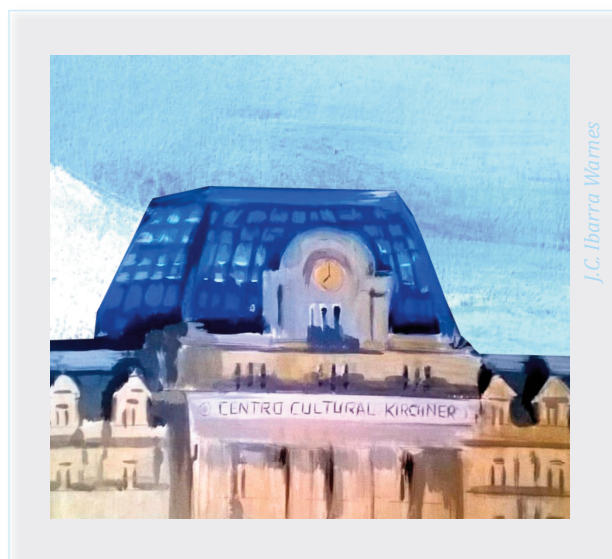


REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

 **realidad
económica**

N.º 311, AÑO 46 / 1 DE OCTUBRE A 15 DE NOVIEMBRE DE 2017
Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas Nivel 1 - CONICET



La hegemonía kirchnerista

Comprender la realidad
para transformarla.



La revista Realidad Económica presenta investigaciones en ciencias sociales, económicas, políticas y culturales. Su enfoque es heterodoxo desde las ciencias sociales y guarda un compromiso con el desarrollo independiente de la Argentina, América latina y el Caribe; así como con la defensa y promoción de los derechos humanos y sociales.

Las temáticas que aborda son amplias, siendo las principales las atinentes a teoría económica, economía política y Estado y sociedad; de los sectores energético, industrial, agropecuario, financiero, educativo y de la salud. También de la situación de las economías regionales, del comercio interior y exterior; de las problemáticas de la administración pública y privada y de la configuración y rol de los actores sociales.

Desde su labor en la publicación de artículos, la revista busca que la experiencia y producción intelectual de los investigadores y pensadores de universidades, institutos y centros de investigación sirvan para dar a conocer y esclarecer necesidades y problemáticas, proporcionar datos y finalmente aportar propuestas de soluciones, en un debate de ideas crítico y democrático. Para determinar la viabilidad de su publicación, los artículos son evaluados por el comité editorial de la revista, conformado por especialistas de la Argentina y América latina.

Realidad Económica tiene, entre sus principales lectores, a estudiantes, investigadores, profesionales; trabajadores; empresarios; cooperativistas y dirigentes; y se entrega a todos los miembros del Congreso de la Nación.

La revista se ha incorporado recientemente al catálogo del Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas del CONICET en el Nivel 1.



Realidad Económica es una publicación del IADE (Instituto Argentino para el Desarrollo Económico) y se edita ininterrumpidamente desde la fundación de la revista, en 1971. Se publica cada 45 días y tiene un tiraje de 4.000 ejemplares.

Los artículos publicados con anterioridad pueden encontrarse en el portal www.iade.org.ar o solicitarse al Instituto. La suscripción a la revista también puede solicitarse dirigiéndose a las oficinas del IADE.

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

La responsabilidad sobre los artículos firmados corresponde a sus autores. Su contenido no refleja, necesariamente, el criterio de la dirección.



REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



realidad económica

Nº 311 · AÑO 46

1 DE OCTUBRE AL 15 DE NOVIEMBRE DE 2017

<i>Directora</i>	MARISA DUARTE
<i>Coordinador del Comité Editorial</i>	JUAN CARLOS AMIGO
<i>Asistente de Edición</i>	NATALIA DEL CAMPO
<i>Composición</i>	IRENE BROUSSE
<i>Diseño</i>	MARTÍN TÖPF
<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 C. IBARRA WARNES

EDITOR

IADE · Instituto Argentino para el Desarrollo Económico

ISSN 0325-1926

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º piso (C1086AAT) CABA - Argentina
(5411) 4381-7380 / 9337

realidadeconomica@iade.org.ar · www.iade.org.ar

Impresa en Publimprent S.A., Cóndor 1785, CABA



Realidad Económica

COMITÉ EDITORIAL

COORDINADOR

JUAN CARLOS AMIGO Ex Director de Realidad Económica.

MIEMBROS

ALFREDO ERIC CALCAGNO Ex Comisión Económica para América Latina - Argentina.

ALFREDO T. GARCÍA Depto. de Economía Política y Sistema Mundial del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini - Argentina.

CARLOS LEÓN Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti - Argentina.

CARLOS VILAS Universidad Nacional de Lanús - Argentina.

DINA FOGUELMAN Universidad Nacional de La Matanza - Argentina.

EDUARDO BASUALDO Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.

ENRIQUE ARCEO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.

FERNANDO PORTA Universidad Nacional de Quilmes - Argentina.

GIANCARLO DELGADO RAMOS Universidad Nacional Autónoma de México - México.

JUAN SANTARCÁNVELO 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 de Buenos Aires - Argentina.

MARTÍN SCHORR Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Instituto de Altos Estudios Sociales - Universidad de Buenos Aires - Argentina.

MIGUEL TEUBAL Instituto de Investigaciones Gino Germani - Universidad de Buenos Aires - Argentina.

OSCAR UGARTECHE Universidad Nacional Autónoma de México - México.

PABLO IMEN Idelcoop Fundación de Educación Cooperativa - Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini - Argentina.

RAMIRO BERTONI Universidad Nacional de Moreno- Universidad Nacional de Quilmes - 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.

I A D E

COMISIÓN DIRECTIVA

PRESIDENTES **SALVADOR MARÍA LOZADA**
HONORARIOS **ALEJANDRO ROFMAN**

COMISIÓN
DIRECTIVA
Presidenta: **MARISA DUARTE**
Vicepresidente: **ALFREDO T. GARCÍA**
Secretario: **SERGIO CARPENTER**
Prosecretario: **MARIANO BORZEL**
Tesorero: **JOSÉ MARÍA CARDO**
Protesorero: **DANIEL RASCOVSCHI**

VOCALES
TITULARES
JUAN CARLOS AMIGO **ROBERTO GÓMEZ**
RAMIRO BERTONI **NICOLÁS GUTMAN**
ARÍSTIDES CORTI **FLORA LOSADA**
NICOLÁS DVOSKIN **ARIEL SLIPAK**

VOCALES
SUPLENTE
FRANCISCO ABRAMOVICH **MIRTA QUILES**
ROBERTO ADARO **HORACIO ROVELLI**
TERESA HERRERA **CECILIA VITTO**
ENRIQUE JARDEL **CARLOS ZAIETZ**

REVISORAS
DE CUENTAS
NORMA PENAS
GABRIELA VITOLA

Suscripción a la revista

ATENCIÓN

Maxi Senkiw - Juan Raimondi

CORREOS ELECTRÓNICOS

msenkiw@iade.org.ar - jraimondi@iade.org.ar

PÁGINA WEB

www.iade.org.ar

TELÉFONOS

4381 7380 / 9337 Interno 33

SEDE DEL IADE

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º piso CABA - Argentina



Realidad Económica se renueva.

Bajo los mismos principios que siempre ha sostenido y la definen, Realidad Económica se renueva.

La tarea que se había originado en atención a su forma pronto necesitó definiciones que debían darse desde sus propósitos y contenidos, para representar lo que la revista ha sido, es hoy y se proyecta en adelante.

Realidad Económica es una revista de dimensión, de perspectiva; de solidez argumental; de contexto; de comparación y de razón. Su tarea contribuye a pensar y a comprender, a ensayar y a debatir, a desarrollar y a proponer. Es una herramienta que contribuye a generar pensamiento crítico; su bagaje y su historia la convierten en una publicación de referencia. Su labor da respuestas y genera alternativas, contribuyendo a esclarecer las problemáticas del entramado político, productivo y social. Es una revista que, sin ser de rigurosa coyuntura, interpela permanentemente a la realidad.

En tiempos favorables como en tiempos en que en nuestro país y en la región avanzan la política y el ideario neoliberales, Realidad Económica pone la producción intelectual al servicio del desarrollo del país y de la sociedad, desde la defensa de sus derechos y de su dignidad.

¿Podían expresarse de una manera diferente y mejor estos conceptos? ¿Podía repensarse la revista desde nuevas nociones de valoración y disposición; de desarrollo y dinamismo?

Esta es la tarea que se ha emprendido y se intenta: afianzar los mismos ideales, principios y paradigmas. Reivindicarlos; desarrollarlos y potenciarlos; promoverlos. Hacerlos crecer.



- Í N D I C E -

PROCESOS POLÍTICOS

Disputa por la hegemonía: el kirchnerismo en la Argentina	9 a 39
<i>Francisco J. Cantamutto</i>	

CONTROVERSIAS

Los ríos de La Pampa	41 a 58
<i>Alberto Daniel Golberg</i>	

ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO

IV Jornada de Desarrollo del IADE	
¿Qué tipo de capitalismo es posible en la Argentina?	59 a 110

La estructura financiera global como límite al desarrollo.
Magdalena Rúa y Eugenia Correa.

América latina y el capitalismo central.
¿Es posible la independencia económica de la Argentina?
Leandro Morgenfeld, Consuelo Silva Flores
y Alfredo Serrano Mancilla.

TRANSFORMACIONES

La industria textil en crisis bajo las políticas económicas actuales	111 a 137
<i>Juan Cruz Lucero</i>	

Sumario	139 a 142
----------------	-----------

RESEÑA / POR ALBERTO MÜLLER

Economics: The User's Guide	143 a 152
<i>Ha-Joon Chang</i>	

Agenda del IADE	153 a 159
------------------------	-----------

<i>En memoria de Mauricio Lebedinsky</i>	160
--	-----



Realidad Económica

Nº 311 • AÑO 46

1 de octubre a 15 de noviembre de 2017

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 39

PROCESOS POLÍTICOS

Disputa por la hegemonía: el kirchnerismo en la Argentina

Francisco J. Cantamutto*

Investigador IDAES-CONICET e integrante de la Sociedad de Economía Crítica
(SEC)

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: x de 2017.

ACEPTACIÓN: x 2017.

Resumen

El artículo aborda el proceso político argentino que resulta en la emergencia del kirchnerismo y propone una periodización histórica. Una fracción de la clase dominante logró construir hegemonía a partir de una ruptura de tipo populista. Concretamente, la gran burguesía industrial logró incorporar en su discurso y propuesta de orden político no solo las demandas de otras fracciones de la clase dominante, sino también de las clases populares, lo que le permitió construir un consenso activo. Tres son los hallazgos relevantes: primero, el orden político kirchnerista fue de tipo hegemónico, lo cual significa que organizó de una manera particular la dominación, logrando convocar consenso activo, deliberado, de parte de las clases populares; segundo, derivado del anterior, la constitución de nuevas identidades políticas es el resultado de este orden político específico; tercero, el agente de la construcción hegemónica fue una fracción del Bloque en el Poder, concretamente, la industria concentrada.

