en la Argentina, las condiciones estructurales de funcionamiento de esta cadena y los principales mecanismos de compensación, veamos sintéticamente cómo ella ha evolucionado en relación con la disponibilidad de su principal fuente de compensación.

Evidentemente, esta cadena de valor, como cualquier otra en la Argentina, muestra una relación muy estrecha con el ciclo de la renta, tanto en la recesión como en la expansión (**gráfico 3**). En función de la reconfiguración productiva ocurrida durante el período, lo que se observa es que el importante crecimiento del eslabón terminales no tuvo un

²⁹ Para un desarrollo completo de este mecanismo y la relevancia que tiene para la industria automotriz argentina desde su conformación, ver Fitzsimons y Guevara (2016).

³⁰ Según datos del BCRA, ha remitido al exterior unos 1.205 millones de dólares entre 2003 y 2014, un 5% del total del período.

Gráfico 3. Evolución del valor agregado, asalariados, salario real de las terminales y autopartes (1996=100, eje izquierdo) renta de la tierra total y renta apropiada secundariamente (como porcentaje del producto, eje derecho). 1996-2012.



Fuente: Porta et al. (2014) e Iñigo Carrera (2007).

efecto relevante sobre el autopartista, dado que el primero triplica su valor agregado entre 1996 y 2012, mientras que el segundo apenas crece un 50 por ciento.

En relación con la generación de puestos de trabajo no se observan grandes diferencias entre ambos eslabones de la cadena. Ambos ampliaron su masa de trabajadores alrededor del 40 % respecto de 1996, sin embargo, la evolución en las “terminales” es mucho más cíclica ya que, en el pozo de 2002, habían reducido un 50 % su personal, mientras que las “autopartistas”, un 25 %. En sentido contrario, dada la evolución diferencial del producto y la similar en el empleo, la productividad evolucionó de manera muy dispar, profundizando la diferencia entre eslabones. En el caso de los salarios la evolución también es similar para ambos eslabones de la cadena, posiblemente por la forma de negociación colectiva vigente (Castillo *et al*, 2006).

4. Conclusiones

En el presente artículo argumentamos acerca de la relevancia de reconocer dos determinaciones específicas que hacen al desenvolvimiento de la acumulación de capital: la diferenciación cualitativa de los capitales entre medios y pequeños y las características específicas que tienen los diferentes países. Aunque estos rasgos suelen aparecer en los estudios sectoriales, comúnmente son dejados de lado o minimizados a la hora de plantear las posibilidades de desarrollo del sector, cadena o país estudiado. A diferencia de lo anterior, consideramos fundamental para encarar dicho objetivo, partir del reconocimiento de que no todos los capitales poseen las mismas potencialidades ni todos los países la misma especificidad. En la Argentina, como explicamos previamente, esta doble determinación implica que al interior de una cierta cadena productiva, a la transferencia de plusvalía desde los capitales pequeños hacia los medios -fruto de dicha diferenciación- se añade la circulación de un conjunto de compensaciones disponibles para cubrir el rezago productivo.

A partir del caso de estudio que tomamos, hemos visto que la cadena automotriz es liderada por capitales medios en el eslabón de las terminales, y que en la Argentina presenta la particularidad de que las filiales se radican con importantes brechas productivas. La inserción local de estas actividades puede entenderse, como hemos presentado, por la apropiación de compensaciones extraordinarias, fundamentalmente de renta de la tierra y, en menor medida, de las condiciones de venta de la fuerza de trabajo. De allí que el ciclo de acumulación de esta industria sea tan errático como el de su principal fuente de compensación.

Como señalamos, estas compensaciones, lejos de desarrollar empresas nacionales en esta industria, son apropiadas por filiales de terminales extranjeras -mediante los diferentes mecanismos señalados- y se remiten al exterior como utilidades y dividendos. De esta forma, terminan potenciando la valorización de un capital individual que no tiene aquí la necesidad de desarrollar las fuerzas productivas del trabajo. A esto se suma que, dada la importante dinámica tecnológica de esta industria en la escala mundial, este funcionamiento no hace más que ampliar el rezago productivo en el tiempo. En consecuencia, la magnitud de compensaciones necesarias es también creciente. Ante esta configuración, se nos presenta un primer interrogante, cuya respuesta es tal vez accesible, aunque desalentadora: ¿cómo se sostendrá esa demanda incrementada de compensaciones? Sin embargo, esta pregunta podría ser eludida, encarando una más difícil de contestar, pero mucho más alentadora: ¿cómo transformar productivamente la cadena para evitar la necesidad de compensaciones?

Frente a estos rasgos, es difícil pensar que la estrategia de *upgrading* sea siquiera posible. No sólo por la distancia existente entre los rasgos de los capitales medios que operan en los eslabones privilegiados -“terminal” y “anillo 1”- y las autopartistas nacionales y las dificultades para lograr un volumen de capital mayor, innovación, etc. Además, la posibilidad de ingresar en esos eslabones depende de acumular capital más rápido que las empresas ya presentes y, si no crece la demanda social solvente como para admitir otro capital de esa escala, desplazar a los que allí producen. Esto es prácticamente irrealizable si los pequeños capitales pierden parte de su ganancia en la circulación. Ahora bien, dada la existencia de renta de la tierra parecería que esa valorización extraordinaria no sería problemática. Pero sus mecanismos de apropiación implican que: a) la renta es apropiada por los pequeños capitales -en la compra abaratada de insumos y fuerza de trabajo- pero, dada su forma de valorización, la misma continúa su circulación hacia los medios o b) directamente se opone al objetivo buscado de acceder al mercado mundial para elevar su escala de acumulación, como sería el caso específico de la sobrevaluación.

Aunque de manera exploratoria, el marco de investigación que presentamos tiene como potencia tanto comprender el funcionamiento local de distintas cadenas, como también constituir una herramienta para repensar la transformación de la estructura productiva argentina. En particular, y como futura línea de investigación, la comparación de distintas cadenas en el nivel nacional mediante estos indicadores permitiría comprender qué eslabones de ellas presentan mayores posibilidades para operar con capitales medios en nuestro país. Para ello, es fundamental discutir de qué otra manera, si es acaso posible, podría realizarse la recirculación y apropiación de la renta de la tierra, en pos de potenciar el desarrollo de las fuerzas productivas del trabajo.

Bibliografía

- Alcorta, L. (1999), “Flexible automation and location of production in developing countries”, *The European Journal of Development Research*, 11(1), pp. 147-175.
- Arza, V., y López, A. (2008), “El caso argentino”, en A. López (coord.), *La industria automotriz en el Mercosur*, Red Mercosur, pp. 53-148.
- Bair, J. (2005), “Global capitalism and commodity chains: looking back, going forward”, *Competition & Change*, 9(2), pp. 153-180.
- Barletta, F.; Kataishi R. y Yoguel, G. (2013), “La trama automotriz argentina: dinámica reciente, capacidades tecnológicas y conducta”, en Stumpo G. y Rivas D. (comp.), *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI*, CEPAL, mayo.

- Barrera, F. (2012), "Informalidad y transferencia de valor en las cadenas productivas de la Argentina. Un estudio a partir de la matriz insumo-producto", *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 12(2), pp. 153-180.
- Castillo, V.; Rojo, S.; Rotondo, S. y Yoguel, G. (2006), "El complejo automotor: empleo, trayectorias y negociación colectiva", en *Trabajo, ocupación y empleo: especialización productiva, tramas y negociación colectiva*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Serie Estudios N° 4, abril.
- Cazón, F.; Graña, J. M.; Kozłowski, D. y Lastra, F. (2015), "Nueva división internacional del trabajo, diferenciación y superpoblación relativa: un análisis de sus relaciones y determinaciones", *VIII Jornadas de Economía Crítica*, Universidad Nacional de Río Cuarto.
- CENDA (2008), "El complejo automotriz argentino: las terminales a la promoción y el desarrollo industrial al descenso", *Notas de la economía argentina*, Edición 05, agosto.
- Cesana, P. y Weksler, G. (2015), "La industria argentina en el marco de las formas actuales de competencia. El caso de las cadenas de valor automotriz y textil", *V Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- CIECTI (2012a), *Análisis tecnológico prospectivo sectorial*, trabajo N° 1, marzo.
- CIECTI (2012b), *Análisis Tecnológico Sectorial*, trabajo N° 2, cuarto trimestre.
- Coriat, B. (1992), *Pensar al revés. Trabajo y organización en la empresa japonesa*, Siglo XXI, México.
- Coriat, B. (2000: [1979]), *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*, Siglo XXI, México.
- Dalle, D.; Fossati, V. y Lavopa, F. (2013), "Cadenas globales de valor y políticas de desarrollo: trazando los límites de las visiones liberales de inserción a la economía global", *Revista Argentina de Economía Internacional*, Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, N° 2, pp. 3-16.
- Fitzsimons, A. (2016), "Proceso de trabajo e internacionalización del capital: determinantes globales del "atraso" tecnológico de la industria automotriz argentina en las décadas de 1950 y 1960", *Trabajo y Sociedad*, N° 26, pp. 225-240.
- Fitzsimons, A. y Guevara, S. (2016), "Transnational corporations and the restructuring of the argentine automotive industry: change or continuity", mimeo.
- Fröbel F.; Heinrichs, J. y Kreye, O. (1980), *La nueva división internacional del trabajo: paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo*, Siglo XXI, Madrid.
- García N. y Graña, J. M. (2015), "Tendencias generales de la integración productiva y asociatividad empresarial en el Mercosur", en Trucco, P. (coord.), *Socios en la Integración Productiva. La estrategia asociativa de las empresas en el Mercosur*, Editorial Teseo, Buenos Aires (ISBN: 978-987-72-3049-9).

- Gereffi, G. (2001), "Shifting governance structures in global commodity chains, with special reference to the internet", *American Behavioural Scientist*, 44(10), pp. 1616-1637.
- Gereffi, G. (1996), "Global Commodity Chains: New Forms of Coordination and Control Among Nations and Firms in International Industries", *Competition and Change*, 1(4), pp. 427-439.
- Gereffi, G.; Humphrey, J. y Sturgeon, T. (2005), "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy*, 12(1), pp. 78-104.
- Gereffi, G.; Humphrey, J.; Kaplinsky, R. y Sturgeon, T. (2001), "Introduction: Globalisation, Value Chains and Development", *IDS Bulletin*, 32(3), pp. 1-8.
- Gereffi, G.; Korzeniewicz, M. y Korzeniewicz, R. (1994), "Introduction: Global Commodity Chains", en Gereffi, G. y Korzeniewicz, M. (coord.) *Commodity Chains and Global Capitalism*, Praeger Publishers, Westport.
- Graña, J. M. (2013), *Las condiciones productivas de las empresas como causa de la evolución de las condiciones de empleo. La industria manufacturera en Argentina desde mediados del siglo XX*, Tesis doctoral, Doctorado en Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Humphrey, J. y Memedovic, O. (2003), "The Global Automotive Industry Value Chain: What Prospects for Upgrading by Developing Countries", *Sectoral Studies Series*, UNIDO.
- Humphrey, J. y Schmitz, H. (2001), "Governance in global value chains", *IDS bulletin*, 32(3), pp. 19-29.
- Humphrey, J. y Schmitz, H. (2002), "How Does Insertion in Global Value Chains Affect Upgrading in Industrial Clusters", *Regional Studies*, 36(9), pp. 1017-1027.
- Iñigo Carrera, J. (2007), *La formación económica de la sociedad argentina. Volumen I: Renta agraria, ganancia industrial y deuda externa, 1882-2004*, Imago Mundi, Buenos Aires.
- Iñigo Carrera, J. (2008), *El capital: razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia*, Imago Mundi, Buenos Aires.
- Jaccoud, F.; Arakaki, A.; Monteforte, E.; Pacífico, L.; Graña, J. M. y Kennedy, D. (2015), "Estructura productiva y reproducción de la fuerza de trabajo: la vigencia de los limitantes estructurales de la economía argentina", *Cuadernos de Economía Crítica*, Sociedad de Economía Crítica, Buenos Aires, Año 1, N° 2, pp.79-112.
- Kaplinsky, R. (1989), "'Technological revolution' and the international division of labour in manufacturing: A place for the Third World?" *The European Journal of Development Research*, 1(1), pp. 5-37.
- Kaplinsky, R. (2000), "Globalisation and unequalisation: What can be learned from value chain analysis?" *The Journal of Development Studies*, 37(2), pp. 117-146.

- Kennedy, D. (2015), "Las tensiones actuales de la economía argentina como resultado de la evolución de los determinantes estructurales de su ciclo económico", *Revista Ensayos de Economía*, 24(45), pp. 129-153.
- Kicillof, A. y Nahón, C. (2009), "Crisis mundial y transformación en la estructura productiva: de la "Edad de oro a la transnacionalización del capital" *Documento de Trabajo* N° 9, CENDA, Buenos Aires.
- Marx, K. (2011: [1867]), *El Capital. Crítica de la Economía Política I*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Morero, H. (2013), "El proceso de internacionalización de la trama automotriz argentina", *Revista H-industri@*, N° 12.
- Motta, J. (2006), "La reestructuración del sector autopartista a nivel internacional", *Actualidad Económica*, N° 58, pp. 27-32.
- Müller, A. (2016), "La industria automotriz y el sector externo: un análisis", *Documento de trabajo*, N° 46, CESPA, Buenos Aires.
- Narodowski, P. y Remes Lenicov, M. (2014), "El poderoso sector de la siderometalmecánica y la industria del automóvil", en Narodowski, P. y Remes Lenicov, M. (coord.), *Geografía Económica Mundial (GEM), Un enfoque centro-periferia, Volumen II. Las cadenas globales de valor*, UNM Editora.
- Novick, M.; Rotondo, S. y Yoguel, G. (2008), "El rol de las políticas públicas en la relación entre tramas locales y cadenas globales: el caso de la industria automotriz en Argentina", *Investigaciones Laborales*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- OIT (2005), "Tendencias de la industria automotriz que afectan a los proveedores de componentes", *Informe para debate de la reunión tripartita*, Ginebra.
- Porta, F.; Santarcángelo J. y Schteingart, D. (2014), "Excedente y desarrollo industrial en Argentina: situación y desafíos", *Documento de Trabajo* N° 59, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina.
- Rodríguez, C. (2013), "Oligopolio y competencia mundial en la industria automotriz. La emergencia del Toyotismo y la caída del Fordismo", *Economía Informa*, N° 383, pp. 107-128.
- Santarcángelo, J. (2013), "Dinámica productiva y generación de empleo en el sector automotriz. Argentina durante la postconvertibilidad", *Ensayos de Economía*, 23(42), pp. 133-155.
- Santarcángelo, J. y Pinazo, G. (2009), "La reindustrialización en la posconvertibilidad: una mirada desde el sector automotriz", *Revista Realidad Económica* 247, pp. 38-61.
- Santarcángelo, J. y Perrone, G. (2013), "Transformaciones, rentabilidad y empleo en la cúpula industrial. Análisis de la cúpula automotriz en la post-Convertibilidad", *Revista H-industri@*, N° 10.
- Schvarzer, J. (1996), *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, Planeta, Buenos Aires.

- Shaikh, A. ([1991] 2006), *Valor, acumulación y crisis. Ensayos de economía política*, Ediciones ryr, Buenos Aires.
- Starosta, G. (2010), "Global commodity chains and the Marxian law of value", *Antipode*, 42(2), pp. 433-465.
- Yoguel, G.; Novick, M. y Marín, A. (2001), "Estilos de vinculación, procesos de innovación y tecnologías de gestión social en una trama productiva del complejo automotriz argentino", *Revista Redes*, 8(17), pp.11-57.

Historia económica

Desindustrialización y destrucción tecno-productiva durante la última dictadura cívico-militar argentina. El proceso de cierre de Industrias Mecánicas del Estado (1976-1980)

FACUNDO PICABEA*

A comienzos de 1952 el Estado argentino creó la empresa Industrias Mecánicas del Estado, para promover la creación de un sector automotriz integrado localmente. La intervención estatal permitió recorrer el camino de la industrialización a través de un modelo de acumulación redistributivo y proteccionista. Durante la última dictadura militar (1976-1983), ese camino fue desandado a favor de la “liberación” de la acción de los agentes económicos, que desplazó al Estado de su rol de planificador y mediador de los intereses de la sociedad.

En este artículo se analiza de qué forma y por qué el gobierno militar interrumpió el proceso de industrialización argentino de impulso endógeno. El análisis de la última fase de la trayectoria socio-técnica de IME, original y paradigmática a la vez, permite explicar estilizadamente algunos de los elementos de la política económica que dirigió el proceso de destrucción tecno-productiva más grande de la historia argentina.

Palabras clave: Historia del Desarrollo Económico - Industria Automotriz - Empresas Transnacionales - Argentina

realidad económica 307 (2016) pp. 93-123

ISSN 0325-1926

* CONICET, Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología, Universidad Nacional de Quilmes. fpicabea@conicet.gov.ar.

Techno-productive Deindustrialization and destruction during the last civil and military dictatorship. The process of closure of State Mechanical Industries (1976-1980)

In early 1952 the Argentine government created the state company Industrias Mecánicas del Estado, to promote the creation of an locally integrated automotive sector. State intervention allowed the path of industrialization through a redistributive and protectionist accumulation model. During the military dictatorship (1976-1983), that path was retraced following the idea of "liberation" of the action of economic agents, which displaced the State of its role of planner and mediator of the society's interests. This article discusses how and why the military government interrupted the endogenous pulse of Argentine industrialization. The analysis of the last phase of the socio-technical trajectory of IME, original and paradigmatic, helps explain stylishly some elements of the economic policy that ruled the tecno-productive process of destruction in Argentina's history.

Keywords: History of Economic Development - Automotive industry - Transnational Corporations - Argentina.

Fecha de recepción: octubre de 2016

Fecha de aceptación: noviembre de 2016

En la década de 1950, el Gobierno nacional creó la empresa Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), como punto de partida de una estrategia de desarrollo tecno-económico que buscaba promover una industria automotriz integrada localmente. La empresa pública fue la plataforma desde la cual se radicaron en el país firmas extranjeras como Kaiser, Fiat, Borgward y Mercedes Benz. Luego, en 1960, fue el turno de la radicación de Empresas Transnacionales (en adelante ET's) norteamericanas (Ford, General Motors, Chrysler) y europeas (Citroën, Renault, Peugeot), que consolidaron la industria automotriz argentina.

A mediados del siglo XX, el Estado argentino promovió un proceso de generación endógena de capacidades tecno-productivas, asociado con un modelo de acumulación industrialista que se apoyaba en la transferencia de ingresos del sector primario exportador, la distribución progresiva del ingreso, la sustitución de importaciones y la protección de la economía interna. Durante el proceso de consolidación de la industria automotriz extranjera, la empresa pública enfrentó algunos intentos de cierre y privatización pero su trayectoria (en especial la del Rastrojero Diésel), la mantuvo operativa y, en 1967, IAME pasó a llamarse Industrias Mecánicas del Estado (IME). Durante el período sustitutivo, la actividad de la automotriz estatal se mantuvo estable e incluso aumentó su importancia relativa en el segmento utilitarios en 1974. Sin embargo, el 24 de marzo de 1976 tuvo lugar el golpe de estado cívico-militar más violento y trascendente de la historia argentina que instaló un programa de apertura económica y desindustrialización que condujo al cierre de IME.

Si bien los objetivos específicos de los diferentes gobiernos y funcionarios que ocuparon las juntas militares entre 1976 y 1983 en la Argentina se siguen discutiendo, es abrumadora la evidencia empírica que pone de manifiesto que el resultado fue una gran regresión tecno-productiva (asociada con el abandono del modelo de apertura), una mayor extranjerización y un incremento de la concentración de la estructura económica (Picabea y Thomas, 2015). Junto a la represión directa se implementó un modelo de acumulación que modificó de manera irreversible la estructura tecno-económica y disolvió las bases materiales de la alianza consolidada desde comienzos de la década de 1940 entre la clase obrera y la burguesía nacional¹. En este sentido, el presente trabajo se inscribe en el debate histórico sobre las empresas públicas industriales y su relación con el comportamiento de las ET's en la industrialización de países emergentes².

¹ Para profundizar sobre la fundación de la industria automotriz argentina en torno de la creación de IAME puede consultarse Picabea y Thomas (2015).

² Para un mayor análisis de la radicación de ET's en la Argentina pueden consultarse, entre otros: Sourrouille (1980 y 1983); Jacobsson (1982); Canitrot (1980 y 1983);

Desarticulación del modelo de acumulación industrialista

Durante la segunda fase de sustitución de importaciones (1952-1975)³, el Producto Interno Bruto (PIB) manufacturero creció a razón de 5,8% anual acumulativo, mientras que el valor agregado lo hizo al 3%. Los principales instrumentos utilizados para alcanzar dicho crecimiento fueron las políticas industriales: 1- programas de incentivo a las inversiones extranjeras; 2- creación de empresas públicas; 3- poder de compra del gobierno e inversión pública. Si bien en aquellos años no creció significativamente el número de empresas, se amplió la cantidad del empleo industrial, que alcanzó su mayor nivel histórico en 1974 con 1.700.000 de trabajadores⁴.

A mediados de la década de 1970, el proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), presentaba un conjunto de dificultades relacionadas con la propia organización industrial como la escala reducida de las plantas, la falta de subcontratación y de proveedores especializados, la escasa competitividad internacional, etc⁵. En el plano macroeconómico, el funcionamiento del modelo sustitutivo presentaba también un conjunto de restricciones como la descompensación del sector externo, cuyo equilibrio dependía de un débil mecanismo de generación de divisas desde un sector primario poco dinámico frente a la demanda creciente de un sector industrial en expansión. Cuando el desarrollo se aceleraba, la escasez de divisas para financiar el crecimiento industrial producía cuellos de botella en el sector externo (Braun y Joy, 1981: 588-590). Complementariamente, el mercado interno no era suficiente para absorber la producción creciente de algunos sectores dinámicos como el automotriz⁶.

En 1976, el gobierno militar inició un cambio en el nivel nacional que siguió la corriente mundial neoliberal⁷. El final de la ISI se produjo con un nuevo modelo de acumulación basado sobre la valorización financie-

Feldman y Sommer (1983); Frigerio (1893); Schvarzer (1996); Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986); Thomas (1999 y 2001); Basualdo (2006); Belini y Rougier (2008).

³ En otro lugar se ha discutido a partir de la evidencia de trabajos recientes sobre la necesidad de reconsiderar la periodización de la sustitución de importaciones, constituyendo para 1950, el inicio de la segunda fase del proceso (Picabea, 2013).

⁴ Entre 1954 y 1974, la participación de la industria en el valor agregado total pasó del 21,6% al 41% (Schvarzer, 1996, p. 162).

⁵ Azpiazu, Khavisse y Basualdo (1998: 176).

⁶ Uno de los últimos intentos por sostener el modelo sustitutivo se produjo en 1973, luego del retorno de Juan Domingo Perón, en el Plan Trienal desarrollado por José Ber Gelbard (Picabea, 2011: 15).

⁷ El golpe de 1976 debe ser concebido como un episodio de brutal revancha oligárquica, alimentado por la voluntad de frenar, hacer retroceder y anular la combatividad y poder de presión alcanzado por el movimiento obrero organizado (Basualdo, 2006: 120-126).

ra, que desplazó a la producción de bienes para el mercado local como eje del proceso económico e implicó un cambio en las relaciones de fuerza de las fracciones dominantes, a favor de la oligarquía diversificada, la oligarquía pampeana y en menor medida al capital extranjero (Basualdo, 2006: 151). La dictadura cívico-militar instaló la represión y la violencia directa contra la clase trabajadora y el sector PyME e impuso de manera inapelable la “conformidad social” del cambio. Constituido el “consenso”, el gobierno configuró una nueva fisonomía del bloque dominante, dirigido por una oligarquía asociada con el capital concentrado, apoyado sobre la centralización del capital y un ciclo de acumulación y reproducción ampliada crecientemente diversificado y transnacionalizado, con un importante poder de veto en referencia a precios, inversión, cuentas públicas, sector externo, etc. (Sourrouille, 1983: 12).