Palabras clave: Bloque en el Poder – Hegemonía – Populismo - Kirchnerismo

Abstract

Dispute over hegemony: Kirchnerism in Argentina

The article addresses the Argentine political process which results in the emergence of Kirchnerism, and it proposes a historical periodization. The defended argument is that a fraction of the dominant class managed to build hegemony based on a populist-type rupture. More concretely, the big industrial bourgeoisie managed to incorporate into its discourse and political proposal not only the requests of other fractions of the dominant class but also those of the popular classes which allowed to build an active consensus. There are three relevant findings: firstly, the Kirchnerist political order was of a hegemonic type, which means domination was organized in a particular way, managing to call active, deliberate consensus of behalf of the popular classes; the second finding is a byproduct of the first: the constitution of new political identities is the result of this specific political order; thirdly, the agent of hegemonic construction was a fraction of the Power Block, more concretely, of concentrated industry.

Keywords: Power Block - Hegemony - Populism - Kirchnerism

El inicio del siglo XXI marcó un nuevo escenario en América latina. Tras la impugnación de los movimientos sociales al orden neoliberal, aparecieron gobiernos con una nueva impronta, líderes que retomaban demandas y discursos de las clases populares. Tras una década y media, seguimos debatiéndonos por el sentido y alcances de estas experiencias. El tema de este artículo es el proceso político argentino que resulta en la emergencia del kirchnerismo, proceso que se desarrolla como parte de este escenario latinoamericano, y que, por ello, puede arrojar luces sobre la interpretación de otros procesos.

El presente artículo, tiene por trasfondo una discusión más amplia sobre cómo se configuran los órdenes políticos. Si cierto marxismo estructuralista hizo recaer todo el peso en la economía, creemos que ciertas propuestas teóricas en boga tienden a corregir el error con otro exceso, esta vez “politicista”, asumiendo una contingencia indeterminada. Indagar el hiato entre economía y política, entre determinaciones e historia, entre estructura y agencia, es constitutivo de las ciencias sociales, y este texto se inscribe en esta tradición de debate. Si bien el texto se centra sobre la Argentina, creemos que la discusión puede iluminar una perspectiva de análisis aplicable a otros espacios nacionales y coyunturas. Nos apoyamos en los aportes de otros trabajos para indagar el proceso político que dio lugar al orden político kirchnerista, buscando una explicación de corte más integral¹. El énfasis está puesto aquí en la explicación integral del proceso político.

El argumento presentado es que una fracción de la clase dominante logró construir hegemonía a partir de una ruptura de tipo populista. Concretamente, la gran burguesía industrial logró incorporar en su discurso y propuesta de orden político no sólo demandas de otras fracciones de la clase dominante, sino también de las clases populares, lo que le permitió construir un consenso activo. El texto se organiza como sigue. La primera sección ofrece las principales matrices de interpreta-

¹ En una línea de debate semejante, con diversas interpretaciones, consultar López (2015), Manzanelli y Basualdo (2016), Piva (2015) y Vilas (2017). Remitimos a los trabajos referidos en cada sección para mayores precisiones.

ción sobre el fenómeno. Las siguientes cuatro secciones se ordenan según la periodización histórica del proceso, marcando en cada caso las características centrales de las fases atravesadas. Remarcamos la necesidad de recurrir a las referencias bibliográficas para ahondar en cada aspecto: el presente texto busca presentar una interpretación integral del mismo.

1. Ejes del debate

Siguiendo a Cantamutto (2013), Gamallo (2014) y López (2015), se pueden encontrar dos grandes matrices de explicación del kirchnerismo: una que parte de una perspectiva marxista -recuperando especialmente aportes de Antonio Gramsci y Nicos Poulantzas- y otra que abreva desde la perspectiva post-fundacional -en especial, los aportes de Laclau-.

El enfoque post-fundacional aporta al menos cuatro ventajas. Primero, permite tomar en cuenta el rol de organizaciones que el análisis clasista -sin negar- oscurece. Segundo, ofrece una interpretación plausible y empíricamente fructífera del fenómeno populista, como *forma* de la dinámica política. Tercero, su énfasis en el carácter *construido* del orden político, que implica dar cuenta de la disputa (el momento de “lo político”) por definir el mito trascendental que unifica a la comunidad así como la distribución de roles a su interior. Finalmente, se alienta el estudio de los discursos para recuperar las interpretaciones que los agentes hacen de la realidad en la que actúan. Hay dos limitaciones que nos parecen centrales. Su énfasis en la creación de identidades soslaya la persistencia de ciertos agentes en el campo político. Adicionalmente, el análisis del discurso, como totalidad articulada, suele limitarse al análisis de actos de habla, eludiendo la incorporación teóricamente informada de otras dimensiones de la realidad (como los procesos económicos y, en menor medida, los institucionales).

La matriz marxista puede pensarse como un complemento simétrico. En este sentido, su reconocimiento de agentes de clase, el rol del Estado a través de las políticas públicas, y su relación con la acumulación, permiten incorporar los aspectos soslayados. Sin embargo, tiene ciertas dificultades para interpretar el kirchnerismo como populismo más allá del set básico de políticas, quedando así como una apelación vaga, que dificulta explicar con claridad la operación política que permite la

construcción de hegemonía. Asimismo, tiende a enfatizar la manipulación, la cooptación y el engaño, que -aunque definitivamente existieron- tiene poca potencia para explicar el orden. Así, mientras las organizaciones populares fueron el eje de la disrupción de la Convertibilidad, su capacidad política de esfuma en los siguientes años.

La presente investigación busca abreviar en esta laguna originada en la falta de diálogo entre enfoques. Reconocemos la existencia de ciertos desajustes teóricos en tal confluencia analítica, dada por el hecho de que las perspectivas se construyen sobre supuestos contradictorios: no se trata sólo de “olvidos” sino de ontologías (qué constituye la realidad) y epistemologías (cómo accedemos a ella) diferentes, que suponen prestar atención a distintos agentes, procesos y situaciones. Pero nuestra intención no es enfrentar dos enfoques teóricos entre sí, sino ambos frente a los hechos. La mirada que buscamos construir no es una arquetípico-lineal que parta de la teoría a los hechos sin vuelta atrás: partimos del análisis de que las perspectivas teóricamente informadas realizan del kirchnerismo, para buscar de allí una interpretación comprehensiva. Esta investigación se propone trabajar sobre los puntos ciegos de las diferentes perspectivas, haciéndolas dialogar, buscando evitar sesgos politicistas o economicistas (de los que mutuamente se acusan los enfoques referidos).

En tal sentido, asumimos que el kirchnerismo hunde sus raíces en las trayectorias de la disputa social, siendo imposible entenderlo como un puro efecto de una fuerza en el gobierno. La perspectiva defendida asume la posibilidad de remitir a totalidades sociales, aun cuando se acepte que éstas son imperfectas, contingentes y no cerradas.² Los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) forman parte de una metamorfosis más amplia de la sociedad argentina, que tiene por motor la disputa política más allá de las fronteras de la estatalidad. Asumimos que la sociedad es conflictiva, siempre está en relaciones tensadas. No podemos dar cuenta de la sociedad como totalidad, pero podemos estudiar en las relaciones regulares, estables que enmarcan la contingencia del cambio.

² Las discusiones teóricas y metodológicas ligadas con esta posición son múltiples y profundas. No pretendemos resolverlas aquí, sino tan solo dejar en claro nuestro punto de partida. Remitimos, por la importancia que tuvieron para esta investigación, a los aportes de Isaac (1987), Osorio (2001) y Pereyra (1988).

Entendemos entonces que el proceso indagado se inicia en 1998, cuando los agentes sociales comenzaron a revisar sus interpretaciones sobre el orden preva-
leciente (la Convertibilidad, vigente entre 1991 y 2001), elaborando nuevas de-
mandas y estrategias de acción. El orden político neoliberal se comenzó a disgregar,
y fue ello -no un problema económico- lo que configuró la crisis experimentada
(Fair 2016). La cadena de acciones y reacciones que se desató, modificó las inter-
pretaciones, demandas y alianzas de los agentes sociales, terminando por definir
un nuevo orden político, que llamamos kirchnerista. El argumento de interpreta-
ción de este proceso político es que una fracción de la clase dominante logró cons-
truir hegemonía a partir de una ruptura de tipo populista. Para ello, se mostrará
cómo el bloque en el poder (en adelante, BEP) se escindió internamente, y, sin per-
der acuerdos básicos, buscó construir a partir de sus demandas particulares un
consenso que superó sus límites corporativos. En definitiva, logró proponer sus de-
mandas como las de toda la sociedad, definiendo un orden político. Para ello, con-
sideró demandas de otras clases, al punto de cambiar su propio programa
(conjunto de demandas). Concretamente, la gran burguesía industrial logró incor-
porar demandas no sólo de otras fracciones de la clase dominante, sino también
de clases populares en su discurso y propuesta de orden político, lo que le permitió
construir un consenso activo.

Esta ampliación del discurso y programa no se resolvió sólo por vía propia, sino
que la instancia de mediación de representantes políticos tuvo una cuota no trivial
en la estructuración final del proceso: no en vano, a pesar de que sostenemos que
es una fracción de la gran burguesía la que construye hegemonía, el fenómeno en
cuestión lo conocemos como *kirchnerismo*. La mediación política a través de repre-
sentantes constituye una parte esencial del devenir Estado en la conquista de la le-
gitimidad, y en ciertos casos, el consenso. Este trabajo afirma esta mediación, pero,
a diferencia de ciertos estudios politológicos, no se cierne con exclusividad a ella.

Debemos enfatizar que no afirmamos que se trate de un proyecto prefigurado
de esta fracción de clase, ni tampoco de la fuerza política que lo representó. Muy
diferente, se trata de una estructuración de relaciones no establecida *ex ante* por
ningún agente social; es el resultado de la interacción conflictiva. Esta interacción
conflictiva es una clave central: a pesar de afirmar la existencia de relaciones esta-
bles de dominación y explotación, estas regularidades estructurales no explican

por sí mismas la existencia de las clases sociales, pues es necesaria su actuación concreta, histórica, organizada y polémica. Las clases sociales actúan a través de sus organizaciones, y a través de ellas elaboran interpretaciones, demandas, alianzas con las cuales se proponen alcanzar sus objetivos (Adamovsky 2007). En tal sentido, se hablará de clases populares como el conjunto de organizaciones representativas de aquellos sectores subordinados en las relaciones de dominación y explotación: no hay pasaje de la economía a la política, o de la estructura a la contingencia, sino existencia real en la polémica política.

Justamente, la dinámica política por la cual el empresariado industrial logró ampliar sus demandas es descrita como populismo. La apelación a referencias simbólicas edificadas alrededor del significante pueblo, construyendo un juego de tensiones con las instituciones de la democracia liberal, que divide porosamente la comunidad política afirmando tanto la legitimidad de la parte relegada (*plebs*) como la del todo (*populus*). A través del populismo, demandas de las clases populares lograron ser parte de las políticas públicas y el discurso oficial, funcionando como una profundización de la democracia. En tal sentido, efectivamente, el pueblo irrumpe en el orden político logrando que sus demandas sean consideradas.

2. La crisis del orden neoliberal

El orden neoliberal en la Argentina se expresó en el plan de la Convertibilidad, que excedió la formulación de políticas públicas y reformas estructurales impulsados por la “comunidad de negocios” del BEP integrado (Basualdo 2006), para ordenar el campo de antagonismos políticos (Barbosa 2010). El gobierno peronista de Carlos Menem (1989-1999) fue sucedido por el de Fernando de la Rúa (1999-2001), bajo una coalición partidaria -la Alianza-, quien mantuvo los fundamentos del régimen de políticas.