La interrupción del proceso de industrialización no estuvo directamente vinculada con sus limitaciones en términos de desarrollo económico y tecnológico. El cambio en el modelo de acumulación se debió, paradójicamente, a sus resultados positivos; el desarrollo de la estructura industrial con capacidades locales que había favorecido (especialmente en términos sociales), la consolidación de una burguesía nacional con cierta autonomía en la toma de decisiones y una clase trabajadora fuerte, organizada y de ingresos relativos altos en el nivel regional (Basualdo, 2006: 128). El golpe de estado de 1976 produjo un cambio significativo en la dinámica económica argentina. A diferencia de otros países de industrialización tardía que abandonaron las políticas de sustitución de importaciones a partir de una transición gradual (por ejemplo a través de la desregulación paulatina de exenciones sectoriales), en el caso argentino se adoptó una política de *shock* (Thomas, 2001).⁸

IME, una empresa sustentable

A diferencia de lo que cabría imaginar por el cierre abrupto de la empresa en 1980, los últimos años de IME fueron de expansión cuantitativa y cualitativa, a partir de un desarrollo de las actividades de integración y

⁸ La política económica de la dictadura implementó medidas que restringieron la producción de manufacturas (importación creciente de bienes durables) y la demanda interna (alta inflación y desocupación), que permiten afirmar un perfil antiindustrialista del gobierno. Por la propia solidez de la estructura socioeconómica, la reconversión tenía que producirse necesariamente a través de una crisis y no mediante una fase de expansión económica, que lograra la marginación de ciertos sectores sociales, la redefinición de otros y el predominio de los restantes. Los cambios en los pilares básicos de la industrialización sustitutiva, así como los rasgos del nuevo patrón de acumulación, debían volverse irreversibles (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986: 45).

la diversificación de productos. Especialmente se incrementó la variedad de los vehículos y hacia 1976 había superado en más del 50% la producción de 1970. El golpe de Estado generó cambios en la dirección de la empresa y la gerencia de producción que se vieron reflejados en una disminución en la producción anual. Sin embargo, rápidamente la empresa recuperó sus estándares tecno-productivos y si bien continuó como una fábrica especializada en vehículos utilitarios, se orientó hacia la diversificación y ampliación de su oferta a través de diferentes modelos. Aquí se demostrará que el final de la empresa no se produjo en una fase de contracción de la producción o pérdida de su posición en el mercado automotriz, sino todo lo contrario. En sus últimos años, IME diseñó mejoras a sus vehículos y planificaba la fabricación de un vehículo multi-utilitario. En su último ejercicio completo, IME produjo casi 2.000 toneladas entre fundición de hierro y liviana y fabricó 8.000 unidades del Rastrojero Diesel (IME, 1979: 14).

Desempeño de la producción de IME bajo la dictadura

En 1976, el gobierno militar desplazó a la mayor parte de los directivos de IME, al igual que ocurrió en el conjunto de las instituciones públicas. Las nuevas autoridades continuaron la política tecno-productiva de la gestión anterior, pero iniciaron una fase de mejoramiento de la calidad de producto y proceso a partir de la renovación de maquinaria, análisis del proceso productivo y capacitación del personal. A su vez, IME continuó una política de integración vertical al impulsar la Planta de Metalurgia, segunda fuente de ingresos de la empresa (IME, 1979: 7).

Bajo los supuestos neoliberales que acompañaban a la dictadura militar, el Gobierno nacional recomendó en 1977 que se analizara la capacidad laboral ociosa en todas las dependencias públicas y solicitó a IME que implementara un plan de reducción de personal para reajustar la dotación “a las reales necesidades de mano de obra por sección y en función de los planes de trabajo” (IME, 1977: 33)⁹. Aun cuando los funcionarios de la empresa eran contrarios a desprenderse de personal, e incorporaban cada año más cursos de capacitación para profesionales, técnicos y operarios, en 1976 se inició un proceso de reducción de fuerza laboral del 20 %, que achicó progresivamente la planta permanente de la empresa hasta llegar a 2.927 trabajadores en 1979, poco más de la mitad de los

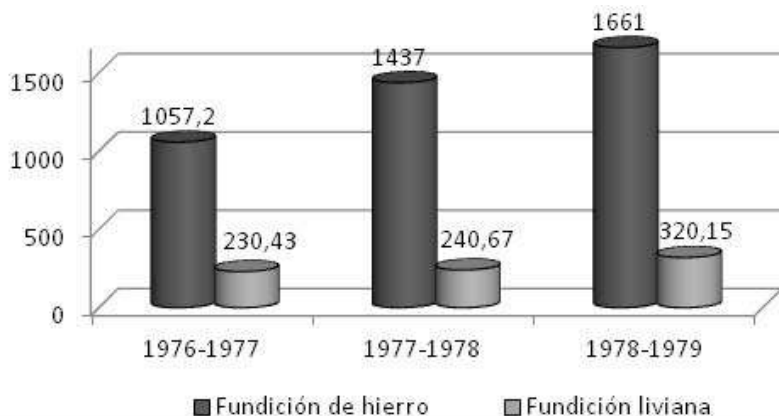
⁹ Desde 1967, IME había realizado varios procesos de reducción de personal. En general no se despedía a los trabajadores, sino que se jubilaba a los de mayor antigüedad mientras que el resto era trasladado a otras secciones o dependencias del Estado. Por ello, de los más de 5.000 trabajadores que se desempeñaban en IME cuando se produjo su separación de la Fábrica Militar de Aviones, en 1976 la planta de empleados de IME alcanzaba las 3.600 personas (IME, 1977: 33-34).

5.000 que poseía antes del golpe de Estado (IME, 1979: 14).

A excepción de los años 1974 y 1975 (en los que se observa un pico pronunciado), la producción del Rastrojero Diesel describió una recta uniforme que presentó un leve incremento entre 1969 y 1979, producto del aprendizaje y la optimización propias de la trayectoria tecno-productiva (Picabea, 2012: 17). En 1977 la producción volvió a crecer a casi 9.000 unidades y en los años siguientes experimentó leves caídas que representaron para el trienio una producción anual que promediaba las 8.500 unidades. Esa producción le permitió a IME dar cuenta aproximadamente del 20 % del mercado de utilitarios de la Argentina durante la dictadura.

La producción de utilitarios fue siempre la actividad principal de IME, que durante la década de 1970 explicó el 90 % de su facturación total. El 10 % restante provenía en mayor medida de trabajos a terceros y de su participación accionaria en empresas del sector como IKA-Renault, Fiat, Mercedes Benz, etc. (IME, 1973: 11). Una de las secciones que generaba la mayor parte de los contratos externos de IME era la fundición ferrosa y liviana. La Planta de Metalurgia de IME se había armado luego de la separación en 1967 en una línea exclusiva en la cual la actividad principal era la producción de los blocks de los motores fabricados por la firma Borgward, exsocio, proveedor y cliente de IME. El **gráfico 1** muestra un incremento constante en el tonelaje de piezas fundidas por la Planta de Metalurgia de IME entre 1976 y 1979 que alcanzó más del 50 % de aumento en sólo dos años. El incremento es aún más significativo si se considera la política del gobierno nacional ya mencionada de reducción de personal, por lo que la dotación de trabajadores de la Planta de Metalurgia pasó de 300 en 1977 a 270 en 1979. Esto representó que el rendimiento kg/hora-hombre pasara de 3,32 en 1976 a 5,22 en el año 1979 (IME, 1979: 8).

Desde la creación de IME en 1967, la sección Metalurgia desarrollaba actividades para empresas del Estado e incluso para empresas privadas extranjeras. Luego de ganar una licitación, en la planta de metalurgia de IME se fundieron 6.000 toneladas de cañerías de hierro para Gas del Estado y 1.000 toneladas de piezas de hierro para SEGBA. Junto con algunas obras de matricería para IKA, los trabajos para terceros de la Planta de Metalurgia de IME la vincularon con otras firmas del sector (como con Peugeot Argentina). IME coló 60.000 blocks para los motores nafteros Indenor (fabricados por Borgward), para el Peugeot 404, poco menos de la mitad de las 128.000 unidades producidas entre 1962 y 1980 de ese modelo (IME, 1981: 17). En su último trienio IME intentó expandir y diversificar sus actividades tecno-productivas a partir de diferentes estrategias. Por un lado, buscó la asociación con otra empresa pro-

Gráfico 1 - Producción metalúrgica de IME en el trienio 1977-1979

Fuente: Elaboración propia sobre IME (1977); IME (1978); IME (1979)

ductora en un ambicioso proyecto para fabricar nuevos artefactos como el Rastrojero P-80, e incrementar su competitividad en el mercado. Por otro lado se volcó a la expansión de la actividad metalúrgica, aprovechando su situación privilegiada como empresa del Estado y la alianza consolidada con algunas firmas de la industria auxiliar, demandante de estos insumos.

Apenas dos años antes de su cierre, IME realizó un acuerdo con la firma francesa Peugeot para diseñar y producir vehículos utilitarios en sociedad.

De acuerdo con el espíritu del Acuerdo General de Intenciones manifestado expresamente en el Art. 4-2, lo que concuerda así mismo con la política que desea desarrollar el Ministerio de Defensa, en el sentido de que no solamente se desarrolle nueva tecnología y métodos de fabricación, sino que el AGI sirva también para formar equipos capacitados que permitan en el futuro el desarrollo de nuevos proyectos y la formación de nuevos equipos humanos que puedan mantener los índices elevados de desarrollo que ahora se pretende alcanzar con el presente acuerdo.

Esta forma de llevar a cabo el proyecto será en beneficio mutuo para ambas empresas ya que se dispondrá en el futuro de las condiciones técnicas necesarias para encarar conjuntamente con Peugeot Argentina Sociedad Anónima la realización de nuevos proyectos (IME, 1978: 16).

El acuerdo era una forma de integrar un nuevo actor (Peugeot) y reforzar la presencia de otro histórico (Borgward) en la alianza socio-técnica del complejo automotriz configurada en torno de IME. Para la empresa pública el proyecto también permitiría realizar un nuevo proceso de

aprendizaje al articular el desarrollo de innovaciones de sus propios procesos y productos con una firma reconocida en el sector (Sanguinetti, 2003: 3). Durante el año 1978 se llevaron a cabo todos los trabajos de análisis de producto y proceso, así como el diseño de los nuevos artefactos. Tanto IME como Peugeot cumplieron los plazos y las tareas convenidas en el acuerdo y a fines de 1978 estaban en condiciones de comenzar a fabricar la matricería e iniciar la producción. Lo único que faltaba era la aprobación por parte del Banco Central de la Carta de Crédito necesaria para financiar toda la operación que incluía la fabricación de matrices, el transporte y la instalación de la nueva maquinaria y las adaptaciones necesarias para construir la infraestructura de la planta de IME.

La Carta de Crédito nunca se abrió. Tampoco fue rechazada. Simplemente el Banco Central dejó el trámite pendiente de resolución y nunca se expidió. De acuerdo con los funcionarios de IME, la presentación cumplía con todos los requisitos para un crédito como el que se solicitaba. Para desbloquear el proceso, el presidente de IME escribió en más de una oportunidad al Banco Nacional de Desarrollo e incluso se presentó personalmente en el Ministerio de Defensa y la Secretaría de Estado de Desarrollo Social, pero no consiguió el apoyo de las otras instituciones (Sanguinetti, 2011).

Estrategias frente a la inestabilidad económica

La aceleración de la inflación en 1975 y las transformaciones en el modelo de acumulación a partir de 1977 provocaron una gran inestabilidad en la economía que llevó a una caída en la comercialización del sector automotor en general, y por lo tanto también de los modelos producidos por IME. En 1977, frente a la crisis del sector financiero, la empresa estableció una política para mantener los precios lo más bajo posible, a partir de aumentos graduales que podían ser absorbidos por los concesionarios y usuarios (IME, 1978: 5). En 1978 la estrategia fue el desarrollo de un plan especial de comercialización que incluía bonificaciones a los concesionarios de acuerdo con la escala de unidades adquiridas y el cumplimiento de los cupos fijados. Ese mismo año los funcionarios de la empresa consideraron apropiado realizar un análisis para evaluar el desempeño de los concesionarios con los que operaban y la adecuación de las zonas de cobertura (IME, 1978).¹⁰

¹⁰ La expansión de la producción a partir de la década de 1970 había llevado a IME a la modificación de la agrupación de concesionarios. En 1972 el CIPA dejó de funcionar y se creó la Asociación de Concesionarios de IME (ACIME), que quedó a cargo de la comercialización de todos los artefactos producidos por la empresa del Estado (Picabea, 2012). De acuerdo con el patrón de comercialización financiada de las ET's, IME diseñó en la década de 1970 dos sistemas: 1- IMEPLAN 40, que se administraba directamente

La caída de las ventas de automotores y el incremento de la tasa de interés provocaron que IME presentara un balance con pérdidas para el ejercicio 1978-1979. La empresa había conseguido incrementar su patrimonio neto, que ascendía a \$ 70.883.932.275. Sin embargo, mientras los ingresos del ejercicio fueron de \$ 26.251.592.867, los egresos fueron de \$ 27.730.724.179 (de los cuales \$ 16.150.631.416 fueron gastos de financiación). El resultado neto del ejercicio fue un saldo final negativo de \$ 1.479.131.312 (US\$ 1.083.612). Sin embargo, dicho desajuste no reflejaba la inviabilidad tecno-productiva de IME para fabricar automotores, puesto que allí la firma daba ganancias, sino la dificultad de la empresa para hacer frente a los altos intereses del sistema financiero.¹¹

La gestión se caracterizó por la adopción de medidas que permitieron adecuar la utilización de los recursos existentes a las necesidades de la Empresa, tratando de reducir a un mínimo la participación de los aportes del Tesoro Nacional. Así se observa que el Patrimonio Neto de la Empresa aumentó durante el período significativamente, aunque el resultado del ejercicio no fue el deseado, *debido fundamentalmente al fuerte nivel de erogaciones en gastos financieros, que surgieron como consecuencia de los altos intereses vigentes en plaza* (IME, 1979: 25).

En el proceso económico abierto por la dictadura militar numerosas empresas medianas y pequeñas del sector metalmecánico no pudieron responder al cambio en el patrón de acumulación y terminaron siendo absorbidas por clientes o competidores en un proceso de concentración económica. Si bien IME estaba muy lejos de una situación de quiebra, el debilitamiento del modelo de industrialización sustitutiva afectó sus actividades y las de las empresas vinculadas.

Los períodos recesivos por los que atravesó la Economía Argentina, como consecuencia de la subsistencia de los factores que los originaron, hacen muy difícil prever un reactivamiento general prolongado. *La inflación, que es uno de esos factores y corregir o controlar la evolución, que deberán seguir los principales indicadores de la misma y que tienen una influencia decisiva sobre los costos de las Empresas y sobre la demanda global de la economía*, requiere la adopción de una serie de medidas, que produzcan una reducción de la tasa de inflación y de manera simultánea, una reactivación de la economía (IME, 1979: 36).

El último balance de IME permite confirmar que los principales problemas de la empresa no estuvieron asociados con la viabilidad o eficiencia para fabricar y vender automotores, sino en los cambios en el modelo de acumulación que impusieron un proceso de desprotección de la industria

desde la empresa; 2- AHORROPLAN S.A., administrado por ACIME a través de los concesionarios oficiales. En ambos casos se trató de un sistema de ahorro previo cerrado, que permitía la posibilidad de la adjudicación de la unidad por sorteo o licitación entre el mes 1 y el 40 (IME, 1979b).

¹¹ Solamente por las costos del proyecto P-80 se pagó a Peugeot 439.079.410 (US\$ 322.000), un tercio de las pérdidas del ejercicio (IME, 1979).

local que, mediante la valorización financiera, llevó a la mayor parte de las empresas al endeudamiento a altas tasas de interés. El balance de IME pone en evidencia que la ganancia bruta del ejercicio 1978-1979 fue menor a los gastos de financiación, producto de los créditos tomados a partir de 1977 en el sistema financiero a altas tasas interés (IME, 1979: 14). Al no conceder créditos blandos, especiales para la empresa pública, el gobierno continuó, desde el modo de regulación, debilitando la alianza socio-técnica en torno de IME. Pero aun en ese escenario, los funcionarios de IME desarrollaron estrategias para recuperar la empresa. En diciembre de 1979, IME finalizó un plan trienal de fabricación de utilitarios livianos y semilivianos que tenía por objetivo consolidar a la empresa como la fábrica nacional de vehículos para el trabajo, profundizando la diversificación de productos.

El modelo de acumulación y su efecto en la industria automotriz

La política económica del gobierno militar se estructuró a partir de una serie de medidas tendientes a “liberalizar la economía”, eslogan que disfracaba el fin de un modelo de acumulación que impulsaba la producción de la industria local, para promover la apertura a mercancías importadas. El ministerio de economía eliminó las regulaciones referentes a impuestos, subsidios, precios máximos y aranceles en general, dentro de un plan denominado “sinceramiento de precios”. La política económica tuvo dos aspectos principales: 1- apertura económica respecto de los bienes; 2- diseño de una compleja y completa reforma financiera orientada a dinamizar el mercado de capitales (Canitrot, 1983: 22). La Reforma Financiera tuvo como principal objeto cambiar el eje de decisión en el proceso de transferencia de ingresos requerido por la acumulación de capital (Basualdo, 2006: 78)¹².

El autodenominado pragmatismo de la política económica permitió a los militares (aun cuando era contradictorio con el liberalismo propugnado desde la gestión de Martínez de Hoz), realizar una considerable

¹² En los primeros meses de administración, el gobierno golpista sancionó el Régimen de Inversiones Extranjeras que desreguló el accionar de las empresas de capital extranjero, que pasaron a estar en condición de igualdad de derechos respecto de las nacionales. Durante la tregua de precios, en abril de 1977, se liberó la tasa de interés y se implementó una política monetaria restrictiva que estuvo acompañada por una fuerte caída en las retenciones a exportaciones agropecuarias y la reducción de los reembolsos a las exportaciones no tradicionales. También se establecieron encajes del 45 % sobre los depósitos bancarios (que en 1978 llegaron a bajar hasta el 25%) y se encaminó la Reforma financiera (Sourrouille, 1983, p. 87).

expansión del gasto público, pero limitando la acción del Estado en las transferencias intersectoriales de ingresos. Mientras el gobierno militar, a través de sus asesores técnicos y socios económicos, señalaba al gasto público como el responsable de la crisis y la inflación, el Estado financiaba a los grupos del bloque dominante y comenzaba a endeudarse con la banca internacional como nunca en la historia argentina.

La posibilidad de especular con los diferenciales entre la tasa de interés nacional e internacional superó la rentabilidad de las diversas actividades económicas y consolidó un modelo de acumulación centrado sobre el acelerado crecimiento del endeudamiento externo. El sistema se completaba con la remisión de las utilidades como método de valorización del excedente del capital local.¹³ La política económica del gobierno militar promovió un modelo de acumulación basado sobre la colocación de excedente por parte de las grandes firmas en diversos activos financieros en el mercado interno e internacional (Basualdo y otros, 2002).

La producción industrial dejó de ser el eje central del proceso de acumulación de capital, que experimentó un redimensionamiento a partir de la valorización financiera. La expansión del sector industrial (ahora desprotegido) se volvió incompatible con el modelo especulativo porque su tasa de rentabilidad era menor que la de interés, debido al límite que le había impuesto la apertura comercial a sus precios y al incremento de la tasa de interés (Basualdo, 2006). En contra de los supuestos neoliberales, en ningún momento el Estado dejó de ser central en el patrón de acumulación, ya que además de garantizar los depósitos bancarios, era quien establecía la tasa de interés interna y el costo del endeudamiento externo del sector privado (a través del tipo de cambio). El gobierno controlaba el diferencial de las tasas de interés local e internacional, que instrumentaba la valorización financiera. La Reforma Financiera marcó el inicio del proceso de desindustrialización y reestructuración regresiva del sector fabril, el ciclo de endeudamiento externo y la fuga de capitales.

La concentración del complejo automotor

El gobierno militar no tuvo un trato especial respecto del sector automotriz. En 1976, el ministro Martínez de Hoz sancionó la ley de Promoción Industrial 21.608, que tenía por objeto realizar un reordenamiento de la industria automotriz. Para el gobierno, los cambios en la legislación representaron “un cambio en el intervencionismo estatizante

¹³ “La valorización financiera permitió a los sectores concentrados del capital la posibilidad de movilizar su capital desde la esfera financiera hacia la productiva y desde esta última hacia la financiera, aprovechando rentabilidades extraordinarias según las especificidades de cada etapa del proceso económico y del ciclo político” (Kulfas y Schorr, 2003, p. 23).

y agobiante para dar paso a la liberación de las fuerzas productoras que traerán abundancia de producción al mercado y terminarán con la economía de escasez, de mercado negro y de desabastecimiento” (citado en Sourrouille, 1980). La industria automotriz fue una de las ramas más dinámicas del modelo sustitutivo. No resulta extraño que los cambios en la política económica implementada por la dictadura militar a partir de 1977 produjeran una reestructuración del sector. A mediados de 1970 existían en el país ocho empresas terminales que fabricaban automotores.¹⁴ Siete de ellas eran ET's (Chrysler, Citroën, Ford, Fiat, General Motors, Peugeot, Renault) y la restante IME (Schvarzer, 1996).

Cinco empresas automotrices transnacionales vendieron sus activos y abandonaron el país, un grupo argentino adquirió dos de ellas y conformó una *joint venture*, una nueva ET ingresó a la producción local y la empresa pública abandonó la actividad:

1. 1978, **General Motors** aprovechó el retraso cambiario del período, vendió su planta a una empresa de cigarrillos y retornó a Estados Unidos;
2. 1979, **Citroën** abandonó sus actividades en el país. En 1982 vendió todos sus activos a un grupo de empresarios argentinos pertenecientes a la industria auxiliar que continuó la producción de algunos de sus modelos bajo licencia;
3. 1980, otra gran empresa automotriz norteamericana, **Chrysler**, vendió su planta productora y licencias a la alemana **Volkswagen** que inició sus actividades en el país;
4. 1980, **Peugeot** vendió su planta y sus licencias a **Fiat**. En menos de un año, el grupo Macri (conglomerado de capitales locales asociado con capitales transnacionales impulsado durante la patria financiera), adquirió ambas empresas, conformando una sociedad que adoptó el mismo nombre que la fusión de las terminales había adoptado en Europa: **SEVEL Argentina**.
5. 1980, **IME** cerró su planta.

El proceso de concentración e integración que se produjo en el sector automotriz obedeció a la desestructuración del sistema de protección a la industria nacional. Las medidas económicas redujeron todas las ventajas estructurales de la fase anterior y no se crearon nuevos incentivos para la producción, como la expansión de la demanda local. La apertura importadora facilitó la adquisición de vehículos fabricados en el exterior,

¹⁴ La firma Industria Automotriz Santa Fe (integrada por capitales extranjeros y nacionales), abandonó las actividades en 1969 y vendió su planta de Sauce Viejo a la italiana Fiat Concord, que trasladó a dicha ciudad su fábrica de tractores.

Cuadro 1. Dinámica y origen de la inversión en el sector terminal de la industria automotriz

1952	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985
IAME	IAME	DINFIA	DINFIA	IME	IME		
	IKA	IKA	IKA RENAULT	IKA RENAULT	RENAULT	RENAULT	RENAULT
	FIAT	FIAT	FIAT	FIAT	FIAT	SEVEL	SEVEL
		PEUGEOT	PEUGEOT	PEUGEOT	PEUGEOT		
		FORD	FORD	FORD	FORD	FORD	AUTO LATINA
		CHYSLER	CHYSLER	CHYSLER	CHYSLER	VOLKSWAGEN	
		GMC	GMC	GMC	GMC		
		CITROËN	CITROËN	CITROËN	CITROËN		
		IASF	IASF				
		SIAM					
		ISAARD					ESTATAL
		AUTOAR					MIXTA
		DINBORG					EXTRANJERA
		METAL MECANICA					ET
		ALCRE					CAPITAL NACIONAL
		CISITALIA					
		GOLIATH					
		FAB. AUT. UTIL.					
		MARIMON					
		PANAMEI					
		LOS CEDROS					
		ITA					

Fuente: elaboración propia sobre datos de Sourrouille, 1980

lo que dificultó aún más la situación de algunas empresas. Esto redujo las utilidades de las ET's y creó un escenario altamente competitivo en el que algunas firmas desarrollaron estrategias complementarias para resistir.

Quedaron sólo cuatro empresas en el país: Ford, Volkswagen, SEVEL (Fiat- Peugeot) y Renault, lo que produjo una reducción del complejo automotor que permitió aumentar la participación relativa de cada firma en el mercado (**cuadro 1**).¹⁵ El precio de ello fue una estructura tecnoproductiva cada vez más concentrada.

Algunas firmas comprendieron mejor el cambio en el modelo de acumulación y se diversificaron: 1- Volkswagen consiguió después de más de

¹⁵ A mediados de la década de 1980 la estructura industrial del complejo automotor se concentró aún más a partir de la fusión, en 1987, entre Ford y Volkswagen en la firma Autolatina. La operación surgió como una estrategia de integración regional entre las filiales de la Argentina y el Brasil, pero desarrollada por las casas matrices. La sociedad permitió a las dos firmas preservar la distinción de marcas y modelos de cada una (Schvarzer, 1996).

diez años de intentos de asociaciones con otras firmas, iniciar la fabricación de vehículos en el país a partir del nuevo régimen automotriz que permitía la incorporación de autopartes importadas; 2- Renault (empresa del Estado francés), fue la única automotriz que siguió operando en Córdoba. En 1975 se transformó en única propietaria de todas las fábricas que manejaba junto a IKA y por lo tanto se encontró frente al nuevo modelo con un alto grado de diversificación; 3- SEVEL aprovechó los incrementos de escala producto de la integración de dos empresas terminales y numerosas auxiliares; 4- Ford se adaptó rápidamente al modelo de valorización financiera a través del sistema de ahorro para la adquisición de unidades convirtiéndose prácticamente en una entidad financiera. En el año 1977, Ford creó el Plan Óvalo. La empresa norteamericana aprovechó las leyes de la reforma financiera y colocó sus ingresos del Plan Óvalo y hasta préstamos de la casa matriz en un mercado local a altas tasas de interés. De esta forma configuró un negocio alternativo que generó dividendos mayores que las utilidades de la producción automotriz (Schvarzer, 2006).