El primer momento del proceso político analizado lo constituye la crisis de este orden. A partir de 1998, las tensiones que lo caracterizaron se hicieron irresolubles bajo el mismo régimen de políticas (Wainer 2013). Estas políticas públicas podrían haber sorteado o atenuado antes el problema de la acumulación: por ejemplo, ajustando el tipo de cambio o suspendiendo los pagos de deuda en 1999. ¿Por qué no se cambiaron las políticas antes? El problema era lograr un acuerdo que impulsara

alguna salida, y ahí estuvo el conflicto que dio forma a la crisis. Éste es el *carácter eminentemente político de la crisis*: la dificultad de acordar una interpretación, y por ello, una salida, fue lo que profundizó lo que, en el inicio, era una simple recesión. No hay, en tal sentido, ninguna dinámica progresiva, no hay un *pasaje* desde la economía a la política. La crisis se presentó como *global* (O'Donnell 1982) porque de inicio lo que quebró fue la interpretación estable del orden político descrito: entre las clases populares, entre los partidos políticos, y al interior de la clase dominante.

¿Por qué no se aplicaron otras políticas? ¿Es acaso pura responsabilidad de un mal manejo de gobierno por miopía, ignorancia o corrupción? La emergencia de un orden específico de reformas sociales orientadas en un sentido concreto -cuya formulación resumía la Convertibilidad- había condicionado no sólo la forma de la acumulación sino las expectativas y posibilidades de los actores políticos y sociales. Para poder estructurar una salida se requería antes de una interpretación del problema, que, además, lograra convocar un acuerdo colectivo. Es decir, hacía falta que cierta interpretación ganara generalidad, pudiera presentarse como la mejor salida.

Apenas iniciada la recesión, aparecieron las primeras referencias de posibles soluciones entre las distintas fracciones de la gran burguesía (Fair 2016). La “comunidad de negocios” se comenzó a disgregar con la aparición del Grupo Productivo (GP), liderado por la Unión Industrial Argentina (UIA), y que incluía a la Cámara Argentina de la Construcción (CACons) y las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) (Merino 2014). Sin embargo, en un primer momento, e incluso luego de que la Alianza asumiera el gobierno, la gran burguesía privilegió el acuerdo mínimo de mantener el esquema de políticas existentes y avanzar en las líneas de acuerdo. Por eso el gobierno privilegió políticas afines con este lineamiento básico, que, en los hechos, significaba empeorar la situación del conjunto de las clases populares. Para las elecciones de 2001, la Alianza ya había enfatizado un sesgo tecnocrático acorde con el sentido común instituido en los años anteriores: administrar de modo eficiente y transparente (Bonnet 2012).

La profundización del sesgo flexibilizador y represivo diluyó de modo creciente la base de consenso negativo del orden neoliberal: la idea de que cualquier alter-

nativa era peor (Piva 2007). El significante estabilidad perdía así valor como punto nodal discursivo, quedando asociado con los significantes de “previsibilidad” y “certidumbre” que referían la banca extranjera (nucleada en ABA, la Asociación de Bancos de la Argentina) y la Sociedad Rural Argentina (SRA), tomando forma así un efecto de frontera que ponía las demandas de las clases populares por fuera del orden político, facilitando la posibilidad de que éstas entraran en equivalencia. Esto no significa que existiera una interpretación ya construida: de hecho, todo el período contuvo importantes esfuerzos por organizar esas alternativas. La confluencia del Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA) y la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), así como la iniciativa del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) y los congresos piqueteros fueron diversas muestras de este proceso (Campione y Rajland 2006; Svampa y Pereyra 2004).

Pero, justamente, estas alternativas mostraban límites para confluir (Cantamutto 2015). Entre los Movimientos de Trabajadores Desocupados (MTD) había al menos tres grandes variantes de interpretación y estrategia: de ellas, las orientadas desde el marxismo y la izquierda independiente estaban más lejos de encontrar acuerdos con otros sectores sociales. Estas orientaciones cuestionaban al orden neoliberal y al capitalismo de conjunto, en un discurso más completamente estructurado. La variante nacional-popular, en cambio, encontraba menos reparos en actuar junto con otras organizaciones de las clases populares, concretamente, el sindicalismo (Cortés 2008; Natalucci & Schuttenberg 2013). El diálogo más fuerte se daba con la CTA, que actuaba como vínculo con el MTA -sin relaciones orgánicas con ninguna expresión de desocupados-. La mayor parte de las organizaciones de Derechos Humanos (DDHH) participaban de las iniciativas de la CTA, alimentando la lectura que unía los crímenes de la dictadura con “el modelo” económico y social excluyente de los noventa.

La CTA iba más lejos y componía alianzas con partidos de centro izquierda (ARI, PSP, PSD, Polo Social), lo que le permitía ganar visibilidad y capacidad organizativa, pero la alejaba aún más de las organizaciones de orientación marxista (que más tarde serían catalogadas como los sectores “duros” del espacio piquetero). Las demandas concretas, sin embargo, no diferían tanto, planteando la necesidad de modificar la distribución del ingreso como un derecho ganado por la ciudadanía. La expansión de los DDHH más allá del respeto a la vida servía para hacer a un lado

la discusión de la Convertibilidad como eje del problema (pues la vulneración de los DDHH existió bajo otras formas). El discurso basado sobre los significantes de derechos, ciudadanía e inclusión se enfrentaba con el orden neoliberal excluyente.

El MTA, por su parte, si bien coincidía en protestas con la CTA, defendía una idea de distribución basada sobre la condición de empleo, remitiendo a la inclusión laboral formal que, además, le daría mayor capacidad de representación corporativa. Esta diferencia no fue menor en absoluto: es la base sobre la cual el MTA pudo confluir con el programa que el GP iba configurando. Este último se había distinguido lentamente del resto de BEP, incorporando a su discurso elementos que asociaban el interés de la industria al desarrollo productivo del mercado interno, lo que redundaba en mayor empleo, causando mayor bienestar a toda la nación. El proceso de generalización de sus propuestas permitió al GP elaborar el discurso de reconstitución plena de la comunidad política vulnerada por el orden vigente. Al no encontrar respuesta a sus reclamos, el GP se alejaba tanto del gobierno -responsable de las políticas públicas- como de las fracciones del BEP que defendían ese programa. Es decir, quedaba también fuera del orden político (y discursivo), lo que le permitía buscar alianzas con otros sectores excluidos. A medida que esto ocurría, el programa del GP iba tomando una forma más compleja que la simple devaluación: lo que al principio era sólo una demanda por aumentar la competitividad frente a capitales externos, terminó apareciendo como el impulso a la demanda interna, al trabajo, a la producción, y el bienestar nacional.

Tanto la iniciativa del FRENAPO (que involucran a la CTA, pero también a organizaciones del mediano capital, como la Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios (APYME) y la Federación Agraria Argentina (FAA) como las del GP muestran que no sólo los MTD pudieron romper la barrera corporativa en sus demandas. Coincidimos con Muñoz (2010) en que la capacidad disruptiva de estos últimos para quebrar la frontera que estructuraba el discurso político de ese momento. Sin embargo, consideramos que constituye una omisión significativa centrar la mirada sólo sobre este actor, pues se oblitera la existencia de una fuerte disputa entre diferentes proyectos de articulación. Es éste el mismo error magnificado por la interpretación de un “argentínazo”, protagonizado por el “ala más dura y consecuente” de los piqueteros (Rieznik 2003).

Un problema de difícil resolución era lograr traducir este programa en la representación de un partido, lo que obligaba -necesariamente- a introducirle cambios. La tradición peronista de la Confederación General del Trabajo (CGT) y el MTA facilitaban la interpelación a su imaginario de industria y redistribución. Por esto, el Partido Justicialista (PJ), incluso después de las transformaciones del menemismo, representaba la alternativa disponible. Aunque las afinidades de Eduardo Duhalde con el mismo habían sido planteadas en 1999, haber perdido la elección lo dejó sin capacidad de concertar el liderazgo necesario al interior del propio PJ. Sin embargo, todos los demás referentes nacionales ponían distancia sobre el programa dolarizador de Menem (Wainer 2013). La Alianza, mientras tanto, sufría una permanente depuración, que dejaba al Frepaso y a la línea alfonsinista de la Unión Cívica Radical (UCR) en una posición difícil: aunque se tornaban crecientemente críticos del modelo, no podían abandonar al gobierno a su suerte. Estos partidos quedaban sin capacidad de acción mientras el gobierno se aislaba más en su diálogo excluyente con la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA), SRA y el FMI. Este sesgo de representación del gobierno alimentaba la distancia del GP con el resto el G8.

Las fuerzas de centro izquierda que se desprendieron de la Alianza o sus partidos componentes se acercaron al programa de la CTA. Los partidos de izquierda buscaron capitalizar el descontento con un programa más radical, que, si bien ganó cierto lugar en las elecciones, no alcanzaba a ganar representación en el Estado. Debe enfatizarse que ambos programas tomaban demandas de los sectores piqueteros, en sus diferentes variantes. Sin embargo, en un clima de creciente desconfianza de las instituciones representativas, los alcances de estas fuerzas estaban limitados. La dificultad de canalizar en la representación en el Estado los programas de salida de la crisis, motorizaban aún más el descontento en las calles. Esto se expresó con dureza para los sectores medios, que habían depositado su confianza en la Alianza como propuesta novedosa. Ello permitió que confluyeran en las calles con otros sectores sociales, en lo que terminó como una insurrección popular ante el Estado, con consignas magnificadas del tipo “piquete y cacerola, la lucha es una sola” (Iñigo Carrera & Cotarelo 2006). Las discrepancias entre fuerzas populares ponían límites a su capacidad de elaborar un programa unificado. Esto no significa que no hubiera avances en tal sentido, como lo muestra el FRENAP o los congresos piqueteros. Sin embargo, en las elecciones de octubre de 2001, más allá del fuerte

abstencionismo y “voto bronca” (Cheresky 2002), el PJ había conseguido las posiciones clave (presidencia en ambas cámaras), quedando al comando del gobierno y el Congreso ante la renuncia del presidente.

Esquemáticamente, en este momento: a) el gobierno quedó crecientemente aislado en su relación con sólo una parte del BEP; b) el GP fue la única fracción del BEP que logró relacionarse con organizaciones de las clases populares; c) la CTA actuó como nodo de vínculo entre diferentes organizaciones (sindicales, de DDHH, del movimiento piquetero, e incluso del pequeño y mediano capital), siendo así agente clave en la construcción de la cadena equivalencial popular.

3. El programa “productivo”

Tras la insurrección popular del 19 y 20 de diciembre de 2001 se produjo una rápida sucesión al interior del Estado, siguiendo la Ley de Acefalía (Rodríguez Diez, 2003). Por la relevancia específica para el proceso, nos centramos sobre los períodos de Adolfo Rodríguez Saá (diciembre de 2001) y Duhalde (enero de 2002 a mayo de 2003). En estos meses, se produjeron acelerados cambios en distintos aspectos del orden político. Aunque se sostuvieron las regulaciones estructurales, se modificaron las políticas macroeconómicas, dando forma a un nuevo impulso a la acumulación (Cantamutto y Costantino 2016; Félix y López 2012; López 2015). Con estos presidentes se modificó el discurso oficial, diferenciándose por la apelación a significantes ligados con la producción y la inclusión por la vía del empleo. Esto reflejó, y a la vez produjo, nuevos escenarios de disputa al interior del BEP y con las clases populares.

Como explicamos en la sección anterior, el BEP mostró una división interna que afloró con evidencia una vez que la crisis institucional puso sobre el tablero la necesidad de tomar una determinación sobre el rumbo a seguir. La caída del gobierno de De la Rúa fue resultado -principal pero no únicamente- de la movilización popular, que cuestionó de plano la legitimidad del conjunto del aparato estatal. Mientras se resolvía dentro del Congreso la sucesión presidencial, el GP hizo público su detallado programa. Resulta claro que el programa había sido delineado y corregido en los meses previos, lo que le permitió un pronunciamiento claro y veloz.

Los gobiernos de Rodríguez Saá y de Duhalde tomaron este programa como la guía de sus políticas públicas (Cantamutto 2015). La nueva estructuración del régimen de acumulación alteraba la distribución de poder estructural entre las fracciones del capital: del lugar preeminente de los capitales extranjeros ubicados en los servicios (financieros, en particular) durante la Convertibilidad, la nueva fase consolidó el lugar de aquellos productivo-exportadores como gran ganador (Wainer 2013). Esto se puede visualizar tanto en su rol como abastecedor de divisas, como en las políticas públicas destinadas a elevar su rentabilidad. La cesación de pagos de la deuda, la devaluación y la pesificación de la economía fueron el nuevo plan de regulación de la acumulación, medidas que sufrieron modificaciones según la disputa se iba resolviendo en cada caso (Féliz et al. 2012). La distribución de ganancias y pérdidas entre fracciones del capital no se condice exactamente con sus posiciones políticas.

Las fracciones que fueron desplazadas del comando del BEP -finanzas y privatizadas- recibieron compensaciones sustanciales a través del Estado; es decir, se socializó el costo de tal desplazamiento (Féliz et al. 2012). El FMI ejerció toda la presión a su alcance para lograr estas compensaciones y otras prerrogativas para los capitales, a las que el gobierno accedió (los “14 puntos”, ley de quiebras, etc.) (Rodríguez Diez 2003). A la gran burguesía agraria, en cambio, -aunque se vio claramente beneficiada por el nuevo régimen-, se le impuso el pago de una “cuota” de la renta apropiada mediante las retenciones (derechos de exportación), lo cual no impidió que sus ganancias se incrementaran. Sin embargo, implicó una obligación contraria a sus demandas. Es decir, esta fracción fue ganadora desde el punto de vista de la economía política, pero fue relegada de la dirección política (como lo muestra su exclusión de los mecanismos de diálogo social). Los capitales concentrados del agro ocuparon este lugar *desgarrado* en el BEP: ganador económico, desplazado político. La fracción industrial, en cambio, no sólo se beneficiaba por las políticas; además se garantizaba un lugar privilegiado en el diálogo con el gobierno, incluyendo la creación de un Ministerio de la Producción para su principal dirigente del momento.

Como mostramos, esta nueva correlación de fuerzas dentro del BEP causó no pocas controversias. Para poner límites a estas disputas internas, la gran burguesía mostró en la etapa una voluntad explícita por volver a agruparse de conjunto. Los

llamados al G8 fueron infructuosos por las divergencias respecto de las políticas específicas, pero crearon la Asociación Empresaria Argentina (AEA) como demostración de unidad: según sus propios documentos, la entidad tenía por objetivo principal defender el rol del capital -sin distinción de origen ni sector- en la economía argentina. Si bien sus demandas quedaron circunscriptas a la búsqueda de estabilidad, previsibilidad y un ambiente de negocios propicio (rémoras del orden neoliberal), su importancia radicó en explicitar la percepción por parte de las clases dominantes de un posible trastocamiento de las bases mismas de organización de la sociedad.

Esto se relaciona con el nivel de organización y capacidad disruptiva de las clases populares, en sus diversas expresiones. No existía una dirección ni un programa unificados, había dificultades en la construcción de un liderazgo común, y no pocas discrepancias político ideológicas. Pero estas limitaciones no impedían que las clases populares pudieran movilizarse y poner sus demandas en el espacio público, funcionando como actor con poder de veto. No sólo la caída de De la Rúa demostró esto, sino también el adelantamiento de las elecciones de 2003. Los gobiernos, en aras de contener esta presión, debieron poner en marcha una serie de iniciativas que considerasen -parcial e imperfectamente- las demandas populares.

En otros términos, se puede decir que, a partir del 19 y 20 de diciembre de 2001, apareció desplegada una solidaridad difusa entre demandas y organizaciones populares, con particular importancia del signifiante tendencialmente vacío del “que se vayan todos”, pero sin avanzar en una articulación con visos hegemónicos. La disrupción del momento de lo político presentado con toda su fuerza no tuvo un sujeto político de posición popular que ocupara el momento de representación de la cadena de equivalentes, y ese lugar fue -o intentó ser- ocupado por líderes del mismo subsistema de la política que se buscaba repudiar (Mazzeo 2011). Pero para hacerlo, éstos debieron recuperar la discursividad popular instalada en la escena política.

La revalorización del empleo como fuente ética y de inserción social fue una expresión de este cambio (Freyre, 2014). No puede dejar de remarcarse que esta revalorización se hizo de modo subordinado al valor de *la producción*, que ponía a ciertos empresarios como agentes responsables del (nuevo) futuro de la Argentina.

Rodríguez Saá, pero más especialmente Duhalde, marcaban la diferencia con el pasado reciente de especulación neoliberal, dando esperanzas de una refundación nacional ligada con la producción industrial y a la inclusión vía empleo. La producción -que Duhalde elevó a valor moral por la vía de su alianza con la Iglesia católica- era representada en el discurso por todo el capital aplicado de modo productivo, pero se especificaba en la industria en las políticas públicas.

Es que la fuente de ese empleo estaba atada a las decisiones de acumulación de las fracciones ganadoras de la gran burguesía (GP), y por eso eran sus demandas las que había que tramitar en primer lugar. Mientras se “convencía” al capital de aplicar sus recursos a la acumulación productiva, la contención social pasó por una ampliación masiva de los planes sociales, la creación de mecanismos institucionales de diálogo social -propuestos por la Iglesia católica- y también la represión (“palos y planes”). Los planes y los mecanismos paraestatales de diálogo tuvieron un efecto al interior de las organizaciones populares: crear divergencias en la interpretación de la fase y la estrategia a seguir. Es decir, incluso con evidentes insuficiencias, se mostraba la productividad de estos mecanismos de inclusión limitada frente a la represión -que funcionaba como factor de unidad entre sectores de las clases populares-.

Esta productividad, sin embargo, tenía restricciones insuperables para gobiernos no elegidos por el voto popular en un contexto de crisis de legitimidad. Rodríguez Saá y Duhalde entendieron que el nuevo escenario dispersaba irremediablemente a los diferentes grupos partidarios, sólo que el primero subestimó el poder de veto que éstos preservaban. El conjunto de los partidos políticos buscó reestructurarse, pero llegaron a las elecciones de 2003 con una disgregación significativa, que mostraba que la crisis de representación no tenía sencilla vuelta atrás. Las corrientes partidarias mayoritarias se fragmentaban en múltiples partidos, ninguno de los cuales era capaz de articular creíblemente demandas contradictorias. Es que la disputa atravesaba -como dijimos- al conjunto de las clases, y los partidos no podían escapar de esta realidad.

Resulta importante señalar que una parte de las características señaladas como constitutivas del populismo por el enfoque post-fundacional se encontraban pre-

sentes ya: la polarización entre pueblo y BEP, representado en este momento por quienes personifican el neoliberalismo y la usura, en una dicotomización del espacio político común, que permitía la irrupción conjunta de un grupo de demandas insatisfechas en el orden previo. La insuficiencia de esta definición obliga a la mayor parte de los estudios de este enfoque a omitir este período de su análisis, o a centrarse exclusivamente sobre la continuidad de la protesta. Una valiosa excepción es el caso de Muñoz (2010), que señala la efectividad que tuvo este cambio en el orden político: al poner al neoliberalismo como enemigo y al Estado como garante de la inclusión, se desbarataban los parámetros del antagonismo previo (“el enemigo había cambiado de forma”; p. 181), poniendo en crisis la incipiente constitución identitaria popular. Como señala la autora, esto favoreció la exacerbación de las diferencias discursivas y de estrategia al interior del campo popular, en el marco de una consigna común que nucleaba en la negatividad y el rechazo, pero impedía pensar un orden político nuevo.

¿Qué faltó?

Dos de las mayores restricciones fueron que estos gobiernos no fueron elegidos por el voto, lo cual cuestionaba sus credenciales en tanto representantes, y la falta de eficacia en los efectos económicos mediatos de las políticas aplicadas, que comenzaron a notarse sólo meses después (especialmente, en salarios y empleo), cuando la credibilidad del gobierno había sido ya dilapidada. Ambas características ponen en relieve la importancia de las condiciones de producción y de recepción de los discursos: para que la interpelación populista fuera efectiva, tenía que provenir de un representante legítimo (no impuesto) y permitir una lectura creíble de las condiciones de existencia del pueblo. El énfasis teórico en el carácter total y no enunciado del discurso, así como el sesgo empírico de estudiar principalmente el discurso hablado del líder (eventualmente, de las agrupaciones que lo siguen), atentan contra una comprensión acabada del proceso político que permitió la construcción de hegemonía en clave populista. Queda claro hasta aquí que la estructuración del orden político fue guiada por las demandas de una fracción del BEP, que ya había iniciado el camino de construcción de hegemonía previamente: incluyendo elementos de la discursividad popular y sus demandas, lo que modificaba el programa defendido (para que adquiriera visos de universalidad) pero sin afectar sus lineamientos básicos.

Resumiendo de modo esquemático, se pueden subrayar: a) la relación programática del gobierno con las fracciones ganadoras y dominantes del BEP; b) el establecimiento de un diálogo “social” con la CGT y el MTA; c) la división del movimiento piquetero mediante el desdoblamiento de la política oficial en diálogo y represión; d) el desplazamiento -compensado- de algunas fracciones del BEP respecto del orden neoliberal y e) la aparición de fracciones *desgarradas* del BEP, aquellas que perdieron poder político, pero ganaron económicamente (los capitales agropecuarios y agroindustriales concentrados).

4. La ruptura populista: el kirchnerismo

La llegada al gobierno de Kirchner supuso un nuevo momento en el proceso político. Sintéticamente, se completó la ruptura populista, al ganar las elecciones la propuesta que discursivamente se ordenaba en un antagonismo entre el BEP y el pueblo. Proponiéndose el líder como significante tendencialmente vacío (Laclau 2006), éste funcionaba como superficie de inscripción de las cadenas equivalentes de demandas populares -y de fracciones del BEP- que en momentos previos habían confluído sin darse constitución identitaria. El campo de antagonismo político se modificó, pues el Estado ya no garantizaba la especulación y exclusión del neoliberalismo, sino que se erigía como garante de la inclusión a través del impulso a la producción y el empleo (Vilas 2017). La construcción de una fuerza política con base en este discurso, da lugar a una identificación retroactiva de diversos agentes con Kirchner, dando origen al *kirchnerismo* (Biglieri 2007). El orden político -construcción del mito trascendente y distribución de roles- de estos años logró no sólo cierta estabilidad, sino que convocó el apoyo explícito de parte de las clases populares, por lo que devino en hegemónico. Los estudios post-fundacionales remarcan el aspecto de ruptura, soslayando continuidades respecto del momento político previo. El populismo siempre se juega entre la continuidad y la ruptura, la discrepancia se basa sobre la falta de definiciones precisas acerca de qué fue exactamente lo novedoso que aportó la llegada de Kirchner y qué fue lo que se sostuvo. Nuestra propuesta busca compensar estos déficits.