La política neoliberal de apertura afectó en mayor medida a la industria auxiliar del sector automotriz. Las medidas implementadas por el gobierno a través del régimen especial de 1979 para la industria automotriz produjeron un aumento de las importaciones permitidas de autopartes componentes del 4 % al 12 %, combinado con una disminución creciente de los aranceles del 85 % en 1977 a 45 % en 1980.¹⁶ Por otro lado, el gobierno produjo un desmantelamiento del aparato regulatorio desarrollado durante las gestiones anteriores para favorecer a la industria nacional. Se eliminaron: 1- las prohibiciones de integración vertical (agudizando aún más la concentración económica); 2- las discriminaciones sobre el origen del capital de las empresas; 3- la posibilidad de fabricar nuevas autopartes; 4- las restricciones sobre la producción de nuevos modelos; 5- la instalación de nuevas fábricas automotrices (Sourrouille, 1980:73).

En un escenario de contracción y concentración de la industria automotriz, en el cual algunas ET's vendieron sus plantas a capitales locales y abandonaban el país, el cierre de IME puede considerarse como una consecuencia tanto del propio proceso de transformación del modelo de acumulación, que afectó directamente a los grupos de su alianza, como de las estrategias tecno-productivas del bloque dominante situado en el Estado.

¹⁶ En 1979 se produjo una modificación en la legislación que permitió "la importación de autopartes a través de la fijación de porcentajes crecientes del valor de los vehículos, lo que inició el proceso de expulsión de las empresas proveedoras de partes a las terminales" (Basualdo, 2006: 137).

El cierre de una empresa como paráfrasis del fin de un modelo de desarrollo

En los primeros meses del año 1980 comenzaron a crecer informaciones cruzadas de que el gobierno militar cerraría IME. Dentro de la empresa, los funcionarios estaban al tanto del retiro de varias ET's del mercado local, y sospechaban un cambio en las condiciones anteriores al Golpe de Estado para la industria automotriz asociada con la producción estatal.

Yo tuve una reunión con el brigadier Ferrante en el mes de febrero de 1980 y le pregunte respecto a esos rumores que ya salían en los diarios y él me dijo: No se va a cerrar IME yo tengo el respaldo del brigadier Graffigna ⁽¹⁷⁾ desde la Aeronáutica. No se va a cerrar IME. Pocos días después de esta reunión en el mes de marzo me llaman y me comunican que la fábrica iba a cerrar el 30 de abril y que a partir del 1° de abril no se recibiría ningún material más, que se tenía que despedir al personal y terminar las unidades con el material que estaba en fábrica. Por eso se terminaron las unidades el día 22 de mayo cuando bajó la última de la línea (Sanguinetti, 2003: 12).

El 30 de abril de 1980, el gobierno nacional resolvió el cese de la producción de IME y comenzaron los primeros despidos de personal. Este proceso operó durante tres meses y el 1 de julio 1980, de acuerdo con la ley 22.254, se disolvió el directorio de IME y la empresa entró en liquidación de acuerdo con el decreto 1.448/80, que constituía una Comisión Liquidadora (IME, 1981). El argumento oficial para el cierre de IME fue que la empresa ya había "...cumplido su histórica razón de ser. Nació para cubrir en su momento una necesidad en el campo automotriz y sirvió como punta de lanza en el difícil camino de crear el Polo Industrial que hoy es Córdoba" (IME, 1981).

Sin embargo, como se mostró en este artículo, en el momento de su cierre, IME era una empresa operativa con una importante presencia en el mercado automotriz nacional, que presentaba pérdidas apenas considerables en relación con su patrimonio. ¿Por qué entonces fue cerrada IME? ¿Qué otras variables confluyeron para que el gobierno militar determinara que la empresa pionera de la industria automotriz nacional abandonara sus actividades tan precipitadamente, dejando sin efecto innumerables compromisos con proveedores, comercializadores, usuarios y empleados?

¹⁷ El brigadier Omar Rubens Graffigna fue Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea e integró entre 1979 y 1981 la Junta Militar de Gobierno con Roberto Viola y Armando Lambruschini.

Una hipótesis factible sobre la liquidación de IME

En 1979 el acuerdo con Peugeot había fracasado. Los funcionarios de IME consideraron que era posible llevar el vehículo P-80 a la fase prototipo si lograban interesar al gobierno nacional en el proyecto y realizaron una demostración de las capacidades tecno-productivas de la empresa. Al terminar el año 1979, IME realizó un desfile con motivo del aniversario de la fábrica en el que estuvieron presentes autoridades del gobierno nacional. En el evento fue presentada toda la línea completa de vehículos que fabricaba en ese momento IME, el Rastrojero con todas sus versiones.

Yo creo que esa presentación que hicimos al final del año 1979 mostrando al país y a todas las autoridades la capacidad de producción que tenía IME *fue lo que le dio el golpe de gracia porque se dieron cuenta que si no adoptaban una medida clausurando en ese momento la empresa, no la iban a poder clausurar más* (Sanguinetti, 2003: 12).

Para los funcionarios de IME existió un factor que influyó en la decisión del gobierno que no estuvo asociado con la situación económico-financiera de la empresa y fue la intermediación de la empresa Ford que, aprovechando su relación privilegiada con el gobierno, impulsó la medida irrevocable del Poder Ejecutivo (Sanguinetti, 2008 y 2011). Para poder sostener esta hipótesis es necesario contrastarla con otras fuentes y otras variables.

En 1975 IME produjo 12.118 unidades del Rastrojero, mientras que Ford fabricó 6.518 (entre las versiones nafta y diesel de su F-100); Chrysler 2.903 y General Motors 7.834 unidades. Esto transformó a IME en la empresa líder en el segmento utilitarios ese año, representando casi el 40 % del total (Picabea, 2012). El cambio de autoridades a partir de la dictadura redujo la producción de unidades, pero IME mantuvo su presencia en la industria automotriz como una firma especializada en la fabricación de utilitarios, camiones livianos y semilivianos

“Hacia fines de 1970 yo trabajaba en Ford, como becario. Con motivo de la llegada de un funcionario de EE.UU., se hizo algo que era una práctica habitual, un show comparativo entre modelos similares de distintas fábricas radicadas en el país, siendo las “pick-ups” las elegidas para esta ocasión. Estaban, pues, la F-100, la Dodge, la Chevrolet y por supuesto, el Rastrojero de aquella época, obviamente, totalmente modesto en la comparativa. No obstante, recuerdo muy bien la frase de quien era mi jefe: *cuando Mr. (el funcionario de la casa matriz) se entere que el Rastrojero se vende más que nuestra F-100, no va a entender nada. Era un vehículo más modesto pero muy competitivo*” (G. Dasso, julio de 2010).

El Rastrojero fue un claro protagonista del segmento de automotores utilitarios en toda su trayectoria. Durante su permanencia, el Rastrojero alcanzó entre el 20 % y el 25 % del mercado, con picos del 40 % en 1974

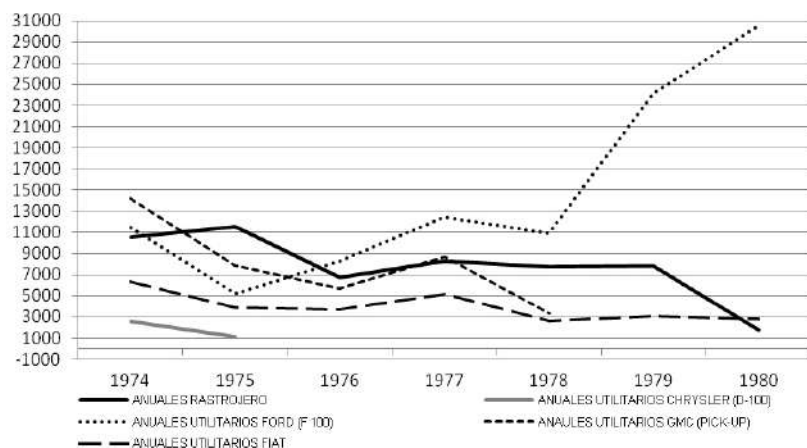
y 1975. Por un lado, esto se debió a la preferencia de los usuarios por las características del vehículo. Por otro lado, IME gozó de algunas ventajas sobre las ET's como la preferencia estatal que fijó el máximo de utilitarios diesel que aquellas podían producir o la imposibilidad de ofrecer nuevos modelos al mercado de utilitarios diésel (Picabea y Thomas, 2011).

Los privilegios de IME habían favorecido ventajas de la empresa estatal sobre las ET's rivales. A partir del golpe de Estado de 1976, algunas de las ET's como Ford y General Motors reclamaron al gobierno nacional la revocación de las medidas de la gestión Gelbard que protegían los intereses de la industria auxiliar frente a las terminales y el sistema de restricciones del sector a favor de IME (Sourrouille, 1980). Frente a los reclamos de las ET's para acotar las actividades de IME, la empresa respondió con un proyecto expansivo como la asociación con Peugeot y el diseño de nuevos vehículos.

El análisis de la dinámica entre firmas de la distribución del segmento de utilitarios pone en evidencia que, si bien existían diferencias cuantitativas en la industria automotriz (Fiat y General Motors comenzaron a disminuir gradualmente su participación), hasta 1978 la producción no mostraba una preeminencia absoluta de ninguna de ellas. Sin embargo, a partir de 1979 la situación cambió significativamente. El **gráfico 2** muestra un notable incremento en la producción de la empresa Ford en 1979 (24.109 unidades), frente a las 10.000 que promedió en los 5 años anteriores. Y en 1980, con el mercado prácticamente a su disposición por el cierre de IME, fabricó 30.577 unidades.

Ford fue la empresa automotriz que más se benefició durante la dictadura puesto que se retiraron sus dos competidoras connacionales y el cierre de IME le dejó prácticamente un monopolio del segmento utilitarios livianos y semilivianos. A la vez que el Rastrojero dejaba de producirse, la empresa norteamericana realizaba una expansión significativa de las unidades producidas de los diferentes modelos de su Pick-up F-100. El crecimiento en la participación sectorial experimentado por Ford en 1980 es prácticamente idéntico al lugar que dejó vacante IME: 7.500 unidades (ver **gráfico 2**).

Otra línea que permite comprobar la hipótesis del *lobby*, es la vinculación entre Ford Motor Argentina S.A. y el gobierno militar. Aunque excede el análisis de este artículo, estudios recientes y la apertura de causas judiciales sobre colaboracionismo en el secuestro y desaparición de delegados sindicales, indican una estrecha relación entre la firma Ford y el gobierno militar (Basualdo, V., 2006).

Gráfico 2. Dinámica de la distribución del mercado de utilitarios argentino (1974-1980)

Fuente: elaboración propia sobre Anuarios ADEFA (1966-1980)

Iniciación de las obras de la Planta de Camiones Ford:

La ceremonia de iniciación de las obras contó con la presencia del Señor Ministro de Economía de la Nación, Dr. José Alfredo Martínez de Hoz, el Secretario de Estado de Desarrollo Industrial, Lic. Alberto Luis Grimoldi, el Jefe de la Policía Federal, General de División Dr. Juan Bautista Sasiaín, el Director de Instituciones Militares, General de División D. Cristino Nicolaidis y representantes de los miembros de la Junta Militar.

Discurso del presidente de Ford Motor Argentina S.A.

“A partir de marzo de 1976 estábamos enfrentándonos a un desafío. En la República Argentina se había iniciado un proceso, un cambio de sistemas, un cambio de filosofía integral, que abarcaba los comportamientos individuales y colectivos de toda la sociedad. Había que cambiar la mentalidad. En nuestro caso, había una decisión empresarial y, con nuestros actos y procedimientos, demostramos cuál era esa decisión.”

(Ford Motor Argentina S.A., 1980).

En 1980, Ford inauguró su nueva Planta productora de camiones en General Pacheco, dentro del predio ocupado por la empresa. El acto contó con la presencia del ministro de economía, José Alfredo Martínez de Hoz y destacadas figuras del aparato represivo de la dictadura militar, infrecuente en este tipo de eventos, como jefe de policía federal y el director de instituciones militares. En el discurso pronunciado por el presidente de Ford, Juan María Courard (Ford Motor Argentina, 1980), se señaló el acuerdo de la firma Ford con las medidas tomadas por el gobierno para *cambiar el país*.

En un momento de la Argentina en que numerosas automotrices se retiraban de la actividad, dejando sus plantas a otras firmas o abandonándolas directamente como en el caso de General Motors, Ford inauguró una nueva planta, que no hubiera podido realizarse sin modificar la legislación del Plan Gelbard que prohibía este tipo de nuevas inversiones a las ET's. Por otra parte, el establecimiento estaba destinado a la producción de camiones y otros vehículos para el trabajo, línea que dejaban vacante IME y General Motors.

Los elementos aportados en este artículo no son suficientes para demostrar concluyentemente la influencia de la firma norteamericana Ford Motor Argentina sobre el gobierno militar para determinar el cierre de IME. Sin embargo, el testimonio de funcionarios de IME, las estadísticas de fabricación de vehículos, los recientes estudios sobre la relación de Ford con el gobierno y los propios documentos de prensa de la empresa permiten concluir que Ford Motor Argentina fue la automotriz que más se favoreció del cambio en el modelo de acumulación iniciado por la dictadura militar en 1976 y el cierre de IME. Las evidencias mencionadas constituyen buenos indicios para apoyar la factibilidad de dicha hipótesis y pueden servir como punto de partida para una futura investigación.

El informe de la comisión liquidadora como instrumento de legitimación

El abrupto cierre de IME en menos de seis meses provocó la disolución definitiva de la alianza socio-técnica alineada en torno de las actividades de la empresa. Esto implicó para el gobierno militar un conjunto de reclamos y resarcimientos de los que se hizo cargo la Comisión Liquidadora (IME, 1981: 92-94). Entre los principales grupos sociales afectados por el cierre se encontraban los 3.000 trabajadores de la empresa, más de 200 proveedores, 106 concesionarios y un gran número de usuarios adheridos a los círculos de ahorro previo (IME, 1979).

Decretar el cierre intempestivo de IME representó para la empresa, como demuestra el propio Informe, triplicar los pasivos en tres veces el valor anterior a la quiebra. De acuerdo con el Informe, al 30 de junio de 1980, el pasivo de la empresa representaba el 136,8 % de sus activos; al 15 de agosto del mismo año, luego de pagar todos los cargos por despidos e incumplimientos de contratos (sin contar los juicios posteriores), el pasivo ascendía a 460,3 % del activo (IME, 1981: 61).

Si hubieran pensado en ese momento *lo que significaba la indemnización que iban a tener que pagar a los proveedores, a los concesionarios, a todos los que tenían contrato con la fábrica, se hubieran dado cuenta que abrir la carta de crédito y seguir adelante con el plan Peugeot hubiera sido mucho más rentable para la empresa y para el Estado. Pero el objetivo era políticamente cerrar la fábrica y*

entonces eran inútiles todos los razonamientos que se pudieran hacer u ofrecer en ese momento. Es así como se llegó al final. Es así como esta detallado en todos los recortes de diarios en ese momento (Sanguinetti, e. p., 2008).

Esta idea estuvo presente incluso en algunos funcionarios que poseían información precisa sobre la situación contractual de IME con sus proveedores y socios. Estos funcionarios se oponían fuertemente al cierre puesto que implicaba interrumpir las actividades en medio de un proceso de ampliación de la empresa (Sanguinetti, e. p. 2008). Cesar las actividades de la empresa en ese momento representaba asumir altos costos por la cancelación de los contratos suscriptos y el trabajo ya realizado de diseño de producto y proceso que no sería amortizado.

El Informe de la Comisión Liquidadora se realizó como una herramienta de legitimación frente al hecho consumado del cierre de la empresa. Pero el Informe presenta numerosas irregularidades que permiten sostener la manipulación de la información. Para demostrar la supuesta inviabilidad de IME (que justificaba su cierre), el equipo técnico-contable a cargo de la liquidación realizó el análisis de dos períodos de operación que permitirían demostrar una tendencia negativa en las actividades de la empresa: 1- del 1 de julio de 1978 al 30 de junio de 1979; 2- del 1 de julio de 1979 al 30 de junio de 1980.

Este ejercicio administrativo, único análisis realizado por funcionarios del gobierno militar para determinar la viabilidad o inviabilidad de la empresa, presenta notables inconsistencias técnicas.

1) El primer y mayor vicio técnico del Informe fue que el período N° 2 incluía la decisión de cierre y el cierre de la empresa y por lo tanto una disminución significativa en el rendimiento de la misma. El análisis de la Comisión Liquidadora se realizó a partir de dos períodos no comparables entre sí puesto que se valoró el último ejercicio 1978-1979 (con la empresa en pleno funcionamiento), con el ejercicio que finalizó el 30 de junio de 1980 en el cual la empresa no funcionaba desde abril de ese año;

2) El cálculo de *ratios* sobre los dos períodos realizado en el Informe muestra para el período 1 (correspondiente al último ejercicio normal de la firma), valores positivos y de operatividad normales en la mayor parte de los coeficientes. Cuando se observa el período 2, todos estos valores se desploman, justificando, *ex post*, el cierre de la empresa (IME, 1981: 49-50 ver cuadro 27). Ningún técnico consideraría válido comparar los resultados y estados contables de una empresa abierta, contra los resultados y estados contables de una empresa que operó normalmente seis meses, luego 3 meses con rumores de cierre y finalmente tres meses cerrada de facto;

3) El cierre y los altos costos de indemnizaciones y arreglos extrajudi-

ciales con empleados, proveedores, comercializadores y clientes fue lo que llevó el financiamiento de activos no corrientes al -267, 53% de operatividad. La explosión de la deuda bancaria, la caída de los activos y de las deudas por cobrar que determinan la liquidación fueron una consecuencia de la propia liquidación.

De esta forma, la decisión de la liquidación no puede sostenerse en el análisis contable, puesto que el mismo es posterior a la decisión de cerrar de la firma. Mucho más plausible resulta considerar el cierre como parte de la estrategia tecno-económica del gobierno militar para desarmar la alianza socio-técnica para la producción estatal de automotores coordinada por IME. Aun cuando no es posible establecer un juicio final sobre todo el Informe contable de la Comisión Liquidadora, puede afirmarse que presentó algunas irregularidades respecto del balance del último ejercicio de IME en 1979. En ese sentido, la necesidad de justificar la decisión del gobierno (cuando no directamente de malversar fondos públicos como ocurrió en otros casos durante la última dictadura militar), permite asumir que la Comisión presentó, deliberadamente, información contable de manera sesgada e incluso incompleta.

La contabilidad de las inversiones de IME es un ejemplo de las irregularidades identificadas en el Informe de la Comisión Liquidadora. Para la Comisión Liquidadora, IME sólo contaba en 1980 con acciones sin cotización de las firmas Establecimientos Jeppener SA y Fiat Concord SA, por valor de \$ 3.856.160 (IME, 1981). Sin embargo, en el último balance de IME del ejercicio 1979, en la sección inversiones se contabiliza acciones con cotización de las firmas Renault y de Perkins y acciones sin cotización de Forja, Jeppener, Fiat Concord e IME Uruguay. El total de inversiones corrientes y no corrientes al ejercicio 1979 era de \$ 660.196.235, al valor de libros (IME, 1979).¹⁸ De acuerdo con los funcionarios de la empresa, entre el 30 de abril y el 17 de julio no se vendió ningún paquete con las inversiones de la empresa (Sanguinetti, 2011). Por otra parte, el Informe tampoco da cuenta de ninguna operación al respecto, ni del ingreso por liquidación de inversiones. La participación de IME en otras firmas por US\$ 485.000 se desvaneció en el aire.

Escapa a esta investigación explicar cómo y/o por qué se produjeron estas diferencias en las contabilidades. Sin embargo, las irregularidades entre la Comisión Liquidadora y los balances económico-financieros de la

¹⁸ El balance de 1979 de IME contabiliza acciones con cotización de Renault Argentina SA (\$ 75.321.850) y de Perkins Argentina SAIC (\$535.595.225); de acciones sin cotización de Forja Argentina SA (\$ 2.110.000), Establecimientos Jeppener SA (\$ 11.020), Fiat Concord SAIC (\$ 3.845.140), IME Uruguay (\$103.125.000). El total de inversiones corrientes y no corrientes al ejercicio 1979 fue de \$ 660.196.235 al valor de libros (IME, 1979).

Cuadro 2. Cálculo de *Ratios* (en miles de pesos)

<i>Ratios</i>	Período 1	Período 2
Grado de autonomía	15, 32%	36, 84% (negativo)
Coefficiente de Financiación del activo no Corriente	116, 18%	267, 53% (negativo)
Coefficiente de Financiación del activo Corriente	94, 75	156, 67
Solvencia Total	1, 21	0, 73
Solvencia Técnica	1, 05	0, 64
Tesorería	0, 46	0, 14
Liquidez	0, 37	0, 19

Fuente: transcripción de datos de IME, 1981.

empresa en los años anteriores, así como la interpretación de los activos y pasivos de la firma a comienzos de 1980, permiten inferir (de la misma forma que ocurrió con los informes de las empresas del Estado privatizadas en la década de 1990), que se trató de tergiversaciones y/u omisiones realizadas para justificar la decisión de la liquidación de IME.

Un final abrupto para el modelo de acumulación industrialista

En este artículo se analizan los principales elementos políticos y económicos de ruptura en el modelo de acumulación de industrialización por sustitución de importaciones a partir del golpe de Estado de 1976, así como las transformaciones institucionales que acompañaron los últimos años de actividad de IME hasta su liquidación en 1980. El proceso iniciado durante la última dictadura militar fue tan intenso que transformó, radical e irreversiblemente, en menos de diez años la estructura económica argentina y determinó el cierre de la empresa del Estado responsable de impulsar la industria automotriz localmente integrada.

A mediados de la década de 1970, el Estado fue ocupado una vez más en la historia argentina por un gobierno de facto, producto de una coalición cívico-militar. A diferencia de los gobiernos militares que se alternaron en el poder desde 1943, el gobierno conformado el 24 de marzo de 1976 no consideró estratégica (salvo en sectores muy específicos), la industrialización del país. Por lo contrario, el gobierno militar operó como custodio de una fracción de la clase dominante que diseñó una política económica monetarista basada sobre medidas de apertura de los

mercados de bienes y de capitales, de reducción arancelaria, especulación financiera, inflación estructural y reducción de incentivos a la producción local, que operaron en contra del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. El gobierno modificó el régimen de promoción y protección a la producción manufacturera local y se produjo una severa caída de la participación de los asalariados en el ingreso, cambios terminales para un modelo de desarrollo tecno-productivo mercadointernista.

La liberalización de la economía promovió el ingreso masivo de productos importados más baratos que los nacionales que, combinados con una espiral inflacionaria que quebró la cadena de pagos, desestructuraron la trama industrial construida durante treinta años. La apertura afectó especialmente al sector PyME y las empresas de grandes capitales locales, en general especializadas y no integradas. La salida de la sustitución fue abrupta, lo que impidió a la industria nacional comprender el proceso e intentar diseñar estrategias tecno-productivas para hacerle frente.

El nuevo modelo de acumulación favoreció a los capitales capaces de desarrollar diferentes actividades e insertarse en múltiples sectores de la economía como la producción agropecuaria, finanzas, obras públicas, insumos industriales, etc. De esta forma, el capital del bloque dominante (diversificado horizontalmente), fluía estratégicamente detrás de los negocios que reportaban mayor rentabilidad. Cuando IME, especializada en la producción de automotores, intentó estratégicamente imitar el comportamiento de los sectores concentrados e integrarse con otras empresas automotrices para incrementar su participación en el sector, el gobierno nacional no lo autorizó. La dictadura se manifestó primero en el nivel político, interrumpiendo la democracia, proscribiendo los partidos, prohibiendo la actividad sindical y desatando el terrorismo de Estado; luego implementó su plan económico. La represión fue la herramienta extraeconómica que permitió el disciplinamiento de la clase trabajadora y la industria nacional; el cambio económico habilitó al bloque dominante para tomar su revancha.

La concentración de la industria automotriz

Desde el inicio de la segunda fase sustitutiva, la industria automotriz se constituyó como un sector clave por los encadenamientos económicos y la formación de recursos humanos calificados que generaba. La valorización financiera atacó el corazón de la sustitución de importaciones que era el sector PyME. A partir de 1978, el cambio en el modelo de acumulación transformó la dinámica económica. La movilidad de capitales a

partir de los diferenciales entre las tasas de interés local e internacional configuró un proceso especulativo que afirmó la preferencia por las empresas diversificadas y comenzó a sancionar materialmente la falta de alternativas de las empresas más especializadas.

Por cuestiones de escala, la industria auxiliar se caracterizaba por su alta especialización, principalmente a partir de mediados de la década de 1960, cuando se estabilizó la industria terminal. En general, los establecimientos pequeños y medianos optaron por incrementar su eficiencia tecno-económica a partir de la fabricación de un alto número de una o dos piezas para una misma empresa, incluso en ocasiones para un solo modelo. De esta forma, cuando se abrió la importación, era suficiente que una terminal encontrara en el mercado mundial un conjunto de autopartes para sus vehículos para provocar la quiebra de igual número de establecimientos del sector auxiliar.

La diversificación operó también como un filtro en la industria automotriz terminal. Luego de veinte años del régimen de promoción para ET's, el sinceramiento de precios afectó las utilidades de los grandes fabricantes de automóviles y más de la mitad decidió retirarse.