En este sentido, no fue Kirchner quien estructuró el discurso populista en el que el Estado se desplazaba del campo enemigo, al oponerse al neoliberalismo (la especulación financiera, la exclusión, las corporaciones) como origen de los males

del pueblo argentino. La estructuración de estos significantes *desde* el gobierno había sido ya realizada por Rodríguez Saá y Duhalde, y antes que ellos había sido anticipada por el GP y diferentes organizaciones de las clases populares. Fue por eso que, en ambos casos y por diferentes vías, se iniciaron diálogos con esas organizaciones para validar el discurso, y se dio forma a las políticas macroeconómicas que modificaban el perfil de la acumulación. Algunas de las propias organizaciones populares reconocieron este cambio: la CGT, el MTA, incluso Madres de Plaza de Mayo se acercaron al presidente decembrino, mientras que la CGT y el MTA, la Federación Tierra y Vivienda (FTV) y la Corriente Clasista y Combativa participaron del Diálogo Social de Duhalde.

¿Qué agregó entonces Kirchner? Hay al menos dos condiciones de enunciación y recepción del discurso que cambiaron,³ y se incorporó un nuevo significante a la cadena de equivalentes, que permitió una nueva narrativa de la historia, que proponía cierta coherencia al proceso en ciernes. Las condiciones que se modificaron fueron que Kirchner fue electo por el voto y asumió en el momento en que la acumulación mostraba sus características más inclusivas en términos de empleo y salarios. Ambas circunstancias difieren de las de sus antecesores, y favorecen la efectividad de la interpelación discursiva tanto por el lugar de enunciación (de mayor legitimidad) como por las condiciones de recepción (la promesa de inclusión se hacía palpable). La masificación de los planes sociales dispuesta por los gobiernos anteriores se había consolidado para entonces, aportando a la receptividad del discurso.

El elemento discursivo incorporado al discurso (y a las políticas) por Kirchner fue la cuestión de los DDHH, ausente en sus antecesores. Los múltiples gestos en relación con este tema le valieron un rápido y fuerte apoyo por parte de la mayoría de los organismos de DDHH, lo que le confirió un prestigio que sin lugar a dudas fue clave en la constitución del kirchnerismo en fuerza política. Al tomar el discurso ya puesto en la escena pública por la CTA y agrupaciones de DDHH, el Presidente realizó una operación de doble lectura de la historia: el neoliberalismo se expresó en la exclusión social de los noventa, como continuidad de los crímenes de lesa humanidad de la dictadura. El flamante gobierno venía a romper esta continuidad,

³ De Ípola (1979) señaló la importancia de considerar estas condiciones para analizar el discurso político.

para formar una democracia real, de pleno respeto de los derechos en su amplio sentido. Si se quiere, se proponía el pasaje de una democracia procedimental a una sustantiva. El efecto de esta nueva discursividad, apoyada en políticas públicas y gestos, se hizo sentir en el orden político. El campo de antagonismos se trastornó, al poner al Estado como garante de derechos en lugar de corresponsable de la exclusión. Al mismo tiempo, la promesa de renovación y normalización (*democratización dentro de la democracia*) interpelaba no sólo a organizaciones sociales sino también a los sectores medios movilizados.

La *transversalidad*, anunciada en el discurso de asunción, expresó en toda su magnitud esta novedad. Las organizaciones identificadas con las tradiciones políticas nacional-populares se integraron en el Estado, manifestándose a favor del Gobierno (Schuttenberg 2011).⁴ La CGT se unificó y también selló una fuerte alianza con el Gobierno (Casas 2011). Suponer que todas estas organizaciones fueron “compradas” con planes sociales o cargos políticos resulta inverosímil. Cada organización interpretó el proceso y actuó en consecuencia (Retamozo 2009). Este consenso movilizado, explícito y organizado, de una parte significativa de las clases populares resultó una completa novedad. Entre los partidos, el Frente para la Victoria (coalición creada por Kirchner) actuó como un imán que incorporó referentes de los partidos políticos mayoritarios, logrando gran productividad electoral: el kirchnerismo se consolidó como fuerza mayoritaria en los poderes del Estado. A partir del PJ, se estructuró una nueva coalición que capitalizaba referentes de centroizquierda de otros partidos.

La transversalidad modificó también el campo de relaciones con las fuerzas políticas que no se incorporaron al kirchnerismo. Entre la oposición partidaria, se produjo una serie de realineamientos que favoreció definiciones hacia la derecha: en algunos partidos esto operó relegando sus propios elementos progresistas (UCR, Partido Socialista, PJ, ARI), en otros casos supuso la creación misma de opciones de derecha liberal (PRO). Los partidos de izquierda reforzaron sus identidades, afianzándose como opciones polares que incidían en la disputa discursiva pero no lograban productividad electoral. La única variante partidaria de centroizquierda no kirchnerista que logró cierta repercusión electoral en este período fue Proyecto Sur.

⁴ Nos referimos al Movimiento Evita, Barrios de Pie, la FTV y al Movimiento de Unidad Popular.

Entre las organizaciones de desocupados no oficialistas, se desestructuró la unidad ya no sólo programática sino incluso en la acción. Aquellas de orientación marxista profundizaron su afínco en las identidades “duras” de origen, mientras que las de orientación de nueva izquierda comenzaron un proceso de revisión ideológico-política, separándose de la disputa por el Estado. La CTA fue su principal aliada en la crítica al Gobierno, ya desvinculada de la CGT oficialista. La recuperación de demandas de la CTA también la ponía en crisis interna, con múltiples organizaciones y dirigentes que buscaban acercarse al Gobierno. Pero al mismo tiempo la insuficiencia de las políticas oficiales (planes sociales y subas salariales contenidas), la ausencia de otras (universalización, ingreso ciudadano) y el rumbo directamente opuesto en otras (tratamiento de la deuda), la mantuvieron en oposición. La CTA continuó mostrando una gran capacidad organizativa, con la realización de la consulta popular en 2003 y la Cumbre de los Pueblos en 2005, ambas en oposición a las políticas oficiales.

¿Qué pasaba mientras tanto con la clase dominante? Aplicados los lineamientos centrales del programa del GP, el conjunto de la gran burguesía se alineó en demandas de estabilidad y previsibilidad del clima de negocios, que se expresaban con rotunda claridad en el manejo de la deuda. Esta política sólo tuvo rechazo de muy pocas organizaciones de acreedores creadas *ad hoc*. El *conjunto del BEP fue muy enfático en avalar al Gobierno* y apoyarlo de diversas formas. Se trataba de la cuenta pendiente más relevante para continuar la valorización del capital en la nueva fase (Cantamutto y Costantino, 2016). Al garantizar continuidad a las políticas de regulación de la acumulación y avanzar sobre los puntos pendientes comunes, el Gobierno le permitía al capital evitar recurrir a la presión explícita.

El otro punto de acuerdo era morigerar la recuperación de los ingresos de la fuerza de trabajo. El Gobierno creó diversos espacios para que el capital pudiera resolver estas necesidades (Consejo del Salario Mínimo y negociaciones colectivas de trabajo). Si bien se reconocía la primacía de la fracción industrial concentrada, no dejaba de incluirse a todas sus fracciones. La acumulación se estructuró requiriendo la intervención explícita y permanente del Estado: centralmente, conteniendo aumentos de salarios y compensando a las fracciones desplazadas a través de subsidios. Ambos elementos apuntaban a sostener la reducción del costo de producción en la fracción industrial, gran ganadora de la etapa. La expansión de esta

fracción requería además -tanto por las divisas como por los recursos fiscales que aportaba- de la profundización primaria-exportadora, reforzando el poder estructural de las fracciones del capital ubicadas en esas actividades, a las que denominamos desgarradas, por su particular situación en el orden político y el patrón de reproducción económica.

El BEP alteró así su situación previa. No hubo ningún cambio de sus integrantes (no salió ni entró ninguna clase o fracción), pero sí un desplazamiento en su interior: se consolidó la dirección política de los capitales industriales exportadores, que relegó así a las finanzas extranjeras y los operadores de los servicios públicos, privilegiados en el orden neoliberal. Los capitales financiero local y de la construcción se mantuvieron asociados con la fracción dominante, y de este modo se expandieron fuertemente en el período, volviéndose uno de los principales apoyos del Gobierno. La pequeña burguesía industrial y comercial completa el arco de alianzas del Gobierno con el empresariado local. En cambio, la burguesía agropecuaria al tiempo que consolidó su poder estructural, volviéndose clave para garantizar la expansión del conjunto del capital, se vio desplazado relativamente en su capacidad de influir en las políticas públicas y el discurso. Así, aunque fue sin dudas una de las fracciones ganadoras en lo económico, claramente perdió relevancia en la dirección política. Esta tensión, el desgarramiento, fue la que impulsó el conflicto de 2008.

Contra una interpretación difundida de que fue Kirchner o su grupo político quienes construyeron hegemonía (cf. Manzanelli & Basualdo 2016; Vilas 2017), se sostiene que fue el empresariado industrial concentrado, una fracción del BEP, la que dirigió el proceso de universalización de sus demandas. En tal sentido, logró incorporar de manera subordinada demandas de otras fracciones del BEP e incluso de las clases populares: esta expansión de su programa se puede ver en el pasaje del pedido de devaluación al discurso de producción nacional e inclusión con empleo e incluso los pedidos por programas sociales. Este proceso de vaciamiento de significantes le permitió incluir demandas en el discurso y en las políticas públicas que definieron el orden político. Es decir, modificó su propio programa (conjunto de demandas), sin ceder por ello en lo que consideraba fundamental. En tal sentido, las demandas de clases populares fueron incluidas, consideradas de modo subalterno, lo cual es una clave para hablar de un orden hegemónico; esto es, que hubo

concesión efectiva -en lo simbólico y lo material. Estas concesiones fueron las que motivaron interpretaciones favorables de las clases populares, que redirigieron la capacidad organizativa y disruptiva que lograron en la resistencia al neoliberalismo al apoyo explícito del gobierno. Una parte de las clases populares se organizó para mostrar su anuencia, marcando el consenso activo, el carácter hegemónico del orden político.

El rol de Kirchner y su fuerza política no fue trivial, pues aportó particularidades específicas a la construcción, sin las cuales no resultaba posible completar la ruptura populista, que dio la forma concreta de esta construcción hegemónica. Kirchner -con sus ambiciones personales, sin duda- completó la ruptura política iniciada por la burguesía industrial. Tan así es que éste pudo retraerse de la dirección del aparato estatal, legando esta tarea al personal político kirchnerista, difuminando así su rol hegemónico. Lo que aparece como autonomía del Estado (la intervención política) en el discurso kirchnerista no es sino el mayor éxito de la hegemonía de la fracción industrial: ¿qué más consensuado que aquello de lo que parece no ser necesario hablar?