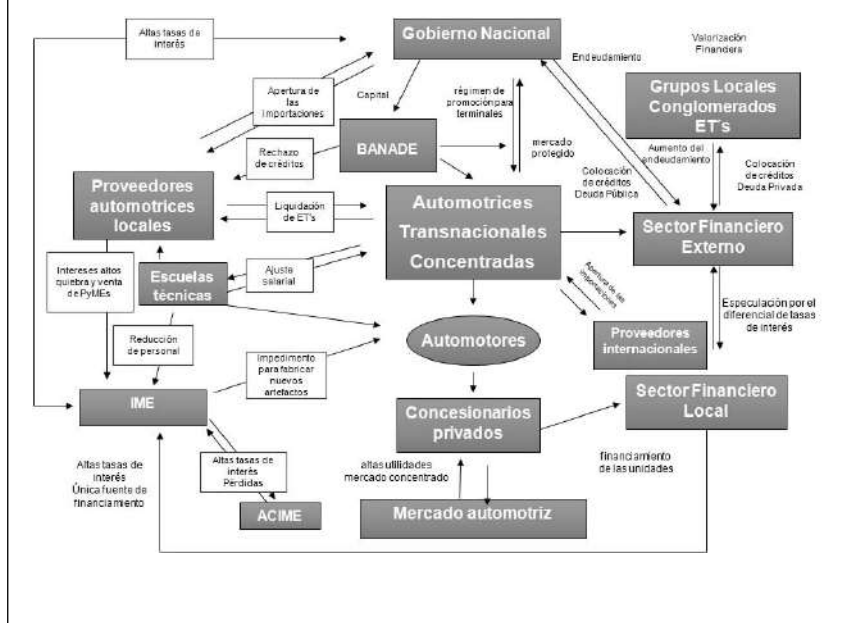
El sector se reorganizó a partir de cuatro grandes automotrices, tres ET's y un conglomerado local, todas altamente diversificadas y que manejaban además de los establecimientos terminales, un conjunto de empresas auxiliares y/o negocios complementarios a la fabricación de automotores.

Quiebre de la alianza socio-técnica para la producción estatal de automotores

En 1952 el gobierno diseñó y coordinó una alianza socio-técnica para construir el funcionamiento de IME y de esa forma impulsar una industria automotriz local. En aquella alianza confluían diferentes significaciones de los grupos sociales involucrados, pero todas ellas promovían el desarrollo económico y tecnológico endógeno del país a través de una estructura industrial autosustentable e integrada. En la década de 1960, aún cuando la producción estatal de automotores había perdido su carácter estratégico en un proyecto de impulso exógeno que se apoyaba en la radicación de ET's como vía para acelerar la modernización de la industria nacional, la sustitución de importaciones como eje del modelo de acumulación le permitió a IME mantener su alianza socio-técnica, resistir, especializarse y seguir fabricando al menos el Rastrojero diésel.

Las políticas de la dictadura de Onganía primero y el retorno a la democracia después favorecieron en IME la ampliación de los modelos de su vehículo emblema y la recuperación de su capacidad tecno-productiva.

Gráfico 3. Desarticulación de la Alianza Socio-Técnica de IME en la valorización financiera



Sin embargo, en el escenario de fines de la década de 1970, el desempeño de IME contrariaba los intereses de las ET's y no representaba ninguna función estratégica para el gobierno de facto. El cambio en el modelo de acumulación había volcado al Estado hacia otros aliados estratégicos. El retiro de numerosas ET's de la actividad en el país, pone en evidencia de qué forma la lógica neoliberal de la década de 1970 se orientó hacia un modelo altamente concentrado que no sólo afectó a la industria nacional, sino a todo el sector manufacturero que no siguiera el modelo corporativo. En su versión local, el Estado implementó un conjunto de políticas que favorecieron a los grupos económicos locales y los conglomerados extranjeros en desmedro de los otros sectores.

Primero el gobierno construyó el no funcionamiento de IME desde la política pública, luego se fueron generando los argumentos para cerrar la empresa. La modificación del régimen de promoción industrial fue el principio del quiebre de la alianza socio-técnica coordinada por IME (ver gráfico 3).

- Se liberaron las importaciones,
- Se eliminaron los subsidios y la protección al sector PyME,
- Se eliminaron las líneas de crédito público,

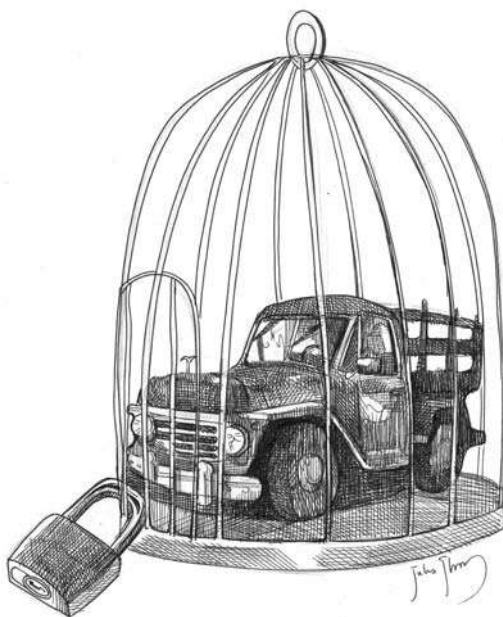
- Se impuso un modelo financiero con altas tasas de interés que llevó a la quiebra a un gran número de empresas de la industria auxiliar,
- Se concentró la industria terminal lo que le permitió mayor poder de negociación frente a la industria auxiliar,
- Se redujo el salario real,
- Se eliminó empleo industrial bien remunerado.

IME consiguió resistir el debilitamiento de la alianza merced a la estabilización de sus vehículos en el mercado local, pero la propia dinámica del modelo de acumulación condenaba la actividad industrial y especialmente la de capitales locales no concentrados. La política antiindustrial de la dictadura provocó en el heterogéneo grupo de los proveedores el endeudamiento como vía para modernizar su equipo y aumentar la competitividad con la importación, o simplemente para pagar salarios o refinanciar otras deudas (Canitrot, 1983). Numerosas firmas del sector PyME y algunas grandes empresas individuales de capitales locales fueron absorbidas por los grandes conglomerados nacionales y extranjeros en un proceso de concentración y centralización del capital.¹⁹

El primer síntoma de la acción directa del gobierno contra IME fue el congelamiento de la Carta de Crédito necesaria para realizar la sociedad con Peugeot. Este hecho no sólo impidió la expansión de las actividades de IME, sino que terminó generando altos costos por el pago de los trabajos a la firma francesa. Para afrontar esos cargos y ante la falta de financiamiento flexible en la banca pública, IME tomó créditos en el sector financiero, lo que la llevó en 1979 a presentar pérdidas en su balance (IME, 1979). Por otra parte, la condición de IME de empresa del Estado (aún con accionistas privados), la supeditó al arbitrio del Poder Ejecutivo y limitó su capacidad para construir una alianza defensiva con los otros grupos sociales relevantes. La decisión del cierre fue inapelable para los funcionarios de la empresa.

El cierre de IME fue una acción combinada entre el cambio en el modelo de acumulación, la acción directa del gobierno y la capacidad de *lobby* de una firma extranjera. El gobierno militar primero rechazó las posibilidades de ampliación de una empresa pública y metalmecánica (dos elementos que formaban parte del modelo de acumulación que se estaba abandonando) y luego directamente decidió su cierre. Finalmente, en un proceso de concentración de la automotriz, una firma transnacional ejer-

¹⁹ La espiral de endeudamiento en el sistema financiero afectó a toda la economía, pero en mayor medida al sector industrial. “En un contexto de precios relativos desfavorables, el endeudamiento y las cargas financieras que se derivaban del mismo, fueron letales para una gran cantidad de empresas en especial del sector manufacturero” (Feldman y Sommer, 1986).



ció presión sobre el gobierno y se transformó en mayor fabricante de utilitarios del país, prácticamente sin competencia.

Interrupción de una trayectoria en ascenso, una medida previsible

En la primera fase de la dictadura, el gobierno nacional no generó ninguna legislación especial que favoreciera a IME, pero le permitió continuar su trayectoria de ampliación de modelos e incluso se autorizó el proyecto de asociación con una ET. Pero en 1978, cuando la asociación entre IME y Peugeot se volvió real, el gobierno no la apoyó y el crédito nunca fue asignado. En 1980 la posición del gobierno militar con respecto a IME fue aún más clara y decidió, unilateralmente, cerrar y liquidar la empresa.

La producción de 8.500 unidades anuales entre los diferentes modelos del Rastrojeo y los camiones livianos, así como el incremento significativo de la producción metalúrgica permiten afirmar que, más allá de haber presentado algunas pérdidas en los últimos ejercicios, IME se encontraba en condiciones de continuar operando con normalidad en el mercado automotriz. Incluso el último ejercicio de la firma se cerró con una gran campaña publicitaria que pretendía consolidar a la empresa como líder del sector utilitarios.

Pero a comienzos de la década de 1980, el gobierno de facto estaba enfocado en la consolidación del cambio en el modelo de acumulación. El cierre y liquidación de IME en poco más de dos meses fue una medida intempestiva e injustificable desde el estado económico-financiero de la empresa, pero completamente lógica de acuerdo con las estrategias seguidas por el gobierno militar. En un escenario apoyado en la valorización financiera como eje de la acumulación de los bloques dominantes, una empresa pública especializada en la producción automotriz no podía ajustarse a ninguna de las características de los grupos diversificados y altamente concentrados, asociados con el Estado. IME era una empresa pública y especializada, dos características que no se adecuaban al modelo de acumulación de la valorización financiera por lo que el gobierno decidió el cierre definitivo de la planta y de lo que quedaba del proyecto metalmecánico tecno-nacionalista.

Para cerrar la empresa y disolver la alianza que ésta coordinaba bastó la decisión del gobierno nacional. Sin embargo, debido a la importancia de IME en la industria automotriz argentina, se constituyó una comisión liquidadora con el fin de construir, a partir de un informe contable, el no funcionamiento de la empresa. Pero IME, aun frente a la desindustrialización, era una empresa estabilizada y en expansión, como lo demuestra su último balance y las cifras de su producción automotriz y metalúrgica. Si se considera que la información de los últimos dos balances de IME reflejaba la situación económico-financiera de la firma antes de la decisión del cierre, es evidente que la Comisión Liquidadora cometió innumerables manipulaciones y omisiones en su Informe para justificar la medida del gobierno.

El gobierno minimizó el alcance de las actividades tecno-productivas desarrolladas por IME en términos de empleo, empresas vinculadas y nivel de autonomía de la firma. Sobre todo frente a una alianza socio-técnica como la desarrollada en torno del IME, que integraba grupos sociales heterogéneos (situados en cada uno de los niveles de la cadena productiva) y era significada por la sociedad en general con una imagen positiva. La medida del cierre provocó que casi 3.000 obreros de planta quedaran desempleados y cientos de empresas fabricantes de autopartes de la ciudad de Córdoba, Rosario y Buenos Aires debieran cerrar sus establecimientos en poco menos de tres meses.

En el escenario de la desindustrialización nacional, la dictadura cívico-militar más violenta de la historia argentina decidió la liquidación de IME y determinó la caída del proyecto metalmecánico tecno-nacionalista.

Bibliografía

- Azpiazu, Daniel, Basualdo, Eduardo y Khavisse, Mario (1986), *El nuevo poder económico en la Argentina de los ochenta*, Buenos Aires, Legasa.
- Basualdo, Eduardo (2006) *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, FLACSO/Siglo XXI, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo et al (2002), *El proceso de privatización en Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas*, en FLACSO / Universidad Nacional de Quilmes / IDEP / Página 12.
- Belini, Claudio y Rougier, Marcelo (2008) *El Estado Empresario en la Industria Argentina. Conformación y Crisis*. Buenos Aires, Manantial.
- Braun, Oscar y Joy, L. (1981) “Un modelo de estancamiento económico. Estudio de caso sobre la economía argentina”, en Revista Desarrollo Económico (IDES), N° 80, Vol. 20, Buenos Aires.
- Canitrot, Adolfo (1983); “Orden social y monetarismo”. Estudios CEDES vol. 4, N° 7
- Dasso, Gustavo, entrevista realizada por el autor, julio de 2010.
- Feldman, E. y Sommer, J. (1983), *Crisis financiera y endeudamiento externo en la Argentina*, Buenos Aires, CEAL-CET.
- Frenkel, Leopoldo (1992), *Juan Ignacio San Martín: el desarrollo de las industrias aeronáutica y automotriz en la Argentina*. Buenos Aires, Edición del autor.
- Frigerio, Rogelio (1983), *Estatuto del subdesarrollo*. Ed. Librería del Jurista. Buenos Aires.
- Gatto, Francisco y Yoguel, Gabriel (1993), “Las Pymes argentinas en una etapa de transición productiva y tecnológica”, en: *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Buenos Aires, CEPAL/Alianza.
- Jacobsson, S. (1982), *Technical change and technology policy - The case of numerically controlled lathes in Argentina*, CEPAL, Buenos Aires.
- Katz, Jorge (1983), *Estrategia de industrialización y ventajas comparativas dinámicas*. Cuadernos Fundación Dr. Eugenio A. Blanco, Buenos Aires, Año, N°1 – agosto.
- Kulfas, Matías y Schorr, Martín (2003) *Deuda externa y valorización financiera en la Argentina actual. Factores explicativos del crecimiento del endeudamiento externo y perspectivas ante el proceso de renegociación*, **Realidad Económica** 194, IADE, Buenos Aires.
- Picabea, Facundo (2010), *Sustitución de importaciones y cambio en el modelo tecnoproductivo en Argentina. Análisis socio-técnico de la segunda presidencia peronista*, Revista *Apuntes*, 66, Centro de Investigación de la Universidad Nacional del Pacífico, Perú.
- Picabea, Facundo (2011), *Apogeo, Inercia y Caída del proyecto metalmeccánico tecnonacionalista. El caso de Industrias Mecánicas del Estado, Argentina, 1976-1980 (Tesis Doctoral)*, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

- Picabea, Facundo (2014), Repensando la periodización de la industrialización argentina. Modelo de acumulación y cambio tecnológico en torno a la creación del corredor automotriz argentino (1952-1960), en Revista de Historia Americana y Argentina, Vol. 49, N° 1-2, Mendoza.
- Picabea, Facundo y Thomas, Hernán (2011): El Rastrojero, un camión para todos los caminos de la patria. Análisis socio-técnico del proyecto de producción automotriz local integrada en la segunda presidencia peronista (1952-1955). **Realidad Económica** 216, IADE. ISSN 0325-1926
- Picabea, Facundo y Thomas, Hernán (2015), Autonomía Tecnológica y Desarrollo Nacional. El Rastrojero y la Puma (1952-1955). Buenos Aires, Editorial Cara o Ceca.
- Rapoport, Mario *et al* (2000): Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000), Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Sanguinetti, Félix (2003), Conferencia brindada con motivo de la 1ra Exposición del Automóvil Argentino, Museo de la Industria, Córdoba.
- Sanguinetti, Félix, director Fábrica de Motores IAME; gerente de planta DiNFIA-IME: mayo de 2008, agosto de 2010 y mayo de 2011. Entrevista personal realizada por el autor.
- Schvarzer, J. (1996), *La Industria que supimos conseguir*. Planeta, Buenos Aires.
- Sourrouille, J. (1980). *El complejo automotor en Argentina*, ILET-Editorial Nueva Imagen, México.
- Sourrouille, Juan (1983), Política económica y procesos de desarrollo, Serie Documentos de Trabajo, CEPAL.
- Thomas, Hernán (1999), *Dinâmicas de inovação na Argentina (1970-1995) Abertura comercial, crise sistêmica e rearticulação*, Tesis de doctorado, Departamento de Política Científica e Tecnológica – UNICAMP, Campinas.
- Thomas, Hernán (2001), “Estilos socio-técnicos de innovación periférica. La dinámica del SNI argentino, 1970-2000”, en IX Seminario Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica: Innovación Tecnológica en la Economía del Conocimiento, CD ISBN: 9968-32-012-9, San José de Costa Rica.

Documentos

- FORD MOTOR ARGENTINA S.A. (1980), Información de Prensa, Oficina de Relaciones Públicas y Gubernamentales, 15 de mayo de 1980.
- IME (1973), Información Económica de la Argentina. Industria automotriz, del tractor y motores: XI-I.M.E. S.A., abril - 1973, N° 60.
- IME (1977), Memoria y balance, 1976-1977.
- IME (1978), Memoria y balance 1977-1978.
- IME (1979), Manual de ensayos del camión frontal M-91.
- IME (1981), Informe final de la Comisión Liquidadora.

Industria farmacéutica en la Argentina. Avances biotecnológicos recientes*

CRISTINA BRAMUGLIA**
ROSANA ABRUTZKY***
CRISTINA GODIO****

El Estado en la Argentina cumple un papel crucial en las actividades de investigación básica. La Investigación y Desarrollo (I-D) a cargo del Estado está en condiciones de focalizarse en el origen y proceso de las patologías más frecuentes y las enfermedades endémicas asegurando que la prevención, tratamiento y medicamentos estén al alcance de la población.

El objetivo de este trabajo se centró sobre la identificación de la reciente evolución de la I-D en la industria farmacéutica argentina, específicamente la basada sobre biotecnología, analizando la presencia del Estado.

Palabras Clave: Investigación y Desarrollo - Industria Farmacéutica - Biotecnología - Indicadores Económicos

realidad económica 307 (2016) pp. 124-152
ISSN 0325-1926

* Este trabajo forma parte del proyecto de Reconocimiento Institucional 2013-2015 de la Facultad de Ciencias Sociales. UBA. *La industria farmacéutica privada en la Argentina. 2002-2012*. Agradecemos muy especialmente los comentarios de Dora Corvalán y Eduardo Glavich a una versión preliminar a este artículo presentada en las XI Jornadas de Sociología, 2015, y la valiosa contribución de Ricardo Martínez quien ha enriquecido esta investigación, no sólo con observaciones que posibilitaron este análisis sino por su apoyo humano. Los errores son responsabilidad de las autoras.

** Cristina Bramuglia. Economista. Prof. Adjunta de la FCS. Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA. cbramuglia@sociales.uba.ar

Pharmaceutical Industry in Argentina. Recent biotechnological progress

The State in Argentina plays a crucial role in basic research activities. Public Research and Development (R&D) has the capability to focus on the cause and the process to identify the main pathologies and endemic diseases of Argentine society, guaranteeing that the prevention, treatment and medicines are available to the population.

This article focuses in identifying new initiatives on R&D in the pharmaceutical industry, specifically biopharmaceuticals in Argentina, focusing on the presence of the State.

Key Words: Research and Development - Pharmaceutical Industry - Biotechnology - Economic Indicators

Fecha de recepción: octubre de 2016

Fecha de aceptación: marzo de 2017

*** Rosana Abrutzky Lic. en Sociología, Mg. en Gestión Ambiental. Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA. rabrutzky@gmail.com

**** Cristina Godio. Farmacéutica, Mg. en Salud Pública. Esp. en Farmacoeconomía. Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA. cgodio@gmail.com

In Memoriam Daniel Azpiazu

Daniel Azpiazu, realizó estudios seminales sobre la estructura económica, la conformación de grupos económicos en la industria argentina, los efectos de las políticas de estado en la población más vulnerable. Se comprometió con la autenticidad de la investigación, con la convicción de que el conocimiento sólo es útil como herramienta de cambio social. Azpiazu nos honró no sólo con su constante apoyo humano y académico sino, en especial con su amistad.

Introducción

La provisión y demanda de medicamentos tienen rasgos particulares, aun desde el punto de vista restringidamente económico: las marcadas asimetrías de información entre la industria oferente de medicinas, los agentes del sistema de salud que aplican y recetan medicinas en sus tratamientos, y los pacientes que finalmente utilizan los fármacos y, del lado de la organización industrial del sector farmacéutico, su carácter típicamente concentrado y poblado de grandes firmas, a menudo multinacionales; la influencia de políticas y regulaciones como las que definen los regímenes de patentes, y la presencia de externalidades difundidas, como en materia epidemiológica, le confieren al mercado de estos bienes características propias, que distan mucho de corresponderse con los esquemas simples de producción, intercambio y consumo en condiciones competitivas por parte de agentes autónomos (aislados) que deciden racionalmente en un contexto donde la coordinación de conductas se puede suponer dada en primera aproximación (Maceira y Peralta Alcat, 2008; Stephan *et al.*, 2008)

Al mismo tiempo, la naturaleza misma de los medicamentos como bienes asociados estrechamente con la salud y aun, en ciertos casos, con las posibilidades de supervivencia de las personas, llama necesariamente a considerar a la configuración y evolución de los respectivos mercados desde una perspectiva humana y social, como elementos que condicionan de manera relevante el bienestar individual y colectivo.

Este trabajo está organizado como se detalla seguidamente. 1) se destaca la centralidad y responsabilidad del Estado en el complejo diseño e implementación de políticas de salud en un sistema de salud fragmentado en diferentes jurisdicciones como el de la Argentina. Tiene a su cargo la organización de la provisión de servicios de salud, y coordinar recursos para la creación de conocimientos y proveer medicamentos al sistema estatal de salud. La producción del conjunto de laboratorios estatales representa sólo el 15% del volumen del conjunto de la producción de medicamentos; sin embargo, considerando la salud como bien social, estratégicamente, la oferta pública podría asegurar la provisión de medi-

cinas y vacunas al sistema público de salud. 2) Se analiza el rol del conjunto de instituciones públicas, universidades y organismos de investigación que integran el Complejo Científico y Tecnológico que realizan alrededor del 70% del conjunto de actividades de Investigación y Desarrollo del país, incluyendo la industria farmacéutica de los últimos años. 3) Se elaboraron algunos indicadores económicos para mostrar la evolución de la industria farmacéutica. 4) Se analizan las novedades de Investigación y Desarrollo en biotecnología en la industria farmacéutica en la cual el Estado ha tenido un rol central, con líneas de financiamiento específicos. Finalmente se abordan los debates planteados acerca de esta modalidad de impulso a la generación de conocimientos a través de *joint-ventures* y un abanico de aprendizajes sobre la apropiación privada de innovaciones financiadas por el Estado e interrogantes más profundos sobre el rol que se asignará al Estado en el diseño de políticas en salud en los próximos años.

Características estructurales de la industria farmacéutica

Tanto en los niveles internacional como nacional, la industria farmacéutica constituye un típico oligopolio con empresas pequeñas, medianas y grandes, estas últimas con una clara posición dominante. El tipo de productos, su grado de diferenciación, y la complejidad de los procesos de elaboración son algunos de los factores que explican este fenómeno (Azpiazu 1999; Nochteff 1997; Katz 1974, 1987; Katz, Muñoz, Tafani 1988; Katz, Burachik, Brodovsky y Queiroz 1997; Katz, 1995; Bisang y Maceira 1999, González García 2005; Tobar 2002, 2004).

Las actividades relacionadas con la salud son múltiples y muy diversas, incluyen el diseño de sistemas de salud, enfoques y métodos de atención de los problemas y el cuidado de la salud, la investigación médica y clínica asociada con la aparición, prevención y tratamiento de enfermedades y el desarrollo de nuevos métodos de detección y principios activos para combatirla¹.

La dinámica competitiva del sector farmacéutico en el nivel internacional está relacionada básicamente con la posibilidad de apropiarse una renta innovativa mediante el descubrimiento de nuevos fármacos sobre la base de investigación científica y tecnológica, así como con fuertes gas-

¹ Según la teoría económica del bienestar, en mercados imperfectos, las actividades relacionadas con la salud un bien público, tanto la provisión de servicios de salud, la I-D como los medicamentos son bienes sociales y la intervención del Estado, imprescindible (Maceira y Peralta Alcat, 2008; Arrow, 1967; Sabel, 1988). Más aún en el enfoque teórico escogido todas las actividades relacionadas con la salud son bienes meritorios/sociales/ (Nelson y Winter, 1982; Sabel 1988)

tos de comercialización y publicidad para los productos existentes. Ante la eventual falta de innovaciones y de posibilidad de copiar productos, los laboratorios terminan disputando su posición en el mercado vía precios, aunque algunos desarrollen estrategias de diferenciación comercial (MINCYT 2012).

En cambio, en países con un grado de desarrollo relativo menor como la Argentina, sólo los grandes grupos transnacionales están en condiciones de afrontar dichas inversiones y cuentan con el capital, incentivo y conocimiento científico y tecnológico acumulado para realizar actividades de I-D para el descubrimiento de nuevas drogas activas y diseño de métodos de investigación que signifiquen puntos de inflexión en la investigación clínica. Estas investigaciones se realizan en las casas matrices de los grupos transnacionales. El desarrollo de un nuevo fármaco es un proceso largo, riesgoso y complejo que abarca desde la investigación básica, la investigación en animales, los ensayos clínicos hasta la fase de aprobación para su utilización como medicamento. Las primeras etapas de investigación son de gran incertidumbre ya que sólo el 1% de las moléculas analizadas son viables y clasificadas como líderes (MINCYT, 2012).

La fundamentación teórica sobre la que se basa este análisis es que la salud es un bien social o meritorio que debe ser provisto a toda la sociedad independientemente de su ingreso ya que constituye un derecho humano ineludible y es responsabilidad del Estado proveerlo. Una fuerte presencia del Estado en el diseño e implementación de políticas públicas y en la articulación de organismos públicos y centros de investigación públicos y privados es una condición ineludible.