El Gobierno actuó en este momento como pivote de diálogo entre un amplio conjunto de fracciones del capital con las clases populares, excediendo al sindicalismo para incorporar a parte del movimiento piquetero y las organizaciones de DDHH. Que el kirchnerismo haya logrado incorporar las demandas de estos dos últimos sectores al programa de demandas articuladas de la industria -que permaneció inalterado en sus fundamentos-, desplazando a la fracción hegemónica del centro de escena, ilustra el logro de un orden político de tipo hegemónico.

5. Radicalización particularista: la identidad kirchnerista

El último momento del proceso político se abre a mediados de 2008 y se caracterizó por la afirmación particularista de la fuerza en el Gobierno, que implicó la consolidación de una identidad propiamente kirchnerista. Esta afirmación de la particularidad supuso un desmedro por la intención hegemónica del Gobierno, al presentar fronteras menos lábiles dentro de la comunidad política (Aboy Carlés 2010). Sin embargo, justamente, es aquí donde debe enfatizarse el peligro de pensar la construcción política desde la fuerza en el Gobierno y no a través de ella. Fue

en este mismo período que se consolidó la hegemonía del empresariado industrial y sus socios, al tener en el Gobierno un representante que garantizó el cumplimiento de sus demandas, agregándole elementos que el BEP nunca hubiera considerado, en una narración que fomentó la idea de separación entre poder económico y político, facilitando el proceso de identificación popular con el kirchnerismo. Aparecieron así ya no sólo las alianzas y manifestaciones de apoyo al Gobierno, sino organizaciones identificadas con el orden político kirchnerista. La sistemática defensa del “crecimiento con inclusión” y la “industrialización” como ejes del discurso kirchnerista deben dar una pista del agente de clase que los sustenta.

Este cambio de énfasis en el proceso político *se inició por la impugnación de las fracciones desgarradas del BEP al orden estructurado*: los capitales agropecuarios y agroindustriales, desplazados de la hegemonía política pero reafirmado en su poder económico, cuestionó las políticas públicas y el discurso que le daba coherencia. El orden político fue enfrentado por una fracción de las clases dominantes. La estrategia política del Gobierno, al afirmarse como representante del pueblo relegado frente a las corporaciones, permitió la reafirmación del carácter populista del proceso político.

Como señalamos, la acumulación requería de la intermediación permanente del Estado, para arbitrar entre las necesidades de las fracciones del BEP y de éste con las clases populares. Respecto de las primeras, las tareas centrales eran compensar a las fracciones cuyos precios se encontraban congelados para subsidiar la tasa de ganancia industrial y garantizar las condiciones que favorecían el superávit comercial primario. Respecto de las segundas, la clave era contener las demandas por mejores condiciones de vida. A esto se sumaban otras demandas comunes del BEP, que seguirían como eje en este período: garantizar previsibilidad y resolver el problema de la deuda. Sobre estos ejes buscó avanzar el Gobierno desde el período anterior, y enfrentó las contradicciones que implicaban justo cuando estalla la crisis en el nivel mundial. Esto permitió que las fracciones industriales, aun frente a un escenario de evidente crisis, pudieran valorizarse como capitales, reproduciendo en el ciclo el conjunto de sus características dependientes (López 2015).

Durante 2008, la impugnación de los capitalistas agrarios fue incapaz de transgredir sus propias fronteras corporativas, a pesar de postular un discurso con pre-

tensiones universales. La tarea de expandir sus horizontes de interpelación fue retomada por partidos de oposición (especialmente, PRO, ARI-CC y UCR), que incorporaron un registro liberal-republicano como superficie de inscripción para ordenar ese discurso. Los límites de esta interpelación al interior del propio BEP obligaron a buscar acuerdos mínimos sobre los que avanzar, entre los que la contención de las demandas populares y la resolución del frente exterior estaban en primer orden. El pedido de previsibilidad se enfrentó con el propio desacuerdo sobre las reglas a establecer: la fracción industrial necesitaba de intervenciones que los capitales agrarios se negaban a aceptar.

Por su parte, el antagonismo entre este discurso y el del Gobierno produjo la reafirmación del segundo como popular, lo cual inició un proceso de identificación de fuerzas sociales como propiamente kirchneristas. Esto fue incluso tematizado como una disputa cultural a través de una amplia política mediática del Estado, la ampliación de derechos ciudadanos de diverso tipo (ley de matrimonio igualitario, de género, de medios, entre otras) y la intervención sostenida de intelectuales -agrupados en Carta Abierta- (Waiman 2012). Las clases populares vivieron esta reafirmación antagónica del kirchnerismo en el mismo momento en que se expresaban los límites en la recuperación de sus condiciones de vida. La presión en los niveles de base por el agotamiento material de la recuperación y el carácter instrumental de los acuerdos previos llevó a la ruptura de las alianzas con la CGT. No pretendemos aducir un engaño, sino enfatizar que el orden político hegemónico del empresariado industrial no entraba en necesaria contradicción con la ampliación de algunos derechos sociales o de cierta forma de disputa cultural.

El Gobierno enfatizó su carácter de representante de la totalidad, frente a reclamos particulares, corporativos, entre los que igualmente se encontraban las entidades de los capitales agrarios y agroindustriales, Clarín... o la propia CGT (Inda 2012). El lábil giro a la supuesta defensa de los intereses de la totalidad de la nación amenazada por los excesos particulares. Los sectores vulnerables se volvieron así la auténtica *plebs* que el gobierno transfigura en *populus*. Esta plebe no podía estar organizada, que significaría una particularización, sino que era representada por el propio Gobierno, que sería así nacional y *popular*.

Se reestructuró así el campo político. Se produjo un desplazamiento general *a derecha* de los partidos mayoritarios, lo que tensionó al propio Gobierno, que no era inmune a su contexto: al igual que el Frente Renovador, el propio Frente para la Victoria buscó representar un espacio intermedio del orden político actual y elementos más liberales. Éste era el programa mínimo común del BEP, siendo la alternativa del PRO la propuesta de las fracciones desgarradas y las desplazadas. Como contrapartida, aparecieron opciones electorales del trotskismo y la izquierda independiente.

El Gobierno logró fungir como representante de las demandas *comunes* del BEP, y en particular de la fracción hegemónica y sus aliados; todo lo cual implicaba sostener el lugar desgarrado de las fracciones agropecuarias. Justamente por eso, el Gobierno logró modificar el campo político al recurrir a la tradición nacional-popular como fuente de oposición a lo más conservador del BEP. Por el propio proceso de disputa al interior del BEP y de éste con el Gobierno, la fracción industrial abandonó relativamente las posiciones visibles del gabinete, lo que permitió la llegada de funcionarios no ligados de manera directa a esta fracción (el ministro de economía Axel Kicillof sería un buen ejemplo de lo que referimos). Esta situación permitió al mismo tiempo la aplicación de políticas que comenzaron a generar fricciones con los rasgos centrales del modo de desarrollo predominante, y que esto alimentara la lectura del Gobierno como *popular* y anti-neoliberal.⁵

Las clases populares se vieron de hecho compelidas y adoptaron por principal distinción su identidad kirchnerista o no –distinción que atravesó al conjunto de las clases. El campo político de conjunto pasó a dividirse por la identificación (o no) con el orden político kirchnerista, lo que no había ocurrido sino hasta que las fracciones desgarradas lo intentaron impugnar. Esta fuerte tensión permitió la aparición en el campo popular de una auténtica identidad kirchnerista, más allá de alianzas o acuerdos de organizaciones. La conjunción de una narración propia, un conjunto de políticas valoradas como positivas, una serie de enemigos internos a la comunidad política (“la *corpo*” siempre cambiante) dieron impulso a esta identidad. Su expresión organizada admitió grados de identificación respecto de trayectorias previas y programas a futuro (La Cámpora por un lado, Unidos y

Organizados por el otro). La fortaleza de este proceso de afirmación en la particularidad tenía por contraparte el final de la intención hegemónica, lo que redundó en la dispersión de aliados y simpatizantes, incluso al interior de las clases populares: ya sólo quedaba espacio para los convencidos. Esto probaría ser un problema en las elecciones de 2015.

Reflexiones finales

El estudio de los procesos políticos no puede prescindir de herramientas conceptuales disponibles. En este sentido, se trabajó aquí asumiendo que estos no ocurren en el vacío, sino que modifican relaciones sociales existentes, algunas de ellas persistentes, otras cambiantes. La apuesta es esclarecer esas mutaciones de las relaciones sociales. Los agentes sociales actúan dentro de un espacio, preservándolo y cambiándolo en el marco de una disputa de poder. La pugna por estructurar el espacio de lo social tiene por principal orientación definir un orden político, como mito trascendente que ofrece lugares y tareas a los actores para conciliar la promesa de comunidad unificada. Se analizó este proceso a través de sus principales fases.

Tres son los hallazgos relevantes aquí propuestos. El primero es que el orden político kirchnerista fue de tipo hegemónico, lo cual significa que organizó de una manera particular la dominación, logrando convocar consenso activo, deliberado, de parte de las clases populares. Esto es una novedad remarcable y distinguible de órdenes previos como el neoliberal, que se constituyó sobre la base de desarticular, desorganizar las clases populares, siendo un orden estable basado sobre mecanismos de consenso negativo. Es una novedad que organizaciones de las clases populares hagan interpretaciones del orden político imperante que las movilice en explícito apoyo. Se distingue también con claridad del actual proceso político bajo el gobierno de Cambiemos, por motivos similares.

⁵ A partir de 2011 comienzan a aparecer algunas políticas (los controles de capitales y de compras al exterior, centralmente) que entran en conflicto con el modo de desarrollo predominante hasta entonces. Esto no impidió a un mismo tiempo la recuperación de una agenda de mayor subordinación externa, expresada en la validación de los fallos del CIADI, el pago a REPSOL, el arreglo con el Club de París y reapertura del canje de 2005, entre otras (ver Cantamutto y Costantino 2016). Esta fase del modo de desarrollo acumuló tensiones que el gobierno de Cambiemos resolvió inclinándose en favor de este segundo conjunto de políticas.

El segundo hallazgo deriva de éste, y es que la constitución de nuevas identidades políticas (la existencia de 'kirchneristas') es el resultado de este orden político específico. No todo orden político estable define una renovación de identidades políticas: el kirchnerismo lo hizo, y es un desafío explicar cómo ocurrió. La disputa de agentes sociales de clase y las mediaciones de los partidos políticos debe ser explicada y esta investigación buscó aportar a ese objetivo. En este sentido, la mediación significativa del discurso es considerada central para entender la disputa polémica por el orden político, pero no aceptamos la reducción metodológica de toda la realidad a actos discursivos.

El tercer resultado es que "el agente" de la construcción hegemónica fue una fracción del BEP. Es llamativa tanto la indeterminación de quiénes dirigen el proceso en la matriz postfundacional, como la tendencia de la matriz marxista a reducir el proceso político a la economía política: las fracciones que ganan, serían las que dirigen. La presente investigación desafía esas comprensiones. En particular, se encontró un desplazamiento significativo para explicar el proceso, que es la existencia de fracciones *desgarradas* entre la clase dominante: ganadoras en lo económico, desplazadas en lo político. Seguir el derrotero de las fracciones agropecuarias resulta un claro énfasis en esta relación entre economía y política: sólo así es posible explicar la radicalización particularista acontecida desde 2008, que derivó en la identidad política kirchnerista.

Si bien este trabajo no ahondó en la conceptualización teórica, ofrece pistas de la trayectoria a atravesar. Recuperar los efectos combinados de las relaciones estructurales (que no son sólo económicas) y la contingencia de la disputa social (que no es sólo política) puede permitirnos una comprensión más cabal de los procesos políticos contemporáneos. Una economía sin economicismos y una política sin politicismos.