El papel del Estado en la investigación y desarrollo del sector farmacéutico

Los organismo del Estado vinculados directamente con las actividades de Investigación y Desarrollo del sector farmacéutico, y laboratorios estatales, muchos de los cuales tienen capacidades de realización de innovaciones significativas (CILFA, 2012 y 2015; Godio *et al* 2012; Bramuglia *et al* 2015). Las instituciones estatales de I-D constituyen un Complejo Científico y Tecnológico y no un “sistema” debido a la inexistencia de coordinación de políticas, característica presente en los países desarrollados (Oteiza, 1992). Sin embargo, se destacan organismos estatales por sus investigaciones básicas. El Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICET), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y las Universidades Públicas. En la Argentina, ha sido el Estado el que históricamente ha invertido en actividades de investigación y desarrollo. El

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva estimó para el año 2015 que el 70 % del gasto total en Investigación y Desarrollo en su conjunto fue realizado por el sector público, y el 30% por el sector privado (Bisang *et al*, 2006).

La introducción de la ley de Patentes 24.481/1996 favorecía poco la I+D en el país, dadas la insuficiencia del tamaño de las firmas existentes y la importancia de las economías de escala en tales actividades. (Correa 2001, Cátedra Libre de Derechos Humanos, 2009). Sin embargo, hay que destacar que con el impulso estatal a la biotecnología, en 2007 se promulgó la ley 26.270 que otorga incentivos fiscales a las empresas biotecnológicas y fondos específicos para las pequeñas empresas. Esta ley crea el Fondo de Estímulo a Nuevos Emprendimientos en Biotecnología Moderna, que aporta capital inicial a nuevos emprendedores. Los beneficiarios se comprometen a solicitar patentes en el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial como una manera de impulsar tecnologías y productos y no sólo investigación (Díaz y Codner, 2005). Dado que las novedades de I-D de los últimos años estuvieron relacionadas con los biofármacos ¿hubo algún impacto en el grado de patentamiento privado de productos biofarmacéuticos? Este interrogante es fuente de un intenso debate al que nos referiremos más adelante.

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación a través de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica ha impulsado el desarrollo de toda la industria farmacéutica de la Argentina desde la investigación básica, estudios preclínicos, estudios clínicos hasta la producción de medicamentos y los insumos necesarios, bajo normas GMP (*good manufacturing practice*) que permiten elevar los estándares de seguridad y calidad.

El Ministerio financia diversas iniciativas. Mediante el Fondo Tecnológico (FONTAR) el sector farmacéutico recibió apoyo desde sus inicios, fomentando la consolidación de un grupo importante de consorcios, básicamente de organismos públicos y empresas nacionales y extranjeras financiando las actividades de I-D y producción de nuevos fármacos. El Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCYT) creó un Banco Nacional de Proyectos y utilizando un conjunto de criterios debatibles ya que prioriza proyectos de sectores de punto de alto contenido científico en áreas estratégicas como *software*, nanotecnología y biotecnología para crear empresas de base tecnológica. Surgen así los proyectos de Desarrollo Tecnológico y los Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PITEC). Este conjunto de proyectos implementados desde el año 2006 tiene como objetivo promover el conglomerado de empresas farmacéuticas cuyas plantas productivas se localizan en la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, región en la cual se concentra

alrededor del 80% de los laboratorios. El Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCYT) apoya la implementación de proyectos que utilizan procesos y métodos innovadores que tienen certificación de calidad de los productos y elaboran nuevos medicamentos derivados de actividades tecnológicas en las que intervengan grupos de empresas, centros de investigación y formación superior vinculados con un Aglomerado Productivo (AP) formado por el sector público y privado. Estas empresas cuentan con un capital social significativo relacionado con su capacidad de innovación. Estos proyectos destinados a la industria farmacéutica privilegian la innovación, la capacidad de exportación sin considerar cuestiones de soberanía ni la búsqueda de un proyecto nacional ni la salud como bien social.

Se creó otro instrumento como las Plataformas Tecnológicas (PPL) destinadas a generar unidades de apoyo a la investigación, desarrollo tecnológico e innovación tecnológica, equipadas con tecnología de última generación y dotadas de recursos humanos especializados. Se formaron centros de servicios tecnológicos altamente competitivos, a partir de la integración vertical entre grupos de I-D. En el año 2011, se concursaron las siguientes plataformas alentando la investigación básica indispensable para el país: Genómica, Bioinformática, Células Madre, Materiales, Desarrollo racional de fármacos en fase preclínica, Ensayos preclínicos con animales de experimentación, Ingeniería de *software*, Proteómica y Biología Estructural. Se subvenciona hasta dos tercios del costo total de la plataforma.

En la Argentina, el sector privado en la industria farmacéutica ha realizado tradicionalmente actividades de I-D débilmente ligadas con la innovación. Las innovaciones realizadas por el proceso de *learning by doing* han sido significativas en la industria manufacturera argentina, aunque no sean capturadas por las estadísticas sobre I-D ya que se realizan en el interior de las empresas. En los últimos años hubo investigaciones para nuevos productos biotecnológicos con la información científica disponible (Lavarello-Gutman, 2010; MINCYT, 2015).

Evolución de los indicadores cuantitativos de la industria farmacéutica

El perfil de crecimiento en la industria farmacéutica argentina actual difiere del vigente en décadas anteriores, durante las cuales la existencia de una política arancelaria de protección a la industria nacional favoreció el impulso a la industria farmoquímica argentina en la cual se realizaban innovaciones, si bien incrementales, protegían el abastecimiento

de productos farmacéuticos frente a problemas de déficits del sector externo. Existía un submercado de materias primas farmacéuticas que ha desaparecido. La actividad innovadora de materias primas farmoquímicas o drogas activas se caracterizaba porque permitía el autoaprovisionamiento de copias de principios activos de la industria farmacéutica argentina (Azpiazu, 1999). El peso de la industria nacional había sido mayor en la elaboración de materias primas, sobre todo las antibióticas y otros fármacos producidos mediante fermentación y síntesis orgánica. (Azpiazu, 1999; Katz 1995; Bisang y Maceira, 1999). Sólo un reducido número de empresas, tanto de capital nacional como extranjero, mostraba signos de integración vertical desde la elaboración de materias primas farmacéuticas hasta el producto final. Salvo algunas excepciones, producían insumos para uso propio. Este autoaprovisionamiento de insumos intermedios es un rasgo estructural que ha distinguido a la industria farmacéutica de la Argentina históricamente hasta la década de 1990.

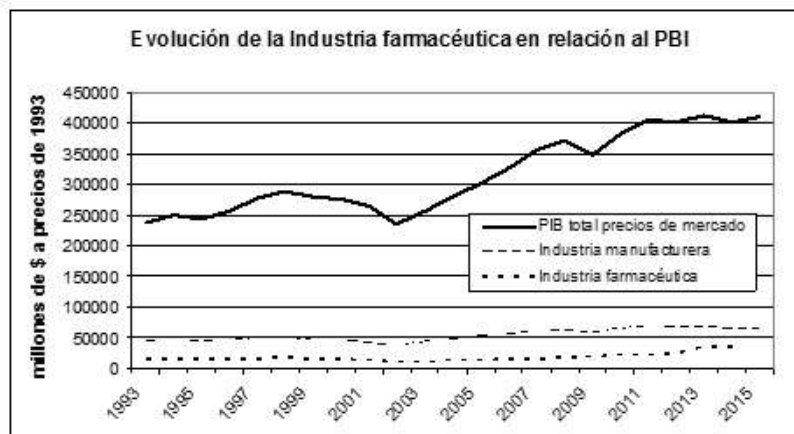
Desde los noventa, la industria farmacéutica se distingue por el elevado componente importado, tanto de insumos como de productos finales con que operaron las firmas del sector. Gran parte de las empresas, en su mayoría grandes, dada la estructura altamente concentrada de la industria, dejó de producir localmente para volcarse más hacia actividades vinculadas con el comercio de bienes importados a partir del aprovechamiento de sus canales de distribución y comercialización, abandonando la producción farmoquímica. Junto a la política de apertura y privatización aplicada en la Argentina, se constituyeron bloques de libre comercio. En efecto, en 1991 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el tratado de libre comercio en MERCOSUR favoreciendo el comercio de la región libre de aranceles. Ambos factores causaron un poderoso impacto en la evolución del déficit comercial proveniente del desempeño de las firmas productoras de productos medicinales (Azpiazu, 1999; Azpiazu, Schorr y Manzanelli, 2011; Schorr, 2000).

En la actualidad, y en forma creciente, la industria farmacéutica se destaca por el desbalance de su balanza comercial debido, a la desaparición de la industria farmoquímica y a los acuerdos regionales que proliferaron asociados con la apertura de las economías y con el objetivo de fortalecer las industrias de los países que integran cada bloque como pilar fundamental de su estrategia de desarrollo. Sin embargo, trabajos específicos sobre MERCOSUR destacan que los objetivos buscados con la creación de este bloque no se lograron y la industria argentina se perjudicó (Testino, 2016). Este tema excede los objetivos del presente artículo; sólo mencionaremos los efectos sobre la industria farmacéutica de la apertura económica, la desaparición de la industria farmoquímica nacional y los acuerdos comerciales. En el año 2005 se estimó un índice de

comercio intraindustrial² (Testino, op cit, cuadro 6) para el conjunto de la industria manufacturera argentina y para la industria farmacéutica y veterinaria. En esta rama el índice es muy alto, de 0,90; del conjunto el más alto es el correspondiente a semillas y frutos oleaginosos -0,99- y el más bajo es de 0,77. Las industrias química y farmacéutica se posicionan de forma dominante en la generación de comercio intraindustrial en la región, participando en forma predominante en los volúmenes comercializados, confirmando lo que los índices de G&L ya reflejaban. ¿Se pueden identificar los actores que participan de este comercio internacional? Información de una de las cámaras de la industria, que originalmente aglutinaba a grandes empresas nacionales muestra que gran parte del intercambio internacional es realizado por empresas transnacionales (CILFA, 2015). Esta Cámara realizó una estimación en el año 2014. ¿Cuál es el destino principal de las importaciones farmacéuticas? Éstas son realizadas por filiales de grupos transnacionales: la relación de importaciones/volumen de producción de empresas transnacionales es 61 % mientras que la relación importaciones/volumen de producción de empresas nacionales de sólo el 17 %. ¿Qué empresas son responsables de gran parte de las importaciones? Del conjunto de importaciones farmacéuticas de 2014, el 83 % corresponde a las empresas transnacionales. ¿Cuál es el destino de esas importaciones? A pesar de la incidencia de empresas transnacionales en las importaciones, este tipo de firmas participa de sólo el 22 % de la producción nacional farmacéutica, el resto lo exporta. Se exportan productos manufacturados, principalmente medicamentos terminados, mientras que adquieren cada vez mayor relevancia la importación de farmoquímicos. En el volumen del costo de las importaciones incide fuertemente el costo de adquisición de drogas y principios activos y el de medicamentos provenientes de las firmas transnacionales, que abastecen en gran medida el mercado local, las importaciones de esta actividad representan alrededor de un tercio del total de las importaciones.

² Testino Agustín, 2016, la Industria farmacéutica argentina. Se calculó el Índice de Gruebel y Lloyd en todas las ramas de la industria. El índice definido como: $G\&L_{ij} = 1 - X_{ij} - M_{ij} / (X_{ij} + M_{ij})$. A partir del año 2005 el coeficiente de comercio intraindustrial (CII) más alto es el de la industria química y farmacéutica. Los grupos de productos más significativos son los ácidos carboxílicos y sus anhídridos, halogenuros, peróxidos y peróxidos, sus derivados; sales metálicas y peroxisales de ácidos hipocloritos, hipocloritodecalcio comercial, inorgánicos cloritos, hipodromitos; hidrocarburos, n.e.p., y sus derivados halogenados, sulfonados, nitrados o nitrosados; aceites esenciales, materias aromatizantes y saporíferas; productos medicinales y farmacéuticos; medicamentos, incluso medicamentos veterinarios, y elementos químicos inorgánicos, óxidos y halogenuros, entre otros. De esta manera los altos productos manufacturados en el MERCOSUR han cedido su lugar a áreas de comercio administrado y de menor valor agregado como la química y farmacéutica.

Gráfico 1. Evolución de la Industria Farmacéutica de la Argentina en relación con el PIB y con el Producto Bruto Industrial 1993 - 2015.

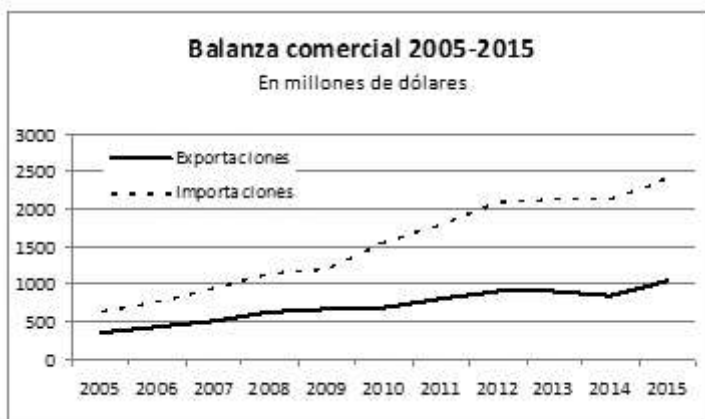


Fuente: Elaboración propia sobre los datos de la Dirección de Estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Censos-INDEC

Nota metodológica: a partir de 2004 hasta 2015 se utilizaron los datos revisados por el INDEC.

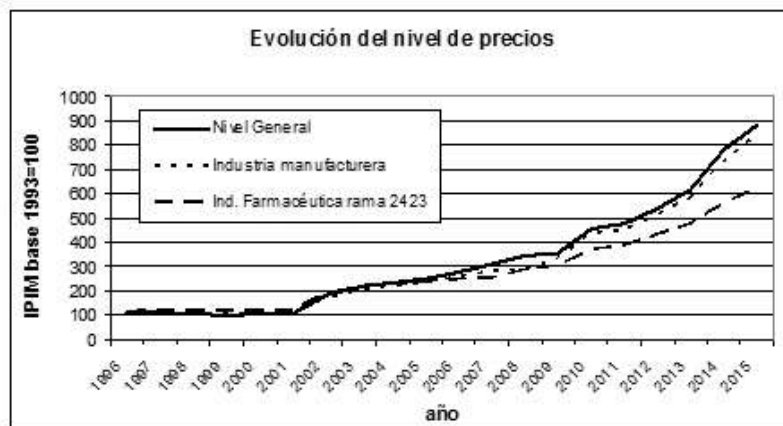
Entre 1993 y 2015 la producción de la actividad farmacéutica creció, mostrando una participación relativamente estable respecto de la industria manufacturera hasta 2011. El peso relativo de la industria farmacéutica en el producto industrial en 2003 fue similar a la de la década de los noventa, del orden del 3,3 %. A partir de ese año el crecimiento de la industria farmacéutica fue superior al del conjunto de la industria. La producción industrial se ha desarrollado en las últimas décadas a un ritmo muy parejo, evidenciando que otros sectores lideraron el crecimiento del conjunto de la economía. En términos de generación de riqueza de un país, actividades como la construcción y servicios han mostrado ser el motor del crecimiento en los últimos años. Sin embargo, desde el punto de vista de la participación de las exportaciones y del sector externo el peso relativo de las exportaciones agropecuarias y extractivas ha sido muy significativo. Estos indicadores reflejan que en la última década se habría consolidado el rol de la Argentina como abastecedor de recursos naturales y de productos manufactureros de origen agropecuario (gráficos 1 al 5).

Gráfico 2. Evolución de la Balanza Comercial Farmacéutica. Período 2005 - 2015. Expresado en millones de dólares corrientes



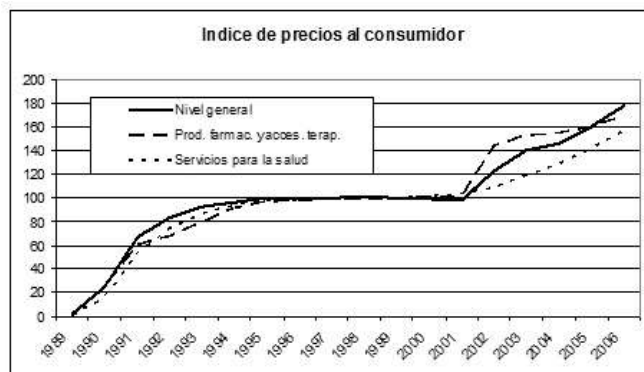
Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Dirección Nacional de Estadística del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Este gráfico muestra la incidencia que ha tenido en la industria farmacéutica argentina la política de apertura externa de la economía, desregulación sectorial y modificación del marco regulatorio aplicada en la década de los noventa y la creciente incidencia de la biotecnología en la investigación y producción farmacéutica.

Gráfico 3. Evolución comparativa del Nivel General de Precios Mayoristas -IPIM-, Nivel General, Industria Manufacturera e Industria Farmacéutica. Período 1996 - 2006



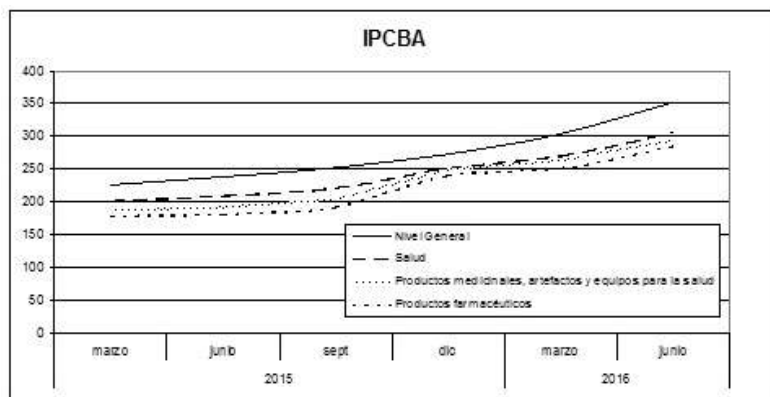
Fuente: Elaboración propia sobre series estadísticas del Índice de Precios mayoristas (IPIM) de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Gráfico 4 Evolución del Índice de Precios al Consumidor. Nivel General, Gastos en Salud y Medicamentos. 1996 - 2006



Fuente: Elaboración propia sobre series estadísticas del Índice de Precios al Consumidor (IPC) elaborado por la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística y Censos- INDEC-. La evolución del Índice de Precios al Consumidor evidencia el efecto en los precios de la crisis del año 2001, en especial de los precios de los productos farmacéuticos, que descendieron en términos relativos a partir de 2003.

Gráfico 5. Evolución del IPCBA. Nivel General, Salud, Productos Farmacéuticos y Productos Medicinales/Artefactos y equipos para la salud. Período 2013 - 2016. Base: 12 meses. Junio - Julio. 2011 - 2012



Fuente: Elaboración propia sobre el Índice de Precios al Consumidor de la Ciudad de Buenos Aires -IPCBA- elaborado por la Dirección de Estadística del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Salud: representa la división 06 del IPCBA. Esta desagregación se utiliza desde el año 2015. Los ítems seleccionados son Productos Farmacéuticos: contiene medicamentos que atienden patologías más frecuentes en la población como analgésicos, antibióticos, antisépticos, medicamentos para enfermedades cardiovasculares y para la presión arterial; dermatológicos, digestivos, psicofármacos y vitaminas. Otros productos medicinales: contiene información de precios sobre elementos de primeros auxilios y otros productos como alcohol medicinal, algodón, apósitos, protectores, termómetros clínicos entre otros/ Artefactos, equipos terapéuticos/ reparaciones, para la visión como armazón y cristales para anteojos y lentes de contacto y plantilla ortopédica.

El análisis cuantitativo de la evolución de las principales variables de la industria farmacéutica muestra que los incrementos de la producción de medicinas están asociados con importantes y crecientes déficits de su balanza comercial. De este análisis (ver información en los gráficos y cuadros estadísticos) se concluye que:

- el ritmo de crecimiento de la industria farmacéutica acompañó el desarrollo del conjunto de las industrias hasta 2011, a partir de ese año su ritmo de crecimiento ha sido superior;
- el proceso de concentración, extranjerización e internacionalización en la última década es significativo. La evolución de la actividad farmacéutica está asociada con mayores déficits de la balanza comercial sectorial. Esta actividad tiene un alto índice de comercio intraindustrial que difícilmente se modifique dado que resulta de la incidencia del costo de las importaciones en el costo de adquisición de drogas y principios activos y de medicamentos provenientes de las firmas transnacionales, en conjunto, los actores principales de los intercambios de comercio internacional en esta rama industrial;
- la multiplicación de producción de medicamentos "copia" como efecto de la ley de Prescripción de Medicamentos por Nombre Genérico tuvo un efecto positivo en los precios de los medicamentos en relación con el del conjunto de bienes industriales (medidos por el IPIM de la rama farmacéutica) a partir del año 2002;
- hubo un deterioro en la capacidad de las familias de adquisición de bienes asociados con Atención Médica y Gastos en Salud a partir del año 2008 (medidos por el IPC desagregado por capítulos). Esta tendencia se intensificó desde fines del año 2013. Asimismo, desde el Estado implementaron políticas que pueden haber contribuido a mitigar este deterioro. Como ejemplo el Plan Remediar, PMO y Plan Nacer.

Novedades en investigación y desarrollo en la industria farmacéutica

El Estado apoyó la creación de *clusters de conocimiento biotecnológicos* virtuales y/o redes de intercambio de conocimiento para el desarrollo de vacunas antitumorales y terapéuticas y tratamientos inmunológicos contra el cáncer; incorporando una vacuna específica y estudios y desarrollo de terapias con células madre y se desarrolló un Polo Farmacéutico, financiado por los Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PITEC).

El desarrollo de la biotecnología en el nivel industrial de biofármacos y reactivos en la Argentina se inicia en los ochenta. Un antecedente semi-

nal es la empresa SIDUS, ícono de la industria nacional -actualmente Biosidus SA- que inició la producción y comercialización de eritropoyetina, interferón alfa 2, factores estimulantes de colonias, la hormona de crecimiento, apenas después de su aparición en los países centrales. Hasta los noventa en un contexto de economía protegida, estas empresas desarrollaron estrategias comerciales y contaron con el apoyo de organismos del Estado. Laboratorios Beta SA firmó un convenio de I-D con el CONICET y el IBYME (Instituto de Biología y Medicina Experimental) con el objetivo de desarrollar proteínas recombinantes para la terapéutica de uso humano, el cual data de fines de los noventa y sigue vigente (CILFA, 2012, Godio, Abrutzky, Bramuglia, 2012; Bramuglia, Godio, Abrutzky, 2015; Diaz, Codner, 2011).

En el padrón de empresas biotecnológicas en salud humana del año 2009, se estimó que existían 26 empresas en la Argentina de las cuales el 40% fueron fundadas después del año 2000. El resto se instalaron en la década de los ochenta, empresas nacionales que se dedicaron a la elaboración de productos basados sobre la biotecnología. Se destaca Biosidus, empresa pionera y sin duda líder de este subsector de la producción de biofármacos (Lavarello, Gutman, 2010).

Aparecieron nuevas empresas con diferentes características organizacionales y de composición de capital. En el año 2005 el Grupo Amega Biotech de origen alemán creó una empresa tipo red con capitales argentinos en Santa Fe, con importante *know-how* en biotecnología. Está localizada en el Parque Tecnológico Litoral Centro de Santa Fe dependiente del CONICET, y relacionado con la Universidad Nacional del Litoral; cuenta con recursos humanos formados y produce una amplia gama de productos de alta tecnología.

En el año 2012 se inauguró la planta del Grupo INSUD (Grupo transnacional Gold-Sigman y la participación de Hexal y Rowe), el Laboratorio PharmADN para elaborar materia prima de anticuerpos monoclonales. Junto con el Laboratorio ELEA y CHEMO integra un consorcio público-privado para el desarrollo y la producción de anticuerpos monoclonales para uso terapéutico. El consorcio desarrolló actividades de I-D en red con instituciones públicas de primer nivel del Complejo Científico y Tecnológico como el Instituto Roffo de la Universidad de Buenos Aires, el laboratorio de Oncología Molecular de la Universidad Nacional de Quilmes y el Centro de Biotecnología del INTI. El consorcio recibió el apoyo del Fondo Sectorial de Biotecnología del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Este emprendimiento fue clasificado en el estudio de casos sobre diferentes formas de asociaciones de empresas biotecnológicas (Diaz y Codner, 2009) como el típico caso en el cual hubo un proceso de “apropiación” privada de los desarrollos en

ámbitos públicos. Este estudio afirma que esto posibilitó la internacionalización de estas empresas.

Un caso diferente es el de tres instituciones públicas CONICET-INTI-UBA. En conjunto gestionaron una patente de un laboratorio de I-D con un laboratorio estatal de producción pública. Se patentó una tecnología producida y financiada por el Estado en la UBA para elaboración de moléculas con potencial aplicación en oncología y enfermedades infecciosas (Tuberculosis). Este proyecto se presentó al Programa de Biotecnología del INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial) que cuenta con una Planta de Bioprocesos.

El Laboratorio de Virología Molecular de la Fundación Instituto Leloir es un referente internacional en la biología molecular del virus del dengue. Describió por primera vez el mecanismo de replicación de este virus; desarrolló un virus modificado genéticamente para ensayos HTS de manera rápida y sencilla que han transferido a laboratorios de investigación públicos y privados, mediante acuerdos de Material Transfer Agreement³ (MTA) sin que se solicitaran patentes. Por decisión explícita, el grupo de investigación decidió proteger, sin patentar, esta innovación transfiriendo al dominio público su uso para la investigación y desarrollo argumentando que sus innovaciones tienen una importancia sustantiva sanitaria y social.