Bibliografía

- Aboy Carlés, G., 2010. Populismo, regeneracionismo y democracia. *POSTData*, 15(1), pp. 11-30.
- Adamovsky, E., 2007. Historia y lucha de clase: repensando el antagonismo social en la interpretación del pasado. *Nuevo Topo*, (4), pp. 7-33.
- Barbosa, S., 2010. Menemismo y kirchnerismo en Argentina: un análisis político discursivo de su construcción hegemónica. *Pensamiento Plural*, (6), pp. 11-34.
- Basualdo, E., 2006. *Estudios de Historia Económica Argentina. Desde Mediados del Siglo XX a la Actualidad*. Buenos Aires: FLACSO/Siglo XXI.
- Biglieri, P., 2007. El retorno del pueblo argentino: entre la autorización y la asamblea. Argentina en la era K. En P. Biglieri & Perelló, G. (Eds.), *En nombre del pueblo. La emergencia del populismo kirchnerista*. Buenos Aires: UNSAMedita, pp. 61-84.
- Bonnet, A., 2012. La crisis del Estado neoliberal en la Argentina. En M. Thwaites Rey (Ed.), *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: CLACSO/ARCIS, pp. 279-302.
- Campione, D. & Rajland, B., 2006. Piqueteros y trabajadores ocupados en la Argentina de 2001 en adelante. Novedades y continuidades en su participación y organización en los conflictos. En G. Caetano (Ed.), *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 297-330.
- 36 Cantamutto, Francisco J. (2013) "El kirchnerismo como construcción hegemónica populista", en *Debates Urgentes*, vol. 2, N° 3, pp. 29-56.
- Cantamutto, Francisco J., (2015), "El populismo que no fue: los gobiernos de Rodríguez Saá y Duhalde", en *Cuestiones de sociología. Revista de Estudios Sociales*, N° 13. Disponible en:
<http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn13a05>

Cantamutto, Francisco y Agostina Costantino (2016), "El modo de desarrollo en la Argentina reciente", en *Mundo Siglo XXI, revista del CIECAS-IPN*, Vol. XI, n° 39, pp. 15-34. Disponible en:

<http://www.mundosigloxxi.ciecas.ipn.mx/pdf/v11/39/02.pdf>

Casas, A., 2011. La clase trabajadora a diez años de la rebelión popular. *Revista Herramienta*, XV(46).

Cheresky, I., 2002. *Las elecciones nacionales de 1999 y 2001. Fluctuación del voto, debilitamiento de la cohesión partidaria y crisis de representación*. Document de travail de la Chaire MCD n. 10. Montreal: Chaire de Recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie.

Cortés, M., 2008. *Movimientos sociales y Estado en Argentina: entre la autonomía y la institucionalidad*. Buenos Aires: CLACSO.

De Ípola, E., 1979. Populismo e ideología (A propósito de Ernesto Laclau: Política e ideología en la teoría marxista). *Revista Mexicana de Sociología*, 41(3), pp. 925-960.

Fair, H., 2016. Las principales fuerzas políticas durante la crisis del modelo de Convertibilidad de diciembre de 2001. Posicionamientos políticos, disputas públicas e impacto hegemónico. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(11), pp. 147-178.

Féliz, M. y López, E., 2012. *Proyecto neodesarrollista en la Argentina. ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista?* Buenos Aires: Herramienta - El Colectivo.

Féliz, M., López, E., Pérez, P., Barrera, F., Chena, P., Bona, L., Fernández, L. & Cantamutto, F. J. (Eds.), 2012. *Más allá del individuo. Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: El Colectivo.

Freyre, M. L., 2014. El problema del desempleo en Argentina y el surgimiento de los Planes de Empleo y sostenimiento de ingresos en la agenda pública. *Revista Sociología e Política*, 22(51), pp. 35-54.

- Gamallo, L., 2014. Usando a Gramsci: El debate acerca de la hegemonía kirchnerista. *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, (3), pp. 173-195.
- Inda, G., 2012. La disputa por la hegemonía político-ideológica: trabajadores y sindicatos en el discurso presidencial kirchnerista (Argentina, 2007-2012). *Estudios Sociales Contemporáneos*, (7/8), pp. 183-214.
- Iñigo Carrera, N. & Cotarelo, M. C., 2006. Génesis y desarrollo de la insurrección espontánea de diciembre de 2001 en Argentina. En G. Caetano (Ed.), *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 49-92.
- Isaac, J., 1987. *Power and Marxist Theory*. London: Cornell University Press.
- Laclau, E., 2006. *La razón populista*. México: FCE.
- López, E., 2015. *Los años post-neoliberales. De la crisis a la consolidación de un nuevo modo de desarrollo*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Manzanelli, P. & Basualdo, E., 2016. Régimen de acumulación durante el ciclo de gobiernos kirchneristas. Un balance preliminar a través de las nuevas evidencias empíricas de las cuentas nacionales. *Realidad Económica*, (304), pp. 6-40.
- Mazzeo, M., 2011. *Poder popular y nación. Notas sobre el Bicentenario de la Revolución de Mayo*. Buenos Aires: El Colectivo y Herramienta.
- Merino, G., 2014. *El surgimiento del grupo productivo y el retorno de los «Capitanes de la industria» al centro de la lucha política, 1999-2003*. Tesis de Doctorado. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Muñoz, A., 2010. *Sísifo en Argentina. Orden Conflicto y sujetos políticos*. México: Editorial Universitaria Villa María, Plaza y Valdés.
- Natalucci, A. & Schuttenberg, M., 2013. Pensar el kirchnerismo: estado actual de los estudios sobre movimentismo e identidades nacional-populares. En M. Retamozo, M. Schuttenberg & Viguera, A. (Eds.), *Peronismos, izquierdas y organizaciones populares. Movimientos e identidades políticas en la Argentina contemporánea*. La Plata: UNLP, pp. 23-46.

- O'Donnell, G., 1982. *El Estado Burocrático Autoritario*. Buenos Aires: Editorial Belgrano.
- Osorio, J., 2001. *Fundamentos del análisis social. La realidad social y su conocimiento*. México: FCE - UAM Xochimilco.
- Pereyra, C., 1988. *El sujeto de la historia*. México: Alianza Universidad.
- Piva, A., 2007. Acumulación de capital y hegemonía débil en la Argentina (1989-2001). *Realidad Económica*, (225), pp. 72-98.
- Piva, A., 2015. *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Retamozo, M., 2009. *Movimientos sociales. Subjetividad y acción de los trabajadores desocupados en Argentina*. México: FLACSO México.
- Rieznik, P., 2003. 1982-2002: Dos décadas de democracia y el Argentinazo. *Razón y Revolución*, (11), pp. 19-23.
- Rodríguez Diez, A., 2003. *Historia secreta. Devaluación y pesificación*. Buenos Aires: Bifronte.
- Schuttenberg, M., 2011. La reconfiguración de las identidades «nacional populares». Los puentes discursivos para la inserción de tres tradiciones políticas en el espacio «transversal kirchnerista». *Sociohistórica*, (28), pp. 41-73.
- Svampa, M. & Pereyra, S., 2004. *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Vilas, C., 2017. Política, Estado y clases en el kirchnerismo: una interpretación. *Realidad Económica*, (305), pp. 3-63.
- Waiman, J., 2012. El debate sobre la hegemonía cultural kirchnerista. En *VII Jornadas de Sociología de la UNLP*. La Plata.
- Wainer, A., 2013. Cambios en el bloque en el poder a partir del abandono de la Convertibilidad. ¿Una nueva hegemonía? En Grigera, J. (Ed.), *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*. Buenos Aires: Imago Mundi, pp. 63-96.



Realidad Económica

Nº 311 • Año 46

1 de octubre a 15 de noviembre de 2017

ISSN 0325-1926

Páginas 41 a 58

CONTROVERSIAS

Los ríos de La Pampa*

Alberto Daniel Golberg**

* Versión de Realidad Económica de la charla organizada por la Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti. Realizada en el IADE el día 25 de abril de 2017.

** Secretario de la Fundación Chadileuvú, Santa Rosa, La Pampa

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: Abril de 2017.

ACEPTACIÓN: Mayo de 2017.

Resumen

En el transcurso de su corta historia La Pampa ha sufrido el cercenamiento de dos de sus ríos y el tercero (Colorado) está bajo amenaza. Tal situación ha ocasionado graves obstáculos a su desarrollo socioeconómico. Podrían invocarse razones geopolíticas para explicar lo sucedido: en primer lugar su posición geográfica situada en el extremo meridional del curso de los ríos originados en la cordillera, también y de manera relevante puede admitirse, desde el punto de vista político, que lo sucedido ha sido el producto de un federalismo mal entendido y pésimamente ejecutado donde cada provincia ha actuado respecto de los ríos interprovinciales de acuerdo con su real conveniencia sin tener en cuenta los impactos en otras provincias involucradas. Hasta el presente, no ha existido por parte del estado nacional ninguna acción relevante tendiente a planificar la gestión de las cuencas hídricas.

Palabras clave: Ríos – La Pampa – Mendoza – Cuencas hídricas – Conflictos hídricos

Abstract

The rivers of La Pampa

Throughout its short history, La Pampa has suffered the curtailment of two of its rivers and the third (Colorado River) is under threat. Such situation has signified important obstacles to its economic development. Geopolitical reasons could be turned to in order to explain the event: firstly, its geographic position, located in the southern end of the course of the rivers which have their origin in the mountain chain; also, in a relevant manner it can be admitted that, from a political point of view, what has occurred has been the result of a poorly comprehended, disastrously executed federalism where every province has acted in relation to interprovincial rivers according to its real convenience without taking into account the impacts on other provinces involved. To present day, there has been no relevant action of behalf of the State with the aim of planning the management of the water basins.