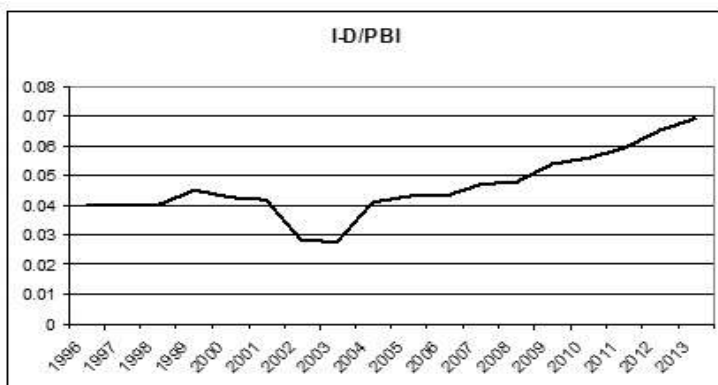
Los Institutos científicos y las Universidades públicas posibilitan a las empresas el acceso a recursos humanos formados en biología molecular y tecnologías afines que facilitan la formación de grupos de investigación científicamente capacitados para el descubrimiento de nuevas drogas (Lavarello y Gutman, 2010).

Hay interrogantes que merecen ser destacados ¿por qué el Estado focaliza su financiamiento en esta modalidad de emprendimientos tecnológicos basados sobre la biotecnología?

Respecto de las ventajas/desventajas en la creación de emprendimientos tecnológicos mediante el impulso de nuevos *joint-ventures* hay autores (Coriat, *et al*, 2003) que afirman que existen efectos adversos en innovaciones público- privadas por la existencia de conocimiento patentable. Otros autores (Díaz y Codner, 2011; Goldstein, 1987) resaltan que debido al impulso de emprendimientos en biotecnología en el sector farmacéutico hay intensos debates acerca del rol de la propiedad intelectual

³ MTA que define los derechos del proveedor y el receptor respecto de los materiales y cualquier derivado. Los materiales biológicos, tales como reactivos, líneas celulares, plásmidos y vectores, son los materiales más frecuentemente transferidos aunque se pueden usar MTAs para otros tipos de materiales, químicos e incluso algunos tipos de *software*.

Gráfico 6. Evolución del porcentaje de Gastos en Investigación y Desarrollo Total en relación con el PIB. Período 1996 - 2013



Fuente: Elaboración propia sobre la información del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva — MINCYT. "Indicadores de Ciencia y Tecnología". Boletín Año 17 - julio de 2015.

y el desarrollo socioeconómico ya que existen tensiones entre las posiciones privatista y de libre acceso a los conocimientos respecto de los beneficios que pueden generar en el nivel de la sociedad. En el campo de la biotecnología en salud las tensiones se exacerban. Surge un interrogante de compleja respuesta en el marco de este trabajo ¿cómo desarrollar políticas coordinadas entre salud, industria y academia? ¿Cómo tratar la propiedad intelectual para impulsar la creación de empresas y asegurar el acceso a la salud de la población? ¿Cuál es la ventaja de seleccionar esta modalidad público-privada financiada por el Estado?

Por otra parte, en el año 2015, por iniciativa de los Ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Industria, Salud y Economía, la Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial se creó BioSur⁴, empresa regional con una participación mayoritaria estatal de ciencia y tecnología que tendrá como objetivo elaborar productos biológicos. Se prevé que el impulso a la producción local de reactivos para la investigación, anticuerpos monoclonales y vacunas contra enfermedades endémicas, favorecerá la reducción de sus precios en el mercado local y favorecerá la sustitución de importaciones (Diario *El Cronista Comercial*, 2015; Grupo de Gestión de Políticas de Estado en Ciencia y Tecnología Públicas, 2015).

⁴ <http://cienciaytecnologiaenargentina.blogspot.com.ar/2015/04/biosur-id-para-el-desarrollo-de-vacunas.html>

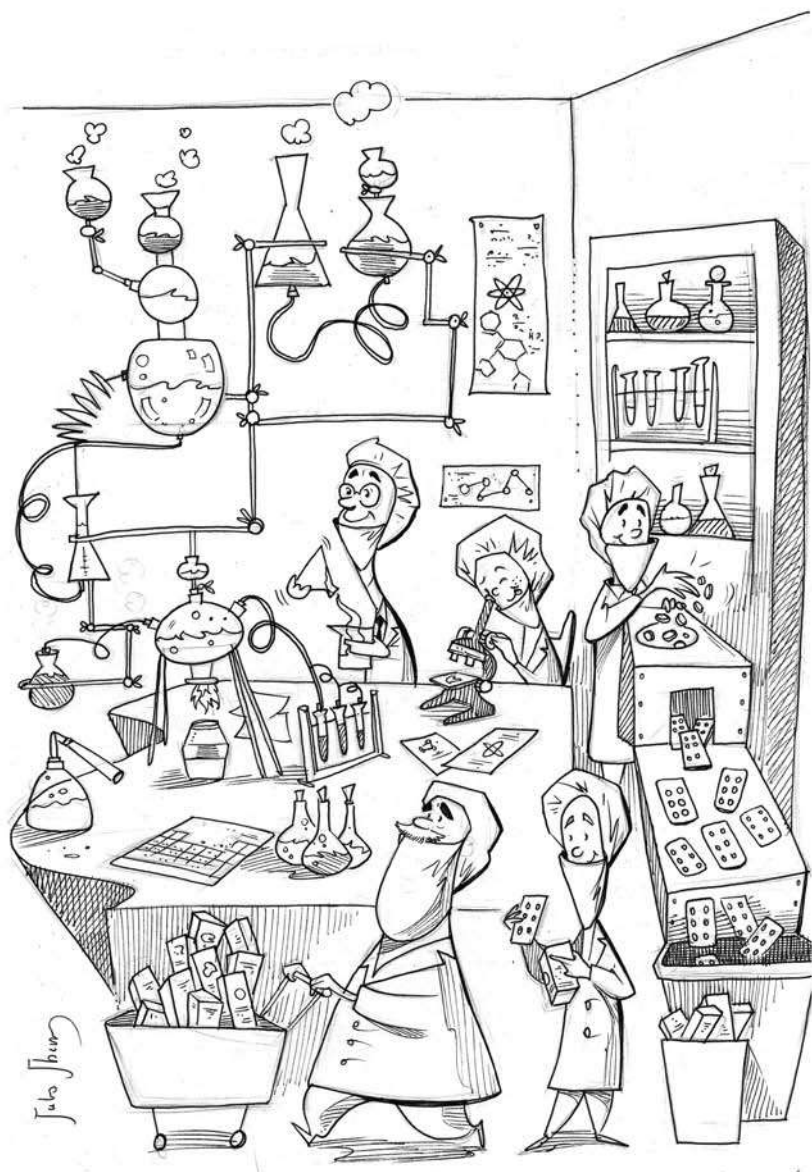
Es indudable la importancia que la política estatal dio a la investigación y desarrollo en conjunto en la última década. La evolución de los gastos en Investigación y Desarrollo totales en relación con el PIB refleja la importancia del Estado en las actividades de Investigación y Desarrollo. La evolución de los Gastos en Investigación y Desarrollo en la Argentina (**gráfico 6**) muestra que los gastos de I-D en la Argentina en el período democrático crecieron de 0,3 % del PIB y superaron el 0,6 % en el año 2015. Entre el 70 y 80 % de los gastos en I-D los realiza el Estado a través de los organismos del Complejo Científico y Tecnológico de la Argentina.

Después de tres décadas de impulso estatal al desarrollo de la biotecnología en el siglo XXI han aparecido nuevos emprendimientos financiados por el MINCYT para crear consorcios o *joint-ventures* entre organismos estatales y empresas privadas y /o *clusters de conocimiento biotecnológicos*, algunas de capital extranjero.

Uno de los interrogantes de esta investigación es si la sociedad argentina recibió los beneficios del impulso a investigaciones biomédicas. Un estudio (Becerra, Codner, Diaz, 2012) muestra que hay indicios de que la I y D local es utilizada en gran medida en el extranjero⁵. El trabajo citado se realizó sobre una muestra tomada en la Universidad Nacional de Quilmes entre 1999 y 2010. El 53 % de las solicitudes de patentes analizadas fueron presentadas por empresas extranjeras; el 30 % tienen como titulares a instituciones públicas de ciencia y tecnología, y el 17 % a titulares individuales. El 13 % de las patentes fue solicitado por inventores individuales, que podrían comercializarlas o hacer emprendimientos de *joint-ventures*. El tiempo transcurrido entre la publicación del artículo científico y la solicitud de la patente es muy variable y oscila entre los 0 y 13 años, con una media de 6,9 años. El 10 % de las patentes se han solicitado dentro de los dos años de publicación del artículo, lo cual podría ser un indicador del potencial tecnológico del conocimiento. Finalmente del análisis surge que en el 63 % de los casos, los resultados de investigación brindaron pruebas científicas o aportaron algún método de producción o técnica, lo cual refleja que las empresas productoras que patentaron la innovación recibieron externalidades positivas. El conocimiento científico y tecnológico de la UNQ aportó conocimiento indispensable para que estas empresas patentaran sus innovaciones.

Literatura especializada en desarrollos de I-D en biotecnología demuestra que existe un proceso de *transferencia tecnológica ciega*, mediante el

⁵ Por empresas tales como Bayer Schering Pharma (Alemania), Isis Pharmaceuticals, Trubion Pharmaceuticals, Tracie Martyn International Ltd. y Dionex Corp. (Estados Unidos); Tranzyme Pharma Inc. (Canadá); IPSAT TherapiesOy (Finlandia); St. Jude Medical Systems AB (Suecia), y Aktiengesellschaft (Austria).



cual agentes/empresas extranjeros se apropian de la innovación y patentan en el exterior conocimientos provenientes de instituciones estatales en la Argentina. Este proceso es invisible para la institución que forma y promueve a los investigadores que generan el conocimiento, y se visibiliza por el origen de los trabajos científicos *-papers-* en patentes otorgadas en el exterior (Codner, Porta, Lugones, 2009).

Concluimos que,

- La Investigación y Desarrollo estatal en salud tiene un impacto positivo en la sociedad. En la Argentina, debido al grado de incertidumbre sobre los resultados de las inversiones destinadas a investigación básica en salud, diseño y desarrollo de productos medicinales, diagnósticos y tratamientos, la Investigación y Desarrollo en salud la realiza el Estado.
- El Estado ha realizado un significativo esfuerzo en el financiamiento de actividades de I-D en la actividad farmacéutica. Existe, sin embargo, evidencia de que se produjo un proceso de *transferencia tecnológica ciega*, por el cual gran parte de los resultados de la innovación de instituciones estatales en la Argentina han sido patentados en el exterior por empresas extranjeras.
- La I-D estatal es el conocimiento acumulado de toda la sociedad y es un bien social.

Reflexiones finales

Dada la complejidad del diseño de políticas de salud en la Argentina, éste constituye un desafío para la política pública. No sólo existen diferentes jurisdicciones, los Ministerios de Salud Nacional y Provinciales y Municipales, los organismos descentralizados, con gestiones que no necesariamente tienen ni objetivos ni perspectivas similares, sino que no existen mecanismos de articulación institucional.

Los interrogantes hoy son muchos y diversos. ¿Cuál será en los próximos años el conjunto de prioridades de Investigación y Desarrollo? ¿Es viable en el actual contexto económico y político el objetivo de articulación de la I-D en salud con un proceso de industrialización donde laboratorios públicos produzcan los medicamentos que la sociedad demande? ¿Cómo se superan las diferencias de opinión entre los responsables de la política pública?

Es evidente que el grado de internacionalización de la industria farmacéutica y la dependencia creciente de importaciones del sector para el abastecimiento de insumos para la producción de medicamentos, vacunas y accesorios, indispensables en la prevención, detección, diagnóstico

y tratamiento de las patologías de la población argentina es un argumento sustancial para que el Estado coordine las actividades relacionadas con la salud, las financie y provea medicamentos y servicios al sistema público de salud. ¿Cuál será la política de salud de los próximos años? ¿Cómo se resolverán las diferencias de opinión de los diferentes actores y poderosos grupos industriales cuyo poder histórico de *lobby* ha sido tan fuerte? ¿Cuál será la posición de los responsables de la política pública frente a un tema como la salud?

En síntesis, se concluye que, sobre el análisis de la información sobre Investigación y Desarrollo en la Industria Farmacéutica, hay evidencia suficiente que, dado el monto significativo que representan este tipo de innovaciones y la incertidumbre sobre los resultados de la investigación y los tiempos de maduración de las mismas, es el Estado quien realiza las inversiones y utiliza la acumulación de conocimientos de los equipos de investigación en biomedicina. Esto se verifica en dos regímenes macroeconómicos muy diferentes, de economía protegida y de economía abierta a partir de la década de los noventa.

El análisis de los últimos años sobre las novedades de la I-D en el sector farmacéutico muestra que es el Estado con un significativo esfuerzo el que dio un fuerte impulso a la innovación, en especial en biotecnología, financiando y otorgando subsidios fiscales a empresas biotecnológicas. Existen evidencias que esta acumulación de conocimientos no es propiedad del Estado, o sea de la sociedad en su conjunto. ¿Cómo se preserva la I-D en el dominio público?

Es así como el año 2016 nos plantea el interrogante de cómo preservar el conocimiento acumulado que el Estado argentino creó y supo conseguir. Se abre un abanico de interrogantes más significativos socialmente acerca de la valoración que se asignará al Estado en el diseño de políticas en salud y si habrá continuidad en la concepción de salud de la población en su conjunto como responsabilidad ineludible del Estado.

Cuadro 1. Evolución de la Industria Farmacéutica de la Argentina en relación con el PIB y con el Producto Bruto Industrial 1993-2015. En Millones de pesos a precios de 1993

Año	PIB total precios de mercado	Producto Industria Manufacturera	Producto Industria Farmacéutica
1993	236.504,98	43.138,30	15.246,98
1994	250.307,89	45.079,36	15.298,34
1995	243.186,10	41.849,61	14.490,25
1996	256.626,24	44.549,70	14.371,89
1997	277.441,32	48.626,64	15.483,73
1998	288.123,30	49.525,62	16.012,61
1999	278.369,01	45.598,80	15.873,01
2000	276.172,69	43.855,46	15.133,30
2001	263.996,67	40.626,83	13.719,21
2002	235.235,60	36.176,07	10.269,39
2003	256.023,46	41.952,37	11.467,46
2004	279.141,29	46.976,61	12.337,38
2005	301.472,60	50.466,97	13.275,02
2006	325.891,90	55.059,66	14.602,52
2007	355.548,10	59.911,16	15.741,51
2008	370.125,50	61.360,52	16.654,52
2009	347.917,90	56.881,20	18.303,31
2010	382.709,70	63.121,06	20.371,59
2011	405.672,30	67.956,13	22.388,37
2012	401.615,50	65.917,44	23.261,52
2013	410.852,70	66.972,12	34.194,35
2014	400.170,50	62.953,79	34.467,04
2015	409.654,50	63.104,88	

Fuente: Dirección Nacional de Estadística y Censos -INDEC-.

Elaboración propia sobre datos de la Dirección de Estadística

Nota metodológica: a partir de 2004 hasta 2015 se utilizaron los datos revisados por el INDEC.

Cuadro 2. Evolución de la Balanza Comercial de la Industria Farmacéutica. Período 2005-2015

Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial de la industria farmacéutica
	FOB(dólares)	CIF(dólares)	Saldo
2005	351.407.637	624.573.109	-273.165.472
2006	436.672.360	762.533.884	-325.861.525
2007	512.676.780	938.595.899	-425.919.119
2008	627.939.591	1.140.657.033	-512.717.442
2009	662.949.172	1.207.918.330	-544.969.158
2010	693.215.655	1.565.562.173	-872.346.519
2011	809.897.973	1.790.422.134	-980.524.162
2012	902.830.967	2.087.550.316	-1.184.719.350
2013	912.957.836	2.137.986.753	-1.225.028.917
2014	851.256.766	2.122.681.847	-1.271.425.081
2015	1.047.309.083	2.400.209.578	-1.352.900.494

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Dirección Nacional de Estadística del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

Cuadro 3. Evolución comparativa del Nivel General de Precios Mayoristas -IPIM-, Nivel General, Industria Manufacturera e Industria Farmacéutica. Período 1996 - 2015. Base 1993=100

Año	Nivel General	Industria manufacturera	Industria Farmacéutica. Rama 2423
1996	109,63	108,94	119,32
1997	109,74	110,50	119,98
1998	106,23	109,19	120,70
1999	102,19	105,92	120,81
2000	106,27	107,43	121,90
2001	103,84	106,61	124,60
2002	183,92	174,17	188,22
2003	216,83	207,72	220,87
2004	232,87	223,10	228,05
2005	252,56	241,65	238,50
2006	278,82	262,54	250,25
2007	310,54	286,07	254,12
2008	346,14	290,06	286,93
2009	356,50	334,60	304,06
2010	453,48	437,22	374,99
2011	479,23	455,23	386,36
2012	540,87	514,84	431,60
2013	614,58	584,88	476,16
2014	780,71	732,89	560,23
2015	881,95	842,84	626,56

Fuente: Elaboración propia sobre series estadísticas del Índice de Precios mayoristas (IPIM) de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Cuadro 4. Evolución del Índice de Precios al Consumidor. Nivel General, Gastos en Salud y Medicamentos. Período 1989 - 2006

Año	Nivel General	Productos Farmacéuticos y Accesorios Terapéuticos	Servicios para la Salud
1989	1,70	1,74	0,62
1990	24,63	24,89	15,85
1991	66,92	60,77	53,32
1992	83,59	68,03	74,20
1993	92,46	79,97	87,16
1994	96,32	91,87	94,33
1995	99,57	97,29	97,76
1996	99,73	98,26	98,25
1997	100,25	98,96	98,65
1998	101,19	99,54	98,69
1999	100,00	100,00	100,00
2000	99,06	101,12	101,71
2001	98,00	101,72	103,39
2002	123,35	143,68	109,58
2003	139,93	153,54	119,64
2004	146,11	154,95	128,43
2005	160,20	160,58	142,37
2006	177,65	168,89	157,31

Fuente: Elaboración propia sobre series estadísticas del Índice de Precios al Consumidor (IPC) elaborado por la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Cuadro 5. Evolución del IPCBA. Nivel General, Salud, Productos Farmacéuticos y Productos Medicinales. Período 2013-2016

Años	Nivel General	Salud	Productos medicinales, artefactos y equipos para la salud	Productos farmacéuticos	Otros productos medicinales	Artefactos, equipos terapéuticos (reparaciones)
2013						
diciembre	155,06	143,95				
septiembre	144,92	140,89				
junio	135,67					
marzo	128,62					
2014						
diciembre						
septiembre						
junio						
marzo						
marzo	225,08	201,30	187,32	177,17	223,58	265,07
junio	238,69	208,16	191,40	180,54	227,93	275,49
septiembre	252,13	220,29	203,77	192,08	250,63	291,25
2015		333				
diciembre	271,67	250,8	248,63	239,57	273,09	321,22
2016						
junio	351,05	307,36	294,37	284,15	322,82	375,95
marzo	303,9	269,95	262,5	250,81	301,52	352,69

Base: IPCBA. Base: es un año no calendario (12 meses). Junio - Julio. 2011-2012

Contenido: productos farmacéuticos. Analgésicos, antibióticos, antisépticos, cardiovasculares y presión; dermatológicos, digestivos, psicofármacos y vitaminas.

Otros productos medicinales: elementos de primeros auxilios y otros productos. Son: Alcohol medicinal, algodón, apósitos protectores, termómetros clínicos.

Cuadro 6. Evolución del porcentaje de Gastos en Investigación y Desarrollo Total en relación con el PIB. Período 1996 - 2013

Año	I-D / PIB
1996	0,04038539
1997	0,04035944
1998	0,04017337
1999	0,04518653
2000	0,04249567
2001	0,04161831
2002	0,02809461
2003	0,02777159
2004	0,041
2005	0,043
2006	0,043
2007	0,047
2008	0,048
2009	0,054
2010	0,056
2011	0,059
2012	0,065
2013	0,069

Fuente: Elaboración propia sobre información del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva — MINCYT. "Indicadores de Ciencia y Tecnología". Boletín Año 17 - julio de 2015.

Bibliografía

- Abrutsky, R.; Bramuglia, C. y Godio, C. (2008) Estudio de una política en salud: Ley de Prescripción de medicamentos por su nombre genérico y Plan Remediar. *Anales. Asociación Argentina de Economía Política. XLIII Reunión Anual*. Recuperado de <http://www.aaep.org.ar/anales/works/works2008/abrutsky.pdf>
- Abrutsky, R.; Bramuglia, C. y Godio, C. (2010). Diseño de políticas y el Sistema de Salud en la Argentina. *Medicina y Sociedad*. 30 (2), pp. 1-9.
- Abrutsky, R.; Bramuglia, C. y Godio, C. "Estudio de una política en salud: Ley de Prescripción de medicamentos por su nombre genérico y Plan Remediar". *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política. XLIII Reunión Anual* Noviembre de 2008 [en línea]. [consulta: 18 de mayo 2010] <http://www.aaep.org.ar/anales/works/works2008/abrutsky.pdf>

- Arrow, K.J. (1967). Values and Collective Decision Making, *En Philosophy, Politics and Society* (pp. 338-352). Oxford: Basil Blackwell
- Azpiazu, D. (Comp.). (1999). *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo. Las industrias láctea, farmacéutica y automotriz*. Buenos Aires: Norma/FLACSO
- Azpiazu, D. (1997). La industria farmacéutica argentina ante el nuevo contexto macroeconómico 1991-1996. *Cuadernos de Economía* 28. La Plata: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). *La Industria Argentina en la postconvertibilidad: Reactivación y Legados del Neoliberalismo*. E. Journal
- Becher y asociados S.R.L. (2008). *Laboratorios e Industria farmacéutica, Reporte sectorial 2*. [en línea]. [consulta: 30 de agosto 2011]. http://www.bdoargentina.com/downloads/reporte_sectorial/BDO_Reporte_Sectorial_2.pdf
- Bisang, R.; Campi, M. y Cesa, V. (2009). *Biotecnología y Desarrollo*. Colección Documentos de Proyecto. Buenos Aires: CEPAL.
- Bisang, R. et al (2006) *Biotecnología y Desarrollo*. Un modelo para armar.
- Bisang R. y Maceira, D. (1999). *Medicamentos: Apuntes para una Propuesta de Política Integral*. LITTEC Laboratorio de Investigación sobre Tecnología, Trabajo, Empresa y Competitividad. Buenos Aires: Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bramuglia, C.; Abrutzky, R. y Godio, C. (2013). Los laboratorios privados en la industria farmacéutica. Evolución y fusión de capitales. *Revista Realidad Económica* 278, IADE, Buenos Aires.
- Bramuglia, C.; Godio, C. y Abrutzky, R. (2015). El perfil de la industria farmacéutica de la Argentina. Interrogantes a mediano plazo. *Ciencia, Docencia y Tecnología*. UNER. N° 51, noviembre.
- Burachik, G.; Brodovsky, J. y Queiroz, S. (1997). *Apertura económica y desregulación en el mercado de medicamentos*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Centro de Estudios para la Producción. (2008). *La industria farmacéutica en la Argentina: "Goza de buena salud"* [en línea]. Síntesis de la economía real. 58, 2008. [consulta: 13 de julio 2011]. http://www.cep.gov.ar/descargas_new/sintesis_economia_real/2008/s58_s_eccion_2.pdf
- CILFA Cámara Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos. (2015) Scenario and perspectives for the national pharmaceutical industry. 2015-2017. (consulta el 12-08-16) [file:///C:/Users/usuario/Downloads/Escenario%20de%20la%20IFA%20ingles%20may%202015%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/Escenario%20de%20la%20IFA%20ingles%20may%202015%20(1).pdf)
- CILFA Cámara Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos. *Plan Estratégico para el Desarrollo del Sector Farmacéutico y Farmoquímico Nacional*, 2006. [en línea]. [consulta: 25 de abril de 2011]. <http://www.cilfa.org.ar/archivos/File/biblioteca/planestrategico/Plan-estrategico%20CILFA.pdf>

- Correa, C. M. (2001). *Tendencias en el patentamiento farmacéutico: estudio de casos*. Buenos Aires: Corregidor.
- Correa, Carlos M. y Jeppesen Cynthia. (1994). "Innovación de la industria farmacéutica y Laboratorios Beta". *Espacios*, 15. [consulta: 14 de octubre 2011] <http://www.revistaespacios.com/a01v22n01/13012201.html>
- Codner, D.; Porta, F. y Lugones G. (2009), *Impacto de los Fondos de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica*. Universidad Nacional de Quilmes
- Correa, C.M. (2007). *Guidelines for the Examination of Pharmaceutical Patents: Developing a Public Health Perspective*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Correa, C.M.; Díaz, A.; Burachik, M.; Jeppesen, C. y Gil, L. (1996). *Biotechnología, innovación y producción en América Latina*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones, CBC, Universidad de Buenos Aires.
- De la Puente, C. y Tarragona, S. (2003). *La política nacional de medicamentos. ¿Qué se hizo y qué queda por hacer?* Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación.
- De la Puente, C. y Tarragona, S. (2006). *La industria de medicamentos en Argentina: un análisis de la producción, el consumo y el intercambio comercial. Diagnóstico y perspectivas*. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación.
- Díaz, A. y Codner, D. (2009). "Industria farmacéutica, biotecnología y acceso al conocimiento: Un desafío para Argentina".
- Díaz, Becerra y Codner, D. (2012) La transferencia tecnológica ciega: desafíos para la apropiación del conocimiento desde la universidad. *Redes* N° 18, 35.
- El Cronista Comercial. 07-04-15 <http://www.cronista.com/negocios/Avanza-el-proyecto-de-remedios-nacionales-20150407-0010.html>(consultado el 15-05-15)
- Godio, C.; Abrutzky, R. y Bramuglia, C. (2012) "Impulso a la Producción Estatal y la Investigación Básica como instrumentos de un modelo de industrialización". *Industrializar Argentina* 19, diciembre.
- Goldstein, D. (1987) *Biotechnología, Universidad y Política*, Siglo XXI Editores.
- González García, G. y Tarragona, S. (2005). *Medicamentos, Salud, Política y Economía*
<https://farmacomedia.files.wordpress.com/2011/08/medicamentos-salud-polc3adtica-y-economc3ada-ginc3a9s-gonzc3a1lez-garcc3ada-isalud-ac3b1o-2005.pdf>
- Grupo de Gestión en Políticas de Estado en Ciencia y Tecnología
<http://www.unsam.edu.ar/tss/id-para-los-medicamentos-publicos/>
<http://prensa.argentina.ar/2015/04/06/57292-industria-impulsa-la-creacion-de-biosur-una-empresa-publica-de-ciencia-y-tecnologia.php> (Consultado el 07-05-15)
- INDEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. *Serie anual de Distribución*

- del Ingreso 1993-2007*[en línea]. [consulta: 7 de julio 2011]
<http://www.indec.gov.ar>.
- Katz, J. (1995). Salud, innovación tecnológica y marco regulatorio: Un comentario sobre el informe del Banco Mundial "Invertir en Salud". *Desarrollo Económico* N° 35, pp. 309-316.
- Katz, J.; Arce, H. y Muñoz, A. (1993). *Estructura y comportamiento de los mercados de Salud*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Katz, J. y Bercovich, N. (1990). *Biotecnología y economía política. Estudios del caso argentino*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Kulfas, M.; Porta, F. y Ramos, A. (2002). *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la Argentina*. Buenos Aires: CEPAL.
- Lavarello, P. y Gutman, G. (2010) *Desarrollo Reciente de la Moderna biotecnología en el Sector de Salud Humana*. CEUR-CONICET. Documento de Trabajo del CEUR N° 3.
- Maceira, D. (2003). *Seguros sociales de salud en el Cono Sur: experiencias y desafíos*. Buenos Aires: CEDES Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Maceira, D. (Comp.). (2010). *Evaluando una estrategia de intervención estatal. La producción pública de medicamentos*. Buenos Aires: Comisión Nacional Salud Investiga, Ministerio de Salud de la Nación.
- Maceira, D. y Peralta Alcat, M. (2008). *El financiamiento público de la investigación en salud en Argentina*. Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud.
- Mancini, Alberto. "Radionucleídos para la terapia paliativa del dolor en metástasis ósea". *Revista Argentina Nuclear* [en línea], N° 59, 1996. [consulta: 14 de marzo 2012]. www.cab.cnea.gov.ar/difusion/MetastasisOsea.htm
- Ministério Do Desenvolvimento, Indústria E Comércio Exterior (2006). *Nota Técnica* N° 78. S/l: Secretaria de Desenvolvimento da Produção.
- Ministerio de Salud de la Nación (2004). *Informe final de precios de medicamentos*. Buenos Aires: autor.
- Ministerio de Economía (2011) Complejo Farmacéutico. Serie "Producción Regional por Complejos Productivos.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, MINCYT (2012) Boletín Estadístico Tecnológico.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, MINCYT (2015) Boletín Estadístico Tecnológico.
- Ministerio de Salud de la Nación. *Plan Remediar+ Redes* [en línea], 2011. [consulta: 19 de febrero 2014].<http://www.remediar.gov.ar/>
- Nelson, R. y Winter, S. "An Evolutionary Theory of Economic Change"; The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge; 1982.
<http://www.ilazarte.com.ar/mt-static/blog/archives/Physician.doc>.

- Notcheff, H. (1997) La experiencia argentina de los 90 desde el enfoque de la competitividad sistémica. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO.
http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/argentina/flacso/no_8_NOCHTEFF_Experiencia_Argentina.pdf
- Oteiza, E. (dir.). (1992). *La política de investigación científica y tecnológica argentina. Historia y perspectivas*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Passadore, D. “La misma CNEA y algunas empresas exportan radio-fármacos”. Entrevista realizada por la Agencia de noticias TELAM. [en línea], 2012. [consulta: 6 de abril 2014]. <http://cienciaytecnologia.telam.com.ar/?p=1436>
- Sabel, C. (1988). Flexible Specialization and the Re-emergence of Regional Economies. En *Reversing Industrial Decline? Industrial Structure and Policy in Britain and Her Competitors* (pp. 17-70). Oxford: Berg.
- Schorr, M. (2000). Principales rasgos de la industria argentina tras una década de ajuste estructural. **Realidad Económica** N°170, pp. 51-72. IADE, Buenos Aires.
- Schorr, M. y Castells, M. J. (2012) La Industria Argentina de Bienes de Capital. Caracterización y propuestas para el desarrollo sectorial en el escenario de la posconvertibilidad. Documento de Trabajo N° 24. FLACSO. Área de Economía y Tecnología
- Testino, Agustín (2016), “La Industria farmacéutica argentina”. Tesis doctoral, FCE. Director. Ricardo Martínez. (en prensa)
- Tobar, F. (2002), “Acceso a los medicamentos en Argentina: diagnóstico y alternativas”. *Boletín Fármacos* [en línea], Vol. 5, N° 4 [consulta: 18 de octubre 2010] <http://www.saludyfarmacos.org/lang/es/boletin-farmacos/>
- Tobar, F. (2002) Modelo de Gestión en Medicamentos <http://www.saludcolectiva-unr.com.ar/docs/SC-138.pdf>

Recursos naturales

Antecedentes teóricos de la economía ambiental

JULIO CÉSAR CÉSAR VALDÉS*

La presente investigación es el resultado del trabajo de tesis del autor sobre Economía Ambiental; comienza con una visión de la economía desde la antigüedad y muestra cómo los adelantados de la época no le otorgaban ninguna importancia ni tenían en cuenta el medio ambiente, pues consideraban sus recursos como abundantes e inagotables, sostiene además cómo los economistas fisiócratas sólo se preocupaban en las causas del progreso y la riqueza de las naciones.

Luego el trabajo aborda algunos científicos como Adam Smith, David Ricardo y William Petty, quienes de forma empírica hicieron sus primeros aportes, seguidos por Marshall, Walras, Pareto, Pigou, Coase, entre otros. Los últimos nombrados se dedicaron al estudio de la asignación eficiente de los recursos ante diferentes opciones de utilización, dando los primeros pasos en incorporar la economía al medio ambiente.

El trabajo también expone lo equivocados que muchos de los pioneros de la economía estaban al ignorar el papel del Medio Ambiente. La economía ambiental como disciplina alcanzó su mayor expresión en 1995, cuando el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) indicó la confección de un programa de acción para esta materia; el trabajo hace referencia a la voluntad política de este intento que no tuvo grandes soluciones hasta el momento.

Finalmente el autor considera el papel que le está planteado hoy a la economía ambiental como disciplina.

Palabras clave: Economía ambiental - Desarrollo económico - Instrumentos económicos - Recursos naturales

realidad económica 307 (2016) pp. 153-165

ISSN 0325-1926

* Docente Universidad Central de Venezuela

Theoretical background of environmental Economics

This research is the result of the diploma thesis: Environmental Economics; it begins with a vision of the economy since ancient times and shows how it developed from the time no importance was provided to the environment, neither was it taken into account; its resources were regarded as abundant and inexhaustible. It also shows how physiocrat economists only cared about the causes of progress and wealth of nations.

Then the paper addresses the contributions of scientists like Adam Smith, David Ricardo and William Petty, among others, who made their first contributions in an empirical way, followed by Marshall, Walras, Pareto, Pigou, Coase, among others. The latter were devoted to the study of the efficient allocation of resources to different use options, taking the first steps to incorporate the economy to the environment.

The work also exposes how wrong many of the pioneers of the economy were to ignore the role of the environment until the middle of last century, when environmental economics as a discipline arises, reaching its highest expression in 1995 when the United Nations Program for Environment (UNEP) indicated the preparation of an action program for this discipline. The article refers to the political will of this program but without great solutions so far.

Finally the author gives his considerations about the role that is raised today for environmental economics as a discipline.

Keywords: Environmental economics - Economic development - Economic instruments - Natural resources

Fecha de recepción: octubre de 2016

Fecha de aceptación: febrero de 2017

Desde la antigüedad la economía, ciencia que estudia la asignación de los recursos de una sociedad, se ha visto relacionada con el uso y la distribución, intercambio y consumo de los recursos naturales. Incluso los conceptos economía y ecología tienen una misma raíz etimológica que significa en griego casa. Economía como abastecimiento de la casa.

Desde su fundación como disciplina científica, la economía, entonces Economía Política, centró su interés en las causas del progreso y la riqueza de las naciones. Entre otros argumentos se sostenía que la división eficiente del trabajo, la selección de las mejores tierras de cultivo y pastoreo, la relación existente entre los precios relativos de los factores y productos y la especialización adecuada de las economías se traducirían en altos grados de competitividad a la hora de comerciar con otras naciones y en significativas dosis de influencia cuando se decidían las políticas nacionales de desarrollo.

Los primeros economistas teóricos dieron gran importancia a la producción de la riqueza con la intervención de los recursos naturales en virtud de sus características. Desde aquella época, hasta hace muy poco, los economistas enseñaban que el agua y el aire eran bienes gratuitos y que la naturaleza los prodigaba en cantidades ilimitadas.

Las funciones o servicios ambientales, como el reciclaje del agua y las sustancias nutritivas o la regulación del clima no eran contempladas por no existir un mercado para ello. El capital natural no se veía como una forma ordinaria de capital, y por tanto, en los cálculos de orden económico no se incluían ni su depreciación ni sus requisitos de mantenimiento.

El medio ambiente era un tema difuso, ocasional y no propio para la economía, y los atributos y funciones naturales de diversos entornos y ecosistemas se los consideraba competencia exclusiva de otras disciplinas como Biología, Geografía, Filosofía o las Ingenierías.

Desde Adam Smith la Economía Política señalaba el aporte que significó el análisis del valor, que finalmente se circunscribe a su creación mediante el trabajo, pero en su estado seminal toda esta reflexión produjo conceptos “paralelos” y mediaciones que atendían al valor intrínseco de algunos bienes como es el caso de los bosques. En este sentido la temática del valor es el eje central de la discusión.

Más tarde los clásicos consideran al trabajo creador del valor y fuente de la riqueza, siendo la naturaleza la que aporta las materias primas.

Panayotou (1994), destaca en su obra, de qué manera se le concedía poca atención al papel del medio ambiente, ya sea como una base de recursos o como un “vertedero” para recibir los desechos de las actividades de producción y consumo.

Sin embargo, una vez que el aire, el agua y buena parte de los elementos de la naturaleza se tornaron escasos, la economía entró en escena para colaborar en el diagnóstico y las posibles soluciones de la contaminación ambiental y la degradación ecológica.

Algunos aportes de indudable valor teórico están referidos a:

- Aristóteles (384-322 a.C.) consideraba la riqueza como abundancia de dinero, la economía se ocuparía de la administración o gestión de la casa y de los recursos que proporciona la naturaleza.
- Tomás de Aquino (1225 -1274) por su parte defendía su simbología cristiana sobre la naturaleza y destino del hombre.
- William Petty (1623-1687) sentó las bases de la Economía Política burguesa clásica y en su obra queda un reconocimiento a la problemática ambiental; trata los fenómenos económicos y políticos como un naturalista, expresando su deseo de estudiar las leyes y los fenómenos de la naturaleza, basa este análisis sobre el instrumental aritmético y el empleo de métodos cuantitativos.

Con posterioridad a estos estudiosos surge a mediados del siglo XVIII la Escuela Fisiócrata, que consideraba que el ser humano es capaz de acrecentar y controlar a voluntad la producción mediante el trabajo con la ayuda de la ciencia que reemplaza el papel activo atribuido anteriormente a las potencias religiosas, considerando más importante el valor de uso de las mercancías que el valor de cambio aunque aceptaban el valor monetario.

La escuela sostenía como tesis básicas:

1. Hegemonía de un orden natural cuyas reglas deben acatar las sociedades humanas.
2. El producto neto es producto físico.
3. El modelo fisiocrático se inspira en la biología.

Los representantes más prominentes de esta escuela le prestaron gran interés al cuidado y conservación de los recursos naturales, como lo explica Manuel Belgrano en su obra "Escritos Económicos" quien a la vez hace propuestas de conservación de bosques y suelos, estudios que con posterioridad fueron abandonados por los economistas liberales.

Con posterioridad los fisiócratas dan paso a la escuela clásica, que nace en 1776 siendo su mayor representante Adam Smith, quien es considerado el padre de la economía clásica; además, es quien separa el estudio de la economía política como una ciencia independiente. Sin embargo, no pudo prever los cambios inherentes a la naturaleza y al uso del dinero.

Tres fueron sus principales discípulos, los que sin duda hicieron aportes de considerable valor teórico-práctico:

- David Ricardo: el más prominente de los discípulos de Adam Smith, tuvo una visión pesimista sobre el papel de los recursos naturales, lo que lo llevó a predecir un estado de equilibrio bastante poco atractivo.
- Thomas R. Malthus: fue uno de los primeros economistas en preocuparse por cuestiones relacionadas con los recursos naturales. Su bien conocida visión del crecimiento demográfico, encierra un gran pesimismo al considerar que los límites de recursos en el ámbito planetario hacen que la capacidad de aumento de la producción alimentaria resulte inferior al crecimiento de la población, advirtió a la humanidad acerca de los peligros futuros del incremento de su población en progresión geométrica, mientras que los alimentos y recursos vitales lo harían aritméticamente, vaticinio que le hizo ser uno de los científicos peor interpretados por las generaciones que le sucedieron.
- John Stuart Mill: se le atribuyó haber creado el concepto de “estado estacionario” que desarrolla hoy la economía ecológica y en particular Daly German, quien lo cita: “Los economistas políticos tienen que haber visto, con mayor o menor claridad, que el incremento de la riqueza debe tener un límite: Que al final de lo que llaman el estado progresivo se encuentra el estado estacionario, que todo progreso de la riqueza no hace más que aplazarlo y que cada paso hacia delante nos aproxima a él ... Sólo en los países atrasados del mundo es todavía un asunto importante el aumento de la producción, en los más adelantados, lo que se necesita desde el punto de vista económico es una mejor distribución...” (Daly, 1992:35).

Estos estudios de Mill son ampliados modernamente por Galbraith en “*La sociedad opulenta*” y desde luego en la propuesta de la Economía Ecológica.

Este tipo de economía también fue estudiada por Joan Martínez Alier desde el punto de vista del reciclaje y de los suministros y en tal sentido expresa: Los materiales se reciclan en proporciones bajas, no más del 30 al 50 por ciento en el caso del papel, del cobre, del aluminio. Hay que buscar suministros frescos en las Fronteras de la Extracción. No existen economías industriales circulares. La economía industrial no es circular sino entrópica (Martínez Alier, 2014).

Karl Marx también hace aportes a conceptos tan importantes como el de la renta de la tierra para entender el proceso de formación de los precios de los recursos naturales. Además estudia la riqueza del método de análisis hegeliano aplicado a la economía en la perspectiva de una teoría del

capitalismo, y plantea la discusión del valor y sus diferentes formas. La recuperación del concepto del valor de uso en particular, esta escuela al darle paso a la profesión de los economistas, analiza los problemas de la demanda, los costos, encontrándose entre sus principales exponentes:

Carl Menger (Austria, 1840-1921), León Wieser (Suiza, 1834-1910) y Stanley Jevons (Inglaterra, 1835-1882) este último, gran pensador que nos dejó como legado el *principio de equimarginalidad*, que constituye el elemento básico de la economía de los recursos. Juntos fundaron una corriente dentro del pensamiento económico moderno, la teoría neoclásica que sustituyó los énfasis disciplinarios previos del valor- trabajo, la acumulación del capital y la riqueza y prosperidad de las naciones.

Estos estudiosos abogaron también por la “utilidad” como parte de la demanda de las mercancías por tanto elaboraron una teoría de mecanismo de mercado, así toma auge la *Microeconomía* en un modelo que intenta hacerse independiente a la naturaleza.

Surge así el pensamiento neoclásico que parte de la premisa de que el valor de las mercancías se va a determinar por su utilidad. Se considera que este proceso tiene su expresión más notoria en lo que se ha denominado la “Revolución Jevoniana” (Dobb, 1975), y constituye el eje básico de los planteamientos posteriores de Walras, Pareto, Marshall, Keynes, Pigou y Coase por sólo citar los mayores exponentes de este período.

La nueva preocupación analítica de la escuela neoclásica por la asignación eficiente de los recursos escasos ante diferentes opciones de utilización sólo podía darse en el punto de intersección entre los costos marginales y los ingresos marginales. Por debajo o por arriba de este punto, antes o después del mismo, en todos los otros casos, se trataba de asignaciones ineficientes, de derroche o subutilización de recursos. Situaciones que automáticamente por el libre juego de las fuerzas de la oferta y la demanda, regresarían al equilibrio.

Cuando a la tierra se le asignan distintos tipos de variables, como capital y trabajo es cuando se logra el verdadero equilibrio en cuanto a recursos escasos y es en ese punto de eficiencia donde los mercados se vacían, pues oferentes y demandantes están perfectamente de acuerdo en canjear sus bienes a un mismo precio de referencia en cada mercado. Y a eso le llamaron *maximización de utilidad*, conocido más adelante como el “Óptimo de Pareto”, de amplia aplicación en la economía y que teóricamente constituye la base de la acción colectiva en la economía. Existe un óptimo de Pareto cuando se mejora el bienestar de un miembro de la comunidad sin afectar a ningún otro. Este concepto va ser ampliado por el criterio de compensación de Kaldor-Hicks: si alguien se afecta por el daño que provoca el aumento del bienestar de un individuo, tiene que ser

compensado. El desarrollo más reciente de la economía neoclásica experimental provee una rica variedad econométrica para medir estas variables (Varian, 1966).

Aunque en varias de estas formulaciones teóricas hay alusiones al deterioro o pérdida de los recursos naturales y a sus efectos adversos sobre la dinámica económica, fueron Wasili Leontief con su matriz de insumo-producto y Ronald Coase, con su preocupación por los costos de transacción, quienes hicieron explícito el problema de la contaminación ambiental y del agotamiento de los recursos naturales como asunto propio de la disciplina económica.

Resulta interesante cómo estos pioneros del pensamiento neoclásico mostraban su preocupación por el problema de los recursos naturales, pero *particularmente cómo el mercado no funcionaba adecuadamente con los recursos naturales, entiéndase que es en el mercado donde se construyen los precios ¿Y los bienes que no van al mercado, como los árboles, la contaminación, el agua, la biodiversidad?* (Marshall, 1979).

Cabe destacar lo adelantado de Marshall cuando ya en 1829 se refería que al valorar la riqueza de una nación es fácil que se cometan errores, porque muchos de los dones que la naturaleza ofrece al hombre no se incluyen de ninguna manera en el inventario, y porque a éste le subestima la importancia de todo lo que por abundar mucho, tiene un valor pequeño. Otro estudioso fue Kenneth Boulding quien en 1950 desarrolla una introducción a la ecología en su libro *Reconstrucción de la Economía* (Boulding, 1971).

Las preocupaciones más importantes de la economía neoclásica del medio ambiente o económica de los recursos naturales se centran sobre la internalización de las externalidades o bien las deseconomías externas como la llama Pigou.

Aquí la producción de las mercancías y otras actividades generan ciertos efectos externos positivos o negativos, que no recaen en quien los produce y en consecuencia no son “interiorizados” por sus sistemas contables, sus costos y sus precios. Estos efectos son las externalidades que se dan entre productores y productores, consumidores y consumidores y productores y consumidores. Ejemplo típico es el humo de una fábrica en una comunidad, originándose un costo marginal privado y un costo marginal social que son distintos en el monto de esa externalidad, cuando sea posible medirla (citado por Aguilera, 1991: 167).

Arthur C. Pigou (1877-1959) introduce en 1919 la idea de externalidad negativa, que sirve de soporte teórico al campo de la contaminación. Puede decirse que las bases de la economía ambiental estuvieron invirtiendo en la obra de Pigou hasta que la preocupación social hacia el dete-

rioro del ambiente propició su despertar. Harol Hotelling publica en 1931 un trabajo donde recurriendo de manera implícita al principio de equimarginalidad de Jevons, establece un principio básico que indica cuándo debe extraerse un recurso no renovable, mostrando asimismo el sendero óptimo de extracción.

Podemos decir que las ideas de Pigou y la particularización del principio de equimarginalidad jevoniano trasladado por Hotelling al campo de los recursos naturales, sirven de base a la constitución de la disciplina Economía Ambiental.

Algunos autores ubican el surgimiento de la economía ambiental apoyándose en el modelo Pearce - Atkinson basado sobre la formulación de Hartwick (1977) primero y de Solow más tarde (1986). La idea principal desarrollada por el primero es el requerimiento de revertir las rentas obtenidas del capital natural en el país de donde se extraen para mantener el consumo real constante a lo largo del tiempo. Solow desarrolla esta premisa y la reinterpreta como el mantenimiento del *stock* de capital constante. Con este fin se subdivide el capital en sus tres posibles formas:

- Capital manufacturero (máquina, infraestructura, etc.)
- Capital humano (*stock* de conocimiento y habilidades)
- Capital natural (recursos naturales renovables o casi renovables valorados en términos económicos)

El aire, debido a la concentración urbana e industrial y al elevado consumo de combustibles domésticos, vehiculares y de servicios, se ha contaminado, generando efectos nocivos sobre la salud humana, los ecosistemas y la riqueza material.

El agua debido al uso doméstico que de ella se hace, ya sea como insumo o como cuerpo receptor de descargas residuales de diversos tipos, se ha vuelto escasa y contaminada.

Los suelos se erosionan, pierden buena parte de sus nutrientes naturales y azolvan ríos, canales, presas e infraestructura hidráulica en las ciudades. Los suelos forestales se convierten en predios agrícolas, en pastizales o zonas habitacionales. Los suelos agrícolas se degradan por el uso excesivo de agroquímicos o por su explotación sin descanso.

Los bosques templados y tropicales dejan de ser ecosistemas complejos para convertirse en manchones fragmentados de vegetación perturbada, dejan de ser hábitat de fauna silvestre que migran o se reducen.

Los paisajes naturales se antropizan y la biodiversidad se vulnera. Los manglares ceden el paso a los impulsos irrestrictos del turismo convencional o de las granjas acuícolas costeras y los huracanes hacen más daño

por su entrada franca en los litorales.

Los mares reciben derrames de sustancias tóxicas y depósitos de residuos sólidos al igual que los ríos, lagos, suelos y acuíferos.

Todos estos costos ambientales derivados del uso del territorio y de reiterados procesos de producción, distribución y consumo se trasladan a otros agentes económicos y sociales, a otros sitios cercanos y remotos, a otros momentos en el tiempo.

Tales costos ambientales no se asumen por quienes directamente lo generan, nadie los reconoce como suyos, además los mercados de bienes y riquezas acumulan males y pérdidas de bienestar social. La naturaleza y el medio ambiente ya no son más territorio de abundancia, la economía tiene algo que decir ahora y lo hace mediante la economía ambiental, dicha rama de la economía surge por la preocupación que ha provocado la generalizada situación que presenta el medio ambiente.

La actual situación nos demuestra lo equivocado que muchos de los pioneros de la economía estaban al ignorar el papel del medio ambiente y ya la corriente neoclásica se ve obligada a tener en cuenta la dimensión ambiental:

“... logrando incorporar al medio ambiente la economía y no la economía al medio ambiente, que es lo realmente impostergable. Este intento se realiza mediante el desarrollo de una nueva rama conocida como Economía Ambiental que se deriva directamente de la teoría de las externalidades antes mencionadas” (Castellano, 2002: 8-19).

Esta rama de la economía acepta que la actividad productiva del hombre ocasiona relevantes impactos al ambiente, impactos que al no ser valorados por el mercado éste los considera como externos al sistema económico (externalidades) los cuales sí hay que considerar.

Otro elemento a valorar (internalizar) son las demandas ambientales y de recursos de las generaciones futuras, que tampoco el mercado tiene en cuenta.

Resultan de gran importancia, para hacer una valoración objetiva de la economía ambiental, los criterios que han vertido sobre ésta algunos estudiosos del tema, se puede citar a Pearce y Turner (1995) cuando exponen: *“La economía ambiental se ocupa de cómo afectan las variaciones de tamaño de la economía (crecimiento económico) a las funciones del medio ambiente, por lo tanto tiende a ser más holística que la tradicional”* (Pearce y Turner, 1995). Romero (1997) por su parte la concibe como: *“La disciplina económica de los recursos ambientales y naturales, o también llamada economía ambiental tiene como eje central el análisis económico de los recursos ambientales. Esta ciencia pretende establecer las bases teóricas*

que permiten optimizar el uso del ambiente y de los recursos naturales” (Romero, 1997).

La aplicación de los principios teóricos que se mencionan en la gestión ambiental en un país, zona, territorio o empresa facilita el desempeño y armonía con el ambiente, tanto en los niveles interno como externo, la aplicación de estos principios es ventajosa ya que mediante ellos se logra regular las relaciones entre los territorios y empresas con las entidades del Estado en la búsqueda de mayor beneficio, mejor aprovechamiento y excelente comercialización de los recursos no renovables que se encuentran en el entorno ya sea de propiedad estatal o privada.

Es meritorio destacar que hoy el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) busca una relación directa entre economía y ambiente mediante tres conceptos fundamentales: ecodesarrollo, sustentabilidad y economía verde, elementos que por lo estereotipado de su estudio tienen similitudes y diferencias. La similitud radica en que ambas otorgan un lugar privilegiado al bienestar humano y la igualdad social evitando daños medioambientales, y sus diferencias en que los tres elementos ayudan a la detección temprana de riesgos medioambientales y aportan soluciones a problemas existentes en personas y lugares específicos.

En la actualidad se define la *Economía Ambiental* como una rama de la economía que incorpora al medio ambiente en sus análisis habituales y se considera a la variable medio ambiental como un aspecto más influyente en los hechos económicos. Esto implica que su tratamiento sea similar al resto de los aspectos.¹

Luego de hacer una revisión minuciosa de los antecedentes teóricos considero que la economía ambiental debe *establecer los instrumentos de medición económica que permitan reducir los costos de agotamiento y el uso desproporcionado de los recursos naturales para lograr el desarrollo sostenible*.

Atiende a su característica de realizar un análisis del medio ambiente en términos económicos y cuantitativos, es decir en función de precios, costos y beneficios monetarios. Y porque se ocupa de la problemática de las externalidades y la asignación de los recursos naturales entre las distintas generaciones.

Finalmente podemos plantear que todos los estudios que antecedieron en cuanto a recursos naturales y economía ecológica de conjunto con la necesidad de un uso más racional de éstos, constituyen fuentes indispensables de la cual se nutre la actual Economía Ambiental, disciplina que

¹ Disponible en <http://www.ciberconta.unizar.es/leccion/medio12/200.htm>

cada día adquiere mayor preponderancia dentro del estudio de la macroeconomía.

Para los conocedores, estudiosos y especialistas de esta disciplina la estimación de los activos ambientales representa un incentivo para el uso y proyección de medidas encaminadas a su correcto y óptimo empleo.

La Economía Ambiental surge y se desarrolla en un esquema donde la globalización impera y se extiende para mostrarnos una aparente apatía hacia la conservación del medio ambiente, pero nos hemos dado cuenta de que realmente no es así, por todo el esfuerzo que en el nivel mundial se viene realizando para mitigar este problema. El punto de partida y eje central para implementar los métodos, técnicas y procedimientos en la Economía Ambiental lo ubicamos precisamente en la Teoría de las externalidades, presunción que abordaremos en próximos trabajos.

Se considera oportuno plantear en los límites de la investigación, que es aquí donde esta disciplina juega un papel determinante con el objetivo de buscar o por lo menos plantear vías favorables que conlleven a la optimización en la explotación de recursos naturales, cuyas reservas son escasas pero con usos diversos por los cuales hay que optar. Se puede decir que dicha disciplina abarca el estudio de los problemas ambientales empleando la visión y las herramientas de la economía. Coincide la línea investigativa con los economistas que plantean que la Economía Ambiental es una extensión de la economía al campo de estudio del medio ambiente.

Bibliografía

- Aguilera, F. (1991), *Cuadernos de Economía*, 17.
- Aguilera, F. (1994), "Agua, economía y medio ambiente: Interdependencias físicas y la necesidad de nuevos conceptos". *Revista de Estudios agro-sociales*, 1 (167), pp: 113-130. Consultado el 17 de marzo de 2016. Disponible en: www.dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2166030
- Boulding, K. (1971) *Reconstrucción de la economía*. Buenos Aires. Editorial: El Ateneo
- Castellanos, M. (2002) *Introducción a la problemática de la valoración económico ambiental*, La Habana. Editorial: Academia.
- Casas, M., (2002) *Introducción de la dimensión ambiental en la formación académica de los especialistas en ciencias económicas y contadores: estudio epistemológico y aplicación práctica a la Universidad de Pinar del Río*. (Tesis Doctoral). Universidad de Pinar del Río. Cuba

- Constanza, R. (1991) *Ecological Economic: The science and management of sustainability*, New Cork. Paramount. Consultado el 07 de julio de 2002. Disponible en: www.amazon.com/Ecological-Economics-Science-Management-Sustainability/dp/0231075634
- Daly, German (1992). *Economía, Ecología y Ética*. Ensayos hacia una Economía en Estado Estacionario. FCE. México.
- Dobb, M. (1975) *Teoría del valor y la distribución desde Adam Smith*. México, Siglo XXI. Consultado el 07 de julio de 2002. Disponible en: www.fundamentosdepoliticaeconomica.files.wordpress.com/2014/09/dbbmauric.pdf
- Herman, D. (1999) Ensayos hacia una economía en estado estacionario. *Economía, Ecología y Ética*. 3 (11), pp. 35-46. .
- Herman, D. (2013) Una economía de estado estacionario. *Nueva Sociedad*, 2 (244). Consultado el 02 de septiembre de 2013. Disponible en: www.nuso.org/articulo/una-economia-de-estado-estacionario/
- Kuhn, T. (1920) *La estructura de las revoluciones científicas*, Chicago. Estados Unidos. University of Chicago.
- Llanes, J. (1999) *Políticas económicas ambientales*. La Habana. Cuba. Editorial Ciencias Sociales.
- Manes, Ana B. (2004) *Reflexiones teóricas acerca de la economía ambiental*, Monografias.com, recuperado de : [www.monografias.com/trabajo28/economía ambiental.shtml](http://www.monografias.com/trabajo28/economia%20ambiental.shtml).
- Marozzi, M., Sostenibilidad: hacia una resignificación del concepto. *Economía y Sociedad*, 1 (3), pp-93-114. Consultado el 04 de septiembre de 1998. Disponible en: www.studylib.es/doc/4750414/sostenibilidad—hacia-una-resignificaci%C3%B3n-del-concepto
- Marshall, Alfred (1879), *El Agua como integrante de la riqueza nacional*. Obras escogidas. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- Martínez Alien, Joan (2014). Entre la Economía Ecológica y la Ecología Política. *Sinpermiso*, 43. Consultado el 29 de enero de 2017. Disponible en: www.old.sinpermiso.info/articulos/ficheros/10JMAcol.pdf
- Marx, C. (1960) *Manuscritos económicos y filosóficos de 1844*. Santiago de Chile, Editorial: Austral
- Panayatou, T. (1994). *Ecología, Medio Ambiente y Desarrollo. Debate Crecimiento Versus Conservación*, México. Gemica.
- Pazos, C. (2004) *La Globalización económica neoliberal y la guerra, antagonistas esenciales del desarrollo sostenible y de la salud*. La Habana. Félix Varela. Consultado el 06 de noviembre de 2005. Disponible en: www.sld.cu/galerias/doc/sitios/infodir/bps04b.doc
- Pearce, D. y Turner, K. (1995), *Economía de los recursos naturales y Medio ambientales*, Madrid, Celeste Ediciones.

- Romero, C. (1997), *Economía de los recursos ambientales y naturales* (2da Edición ampliada). Alianza Editorial, Madrid
- Segura, O. (1992) Compilador. Desarrollo sostenible y política económica para América Latina. Seminario. San José. Costa Rica.
- Varian, H. (1966) *Microeconomía intermedia*. Barcelona. EAB.
www.abebooks.com/book-search/kw/microeconomia-r-varian-hal
- Vega, E. (2004) La Economía, el medio ambiente y la economía ambiental. México, SERMANAT.



Instituto
Argentino para
el Desarrollo
Económico

actividades a realizar

2 DE JUNIO DE 2017 18 HS

Presentación de Realidad Económica 302 en La Plata

Constitución del Grupo Productivo en la Argentina

Gabriel Merino

Tiempos de restauración, balance y caracterización del gobierno de Macri

Gastón Varesi

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata

5 DE JULIO DE 2017 14 A 20 HS

4ta. Jornada de Desarrollo del IADE

¿Qué tipo de capitalismo es posible en la Argentina? Perspectivas para el desarrollo

Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini

16 DE AGOSTO DE 2017 14 A 20 HS

7ma. Jornada de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Agr. Horacio Giberti "

Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini

actividades realizadas

11 Y 12 DE MARZO DE 2017

Participación de Realidad Económica en el stand de publicaciones del IMFC y de Alimentos agroecológicos de COOPERAR

Feria de Economía Solidaria y Agroecología

Facultad de Agronomía de la UBA

29 DE MARZO DE 2017

Presencia de Realidad Económica acompañando la charla

La agroecología: único camino para la soberanía alimentaria

Miguel Altieri

Organizada por las Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria de las Facultades de Agronomía y de Medicina de la UBA.

3 Y 4 DE ABRIL DE 2017

Congreso Chaqueño de Ciencia Política

Presentación de Realidad Económica 304

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

Exposición

La representación política y la protesta social bajo el gobierno de Cambiemos*Marisa Duarte*

Organizó: Escuela de Gobierno de la Provincia de Chaco y Sociedad Argentina de Análisis Político.

4 Y 5 DE ABRIL DE 2017

Presencia de Realidad Económica

Fiesta del Libro

Universidad de Belgrano. CABA

7, 21, 28 DE ABRIL Y 5 DE MAYO

Taller de Economía para Periodistas

destinado a Comunicadores sociales, locutores, periodistas, directores y productores de radio y televisión.

Docente: *Martín Kalos*Aula Gral. Mosconi, 5to piso, IADE, Hipólito Yrigoyen
1116. CABA

19 DE ABRIL DE 2017

Presentación de Realidad Económica 304 y 305

“Las limitaciones del régimen de acumulación en la Argentina”

A. Costa - P. Manzanelli - C. León - M. Duarte

Exposición de los artículos:

Régimen de acumulación durante el ciclo de gobiernos kirchneristas

de Pablo Manzanelli y Eduardo Basualdo

Comentó *Agusto Costa***Más de dos décadas de expansión de la producción cerealera y oleaginosa en la Argentina**

de Nicolás Arceo

Comentó *Carlos León*.

Organizaron: FLACSO e IADE

Aula Gral. Mosconi, 5to Piso, IADE,
Hipólito Yrigoyen 1116. CABA

Charla

25 DE ABRIL DE 2017

Los ríos de La Pampa

Alberto Golberg

Organizó: Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Agr. Horacio Giberti"

28 DE ABRIL DE 2017

Presentación de Realidad Económica 303 en Ramallo

"La cuestión tributaria en relación con la economía de la región"

Exposición del artículo

Elementos para una reforma tributaria progresiva en la Argentina

de *Pablo Caruso*.

Comentarista: *Alejandro Cimiotta*

Moderadores: *Roberto Pineda y*

Marisa Duarte

Salón Finisterre del Camping del Club Paraná

Organizaron: Partido Solidario e IADE



M. Duarte - A. Cimiotta - P. Caruso - R. Pineda

05 DE MAYO 2017

Conferencia en Paraná - Entre Ríos

“Situación y perspectivas de las economías regionales”

La agricultura en Entre Ríos, tendencias recientes y problemáticas

Néstor Domínguez

Economías regionales y patrón de crecimiento: perspectivas en el nuevo programa económico

Alejandro Rofman

Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Entre Ríos e IADE.



N. Domínguez - A. Rofman

5, 12, 19 Y 26 DE MAYO DE 2017

Taller de Tesis para tesis de Maestría y Doctorado

Docente: *Marisa Duarte*

Aula Gral Mosconi, Hipólito Yrigoyen 1116 5to. piso, CABA

Organizó: IADE

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

Dirigida por **Carlos María Vilas**

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



Artículos

Diego Pando. Notas para un primer paso en la hoja de ruta de la modernización del aparato estatal. *Some remarks for a first step forward towards the modernization of state apparatus.*

Claudia Bernazza. Bienvenidos al pasado. *Welcome to the old days.*

Arturo Laguado y Maximiliano Rey. Transformaciones de la estatalidad social en el régimen de acumulación post neoliberal. *Changes in social statehood in a post neoliberal regime of capital accumulation.*

Fernanda Di Meglio. Tendencias recientes de las políticas de vinculación científico-tecnológicas dirigidas a las universidades argentinas. *Recent policy trends linking science & technology policies addressed to universities in Argentina.*

Sebastián Cruz Barbosa. Política y políticas de la UNASUR: institucionalidad y desafíos políticos. *Politics and policies in UNASUR: institutions and political challenges.*

Rosa García Chediak. ¿Populismo petrolero? Experiencias recientes en México y Ecuador. *Oil Populism? On recent experiences in Mexico and Ecuador.*

Hernán Fair. Las principales fuerzas políticas durante la crisis del modelo de Convertibilidad de diciembre de 2001. Posicionamientos políticos, disputas públicas e impacto hegemónico. *The main political forces during the crisis of the Convertibility model, December 2001. Political positionings, public disputes and hegemonic impact.*

Reseñas

Pedro Soneréguer y Andrés Repar. Los desafíos del Peronismo urbano. Revista Cada 17 (2013-2015). Remedios de Escalada, Ediciones de la UNLa-Universidad Nacional de Lanús, 2016. 160 págs ISBN 978-987-1987-72-6. Reseña de Daniel Naya.

Gisela da Silva Guevara (editora) Geopolítica latinoamericana: nuevos enfoques y perspectivas Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. 273 páginas; 21 cm. ISBN 9789587724387 Reseña de Julio Burdman.

Dirección Postal: 29 de Septiembre 3901 1826 Remedios de Escalada Pcia. de Buenos Aires, Argentina.

Tel: (+54 11) 5533-5600 int. 5138 / Canjes: int. 5225

Recepción de artículos: perspectivas@unla.edu.ar

revistas.unla.edu.ar/perspectivas/



www.iade.org.ar

“entender la realidad para transformarla”

ADE

INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO

**Realidad
económica**

seguinos en



CLACSO

Grupo de trabajo

INTEGRACIÓN Y UNIÓN LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA

Abrió la inscripción al seminario virtual
"Teorías de la integración regional:
transformaciones y desafíos"

Coordinación: Consuelo Silva Flores

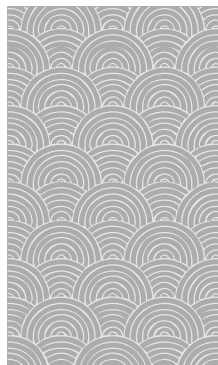
Inicio: 03/07/2017

Inscripción: 10/03/2017 al 25/06/2017

www.clacso.org.ar



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



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



INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO

Sumario

Experiencias

Las coaliciones neoliberales en la Argentina: los casos de la Alianza y Cambiemos

Neoliberal coalitions in Argentina: the cases of the Alianza and Cambiemos

6-36

JULIÁN ZÍCARI

El presente trabajo intentará comparar preliminarmente las experiencias neoliberales de gobierno de la Alianza y Cambiemos en la Argentina. Así, primero se buscará comparar la arquitectura de ambas experiencias de derecha, su poder institucional y el rol jugado por la oposición en cada caso. Luego se dará lugar al análisis de sus programas económicos y las dinámicas que ellos han conllevado para el primer año de gestión. En tercer orden se abordarán las pautas políticas, electorales y sociales de ambas coaliciones una vez entrado en su segundo año de gobierno. Finalmente, el escrito cerrará con algunas reflexiones finales al respecto.

This paper will attempt to compare the neoliberal experiences of the Alianza government and the Cambiemos government in Argentina. So, at first, we will seek to compare the architecture of both right winged experiences, institutional power and the role played by the opposition in each case. Then, an analysis of their economic programs and the dynamics that emerged from those during the first year of management will take place. In the third place, political, electoral and social patterns of both coalitions once entered its second year of government will be addressed. Finally, the article will end with some reflections.

Transformaciones

Sustentabilidad y ciudades: la preeminencia económica sobre los aspectos ambientales, sociales y culturales

*Sustainability and cities: economic supremacy over the environmental,
social and cultural aspects*

37-58

FEDERICO MORENO - DARÍO BLANCO

El artículo analiza en un conjunto de ciudades la tensa relación entre su adhesión formal a los lineamientos de desarrollo sustentable y los efectos de las políticas urbanas y culturales efectivamente aplicadas en ellas. En la revisión de casos de ciudades con diferentes niveles de desarrollo se constata que muchas de las que adhieren formalmente al desarrollo sustentable que promueve la Organización de las Naciones Unidas hacen hincapié en estrategias de crecimiento económico y valorización del suelo que invisibilizan o van en detrimento de las funciones sociales, ambientales y culturales de la ciudad. Para ello se revisan fuentes secundarias, como documentos de la ONU y bibliografía del tema, y finalmente se aborda el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir de dichas fuentes, del análisis de legislación de transformación institucional y de datos de presupuestos recientes. Esta dinámica resulta un aspecto clave para entender lo que motiva la situación paradójica entre cierta retórica institucional sobre sustentabilidad, cuya noción integraría equilibradamente la justicia social y ambiental y la diversidad cultural, y el crecimiento

económico en escala global, en tanto afronta críticas y prácticas locales de resistencia desde centros académicos, organizaciones cooperativas y movimientos sociales.

The article analyzes the tense relationship that is expressed in a set of cities between their formal adherence to sustainable development guidelines and the effects of urban and/or cultural policies effectively applied in them. Revisiting cases of cities with different levels of development, we will see that many of those that formally adhere to the sustainable development promoted by the United Nations, emphasize strategies of economic growth and land valuation that are invisible or detrimental to the social, environmental and cultural aspects of the city. This dynamic is a key aspect to understand what motivates the paradoxical situation between a certain institutional rhetoric about sustainability, whose notion would integrate social and environmental justice in a balanced way, and cultural diversity and economic growth on a global scale, while facing local criticism and practices of resistance from academic centers, cooperative organizations and social movements.

Industria automotriz argentina
.....

Una mirada alternativa de los estudios sectoriales

An alternative approach to sectoral studies

59-92

JUAN MARTÍN GRAÑA - PAULA CESANA - GUIDO WEKSLER

El artículo propone un marco teórico alternativo para estudiar cadenas productivas, centrado sobre el análisis de la industria automotriz en la Argentina. Para ello, se presentan indicadores que muestran dos aspectos centrales del funcionamiento de una cadena: el tipo de capital que opera en cada eslabón y su relación con características específicas de la economía nacional. A partir de esos dos ejes se puede determinar que los capitales de la industria automotriz argentina presentan un rezago productivo creciente respecto de los estándares internacionales. La renta de la tierra, redirigida bajo distintos mecanismos, ha sido históricamente la compensación central para dicho rezago. Sin embargo, ésta es apropiada principalmente por las empresas terminales, permitiendo su valorización sin necesidad de desarrollarse tecnológicamente en el país. En tal marco, es una necesidad transformar esta dinámica de funcionamiento para evitar una mayor dependencia de la otra fuente de compensación ya presente: el deterioro de las condiciones de trabajo.

The article proposes an alternative framework for studying productive chains, applying it to the analysis of the automotive industry in Argentina. In turn, it presents a series of indicators showing two central aspects of the functioning of the chain: the type of capital operating on each link, and its relationship with specific characteristics of the national economy. Through these two aspects, the individual capitals of Argentina automotive industry can be regarded as increasingly lagging with international standards, which has been historically compensated by land rent, through different mechanisms. However, those compensations are mostly appropriate by terminals, allowing valuation without technological development in the country. The transformation of this form of functioning is presented as the only alternative to greater reliance on the other source of compensation already present: the deterioration of working conditions.

Desindustrialización y destrucción tecno-productiva durante la última dictadura cívico-militar argentina. El proceso de cierre de Industrias Mecánicas del Estado (1976-1980)

Techno-productive Deindustrialization and destruction during the last civil and military dictatorship. The process of closure of State Mechanical Industries (1976-1980)

93-123

FACUNDO PICABEA

A comienzos de 1952 el Estado argentino creó la empresa Industrias Mecánicas del Estado, para promover la creación de un sector automotriz integrado localmente. La intervención estatal permitió recorrer el camino de la industrialización a través de un modelo de acumulación redistributivo y proteccionista. Durante la última dictadura militar (1976-1983), ese camino fue desandado a favor de la "liberación" de la acción de los agentes económicos, que desplazó al Estado de su rol de planificador y mediador de los intereses de la sociedad. En este artículo se analiza de qué forma y por qué el gobierno militar interrumpió el proceso de industrialización argentino de impulso endógeno. El análisis de la última fase de la trayectoria socio-técnica de IME, original y paradigmática a la vez, permite explicar estilizadamente algunos de los elementos de la política económica que dirigió el proceso de destrucción tecno-productiva más grande de la historia argentina.

In early 1952, the Argentine government created the state company Industrias Mecánicas del Estado, to promote the creation of an locally integrated automotive sector. State intervention allowed the path of industrialization through a redistributive and protectionist accumulation model. During the military dictatorship (1976-1983), that path was retraced following the idea of "liberation" of the action of economic agents, which displaced the State of its role of planner and mediator of the society's interests. This article discusses how and why the military government interrupted the endogenous pulse of Argentine industrialization. The analysis of the last phase of the socio-technical trajectory of IME, original and paradigmatic, helps explain stylishly some elements of the economic policy that ruled the tecno-productive process of destruction in Argentina's history.

Investigación y desarrollo

Industria farmacéutica en la Argentina. Avances biotecnológicos recientes

Pharmaceutical Industry in Argentina. Recent biotechnological progress

124-152

CRISTINA BRAMUGLIA - ROSANA ABRUTZKY - CRISTINA GODIO

El Estado en la Argentina cumple un papel crucial en las actividades de investigación básica. La Investigación y Desarrollo (I-D) a cargo del Estado está en condiciones de focalizarse en el origen y proceso de las patologías más frecuentes y las enfermedades endémicas asegurando que la prevención, tratamiento y medicamentos estén al alcance de la población. El objetivo de este trabajo se centró sobre la identificación de la reciente evolución de la I-D en la industria farmacéutica argentina, específicamente la basada sobre biotecnología, analizando la presencia del Estado.

The State in Argentina plays a crucial role in basic research activities. Public Research and Development (R&D) has the capability to focus on the cause and the process to identify the main pathologies and endemic diseases of Argentine society, guaranteeing that the prevention, treatment and medicines are available to the population. This article focuses in identifying new initiatives on R&D in the pharmaceutical industry, specifically biopharmaceuticals in Argentina, focusing on the presence of the State.

Recursos naturales
.....

Antecedentes teóricos de la economía ambiental

Theoretical background of environmental Economics

153-165

JULIO CÉSAR CÉSAR VALDÉS

La presente investigación es el resultado del trabajo de tesis del autor sobre Economía Ambiental; comienza con una visión de la economía desde la antigüedad y muestra cómo los adelantados de la época no le otorgaban ninguna importancia ni tenían en cuenta el medio ambiente, pues consideraban sus recursos como abundantes e inagotables, sostiene además cómo los economistas fisiócratas sólo se preocupaban en las causas del progreso y la riqueza de las naciones. Luego el trabajo aborda algunos científicos como Adam Smith, David Ricardo y William Petty, quienes de forma empírica hicieron sus primeros aportes, seguidos por Marshall, Walras, Pareto, Pigou, Coase, entre otros. Los últimos nombrados se dedicaron al estudio de la asignación eficiente de los recursos ante diferentes opciones de utilización, dando los primeros pasos en incorporar la economía al medio ambiente. El trabajo también expone lo equivocado que muchos de los pioneros de la economía estaban al ignorar el papel del Medio Ambiente. La economía ambiental como disciplina alcanzó su mayor expresión en 1995, cuando el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) indicó la confección de un programa de acción para esta materia; el trabajo hace referencia a la voluntad política de este intento que no tuvo grandes soluciones hasta el momento. Finalmente el autor considera el papel que le está planteado hoy a la economía ambiental como disciplina.

This research is the result of the diploma thesis: Environmental Economics; it begins with a vision of the economy since ancient times and shows how it developed from the time no importance was provided to the environment, neither was it taken into account; its resources were regarded as abundant and inexhaustible. It also shows how physiocrat economists only cared about the causes of progress and wealth of nations. Then the paper addresses the contributions of scientists like Adam Smith, David Ricardo and William Petty, among others, who made their first contributions in an empirical way, followed by Marshall, Walras, Pareto, Pigou, Coase, among others. The latter were devoted to the study of the efficient allocation of resources to different use options, taking the first steps to incorporate the economy to the environment. The work also exposes how wrong many of the pioneers of the economy were to ignore the role of the environment until the middle of last century, when environmental economics as a discipline arises, reaching its highest expression in 1995 when the United Nations Program for Environment (UNEP) indicated the preparation of an action program for this discipline. The article refers to the political will of this program but without great solutions so far. Finally the author gives his considerations about the role that is raised today for environmental economics as a discipline.

IADE
.....

Actividades

166-169