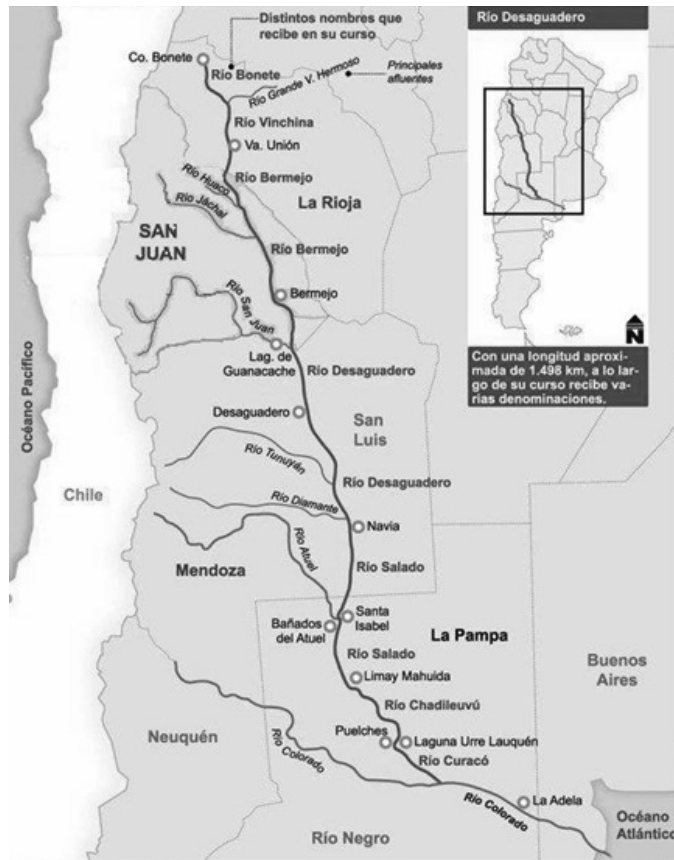
Keywords: Rivers - La Pampa - Mendoza - Water basins - Water conflicts

La cuenca del Río Desaguadero-Salado/Chadileuvú-Colorado

La historia de los ríos de la provincia de La Pampa puede ser contada como el relato de un largo despojo, largo en el sentido cronológico pues como se verá más adelante la desaparición de sus ríos lleva más de un siglo. ¿Cuál es el contexto geopolítico que avala tan categórica aseveración?, examinemos en primer lugar el mapa (**figura 1**) que muestra un extenso sistema hidrográfico no muy conocido, el cual a lo largo del último siglo sufrió profundas transformaciones de índole antrópica; se trata de la cuenca del río Desaguadero el que a lo largo de su trayectoria de 1.500 km recibe diferentes denominaciones: nace a 5.000 m de altitud en el cerro “El Bonete”, en el confín de las provincias de Catamarca y La Rioja donde recibe el nombre de Vinchina y al penetrar en la provincia de San Juan, cambia esa denominación por la de Bermejo, en la confluencia con el río San Juan recibe el nombre de Desaguadero, designación bajo la cual se conoce todo el sistema hídrico que estamos tratando dado que en esta cuenca confluyen todos los ríos originados en la cordillera de Los Andes -motivo de su denominación-, en las provincias de San Juan y Mendoza, a saber: Jachal, San Juan, Mendoza, Tunuyán y Diamante. Poco antes de penetrar en la provincia de La Pampa lleva la denominación de Salado/Chadileuvú -nombre éste que significa Salado en mapudungun-. El Salado/Chadileuvú surca toda La Pampa con una trayectoria NW-SE, recibiendo al poco de traspasar el límite provincial las aguas del Atuel, formando un delta que baña un extenso humedal -Bañado del Atuel-. Luego de alimentar un sistema lacunar situado en proximidad de la localidad de Puelches -lagunas La Amarga, La Dulce y Urré Lauquén-, recibe el nombre de Curacó, el cual vierte sus aguas en el Colorado y por medio de este último río, el sistema hídrico originado en la precordillera catamarqueña desemboca en el Océano Atlántico, bañando una superficie de 260 mil km². Antes de proseguir esta exposición es conveniente señalar que la descripción realizada no representa en absoluto la realidad actual de la cuenca hídrica cuyo río principal, el Desaguadero poseía a fines del siglo XIX un caudal de 230 m³/s y, como se ha señalado, era un sistema exorreico que desembocaba en el Atlántico por medio del río Colorado. En el curso del siglo XX, como se ha dicho más arriba, sufrió una intensa transformación antrópica quedando reducido a un pequeño cauce con un alto contenido salino.

Figura 1

Cuenca del río Desaguadero-Salado/Chadileuvú-Colorado



La acción antrópica en el sistema hidrográfico Desaguadero-Salado/Chadileuvú

Iniciado el siglo XX, se realizaron sobre la cuenca reseñada un importante número de obras de ingeniería con la finalidad de aprovechar los ríos originados en la cordillera para la producción de energía eléctrica y la creación de oasis de riego, fundamentalmente en las provincias de San Juan y Mendoza.

En un trayecto Norte-Sur, las represas construidas sobre los ríos cordilleranos son: Cuesta del Viento, sobre el río Jachal; Ullum, Caracoles y Punta Negra en el San Juan; estas dos últimas terminadas recientemente: Caracoles, año 2008, Punta Negra, 2015; ya en la provincia de Mendoza y sobre el río homónimo se encuentra el dique Cipolletti -el más antiguo de los construidos en Mendoza pues data de 1890- y el Potrerillos; sobre el Tunuyán, el dique El Carrizal; en el Diamante, Los Reyunos y Agua de Toro. Sobre el Río Atuel se ha construido un complejo de embalses compuesto por el Nihuil I, II y III, y el compensador de Valle Grande. Además en la localidad mendocina de Carmensa, en la cercanía del límite interprovincial con La Pampa se ha instalado sobre el Atuel, un sistema de compuertas denominado “Partidor de Carmensa” allí se encuentra emplazada la última zona de regadío correspondiente a la provincia de Mendoza y es donde se pierde definitivamente -salvo pulsos excepcionales- el curso del Atuel.

El cese del curso del Desaguadero Salado/Chadileuvú ha sucedido más recientemente que el del Atuel; ha ido mermando paulatinamente debido al endicamiento de todos los cursos de agua cordilleranos que desembocaban en el primer río como se ha dicho más arriba; el golpe de gracia le fue dado por la construcción de los embalses Caracoles y Punta Negra realizados sobre el Río San Juan, afluente principal del Desaguadero. Respecto del Salado/Chadileuvú, puede observarse la medición de su caudal realizada por la Secretaría de Recursos Hídricos de La Pampa en dos puntos de observación situados en territorio pampeano (**tabla 1**).

En la actualidad el río subsiste en algunos meandros con una salinidad superior a los 50g/l, la cual resulta superior al contenido promedio del agua marina -35 g/l- pero anteriormente fue un cauce que transportaba caudales muy variables: entre 10 y 80 m³/s, derramándose en grandes lagunas y bañados y con escasa pendiente hasta alcanzar la localidad de Puelches, donde se volcaba en un área de extensas depresiones lagunares de una superficie de alrededor de 500 km² -laguna Urre Lauquen, La Dulce y La Amarga-. “Sin embargo, en otras épocas, eran tan grandes los caudales que aportaba el Salado-Chadileuvú en esta a zona que una vez rebasadas todas las lagunas, la última de ellas, -La Amarga- desprendía un emisario que le servía como desagote, el que cruzaba el territorio con dirección NO-SE y desembocaba en el río Colorado en cercanías de Pichi Mahuida. Este río, que conduce

Tabla 1

Medición de caudales efectuada sobre el río Salado/Chadileuvú en dos localidades

Agosto 2014	Puelches		Tapón de Alonso	
	Escala (h)	Caudal $Q=f(h)$	Escala (h)	Caudal $Q=f(h)$
01/08/2014	Sin escurrimiento		Sin escurrimiento	
04/08/2014	Sin escurrimiento		Sin escurrimiento	
05/08/2014	Sin escurrimiento		Sin escurrimiento	
06/08/2014	Sin escurrimiento		Sin escurrimiento	
07/08/2014	Sin escurrimiento		Sin escurrimiento	
08/08/2014	Sin escurrimiento		Sin escurrimiento	
11/08/2014	Sin escurrimiento		Sin escurrimiento	
12/08/2014	Sin escurrimiento		Sin escurrimiento	
13/08/2014	Sin escurrimiento		Sin escurrimiento	
14/08/2014	Sin escurrimiento		Sin escurrimiento	
15/08/2014	Sin escurrimiento		Sin escurrimiento	
19/08/2014	Sin escurrimiento		Sin escurrimiento	
20/08/2014	Sin escurrimiento		Sin escurrimiento	
21/08/2014	Sin escurrimiento		Sin escurrimiento	
22/08/2014	Sin escurrimiento		Sin escurrimiento	

aguas altamente salinizadas en forma esporádica, es el Curacó. (Revista *Cauce*, Año 4, Nº 57, publicación on line de la Fundación Chadileuvú). Si bien el contenido salino del Salado, como su nombre lo indica, era relativamente elevado, sin embargo permitía su utilización para la bebida del ganado en zonas donde la calidad de las aguas subterráneas no es apropiada. Además, en las lagunas situadas en las inmediaciones de Puelches entre los años 1945-1950 funcionó un centro de pesca comercial, ésta actividad comenzó a declinar cuando se cortó el Atuel hasta concluir unos años después.

La provincia de La Pampa ha estado reclamando, por ahora sin éxito, la constitución del comité de cuenca de los ríos Desaguadero-Salado/Chadileuvú con el objeto de gestionarla de manera conjunta y racional entre las provincias condóminas: Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza, San Luis y La Pampa, posibilitando su recuperación.

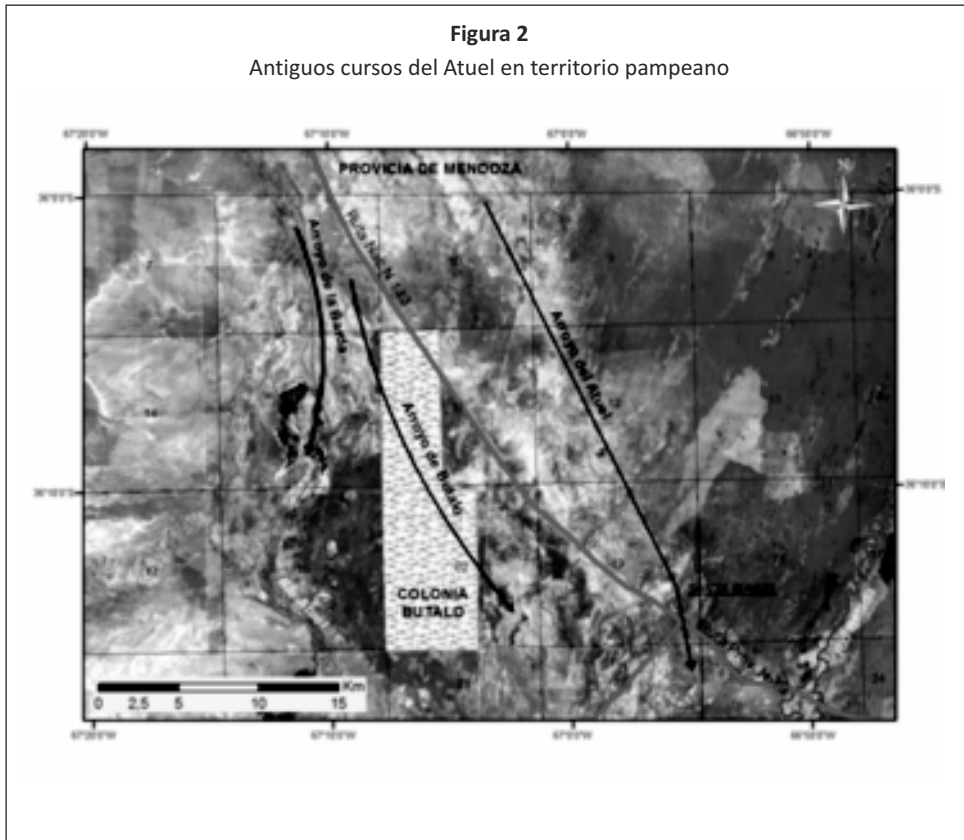
La desaparición del Río Atuel

En realidad el impacto humano sobre la cuenca del Desaguadero se inició un siglo antes de la realización de los embalses reseñados en el parágrafo anterior: en 1808 el río Diamante que desaguaba en el Río Atuel fue desviado mediante la utilización de un paleocauce hacia el Desaguadero con la finalidad de aliviar a los viajeros el tránsito entre San Luis y Mendoza; ya en el siglo XX se produce sobre el Río Atuel las acciones que concluyeron con la historia del **“Río Robado”** como se lo conoce en La Pampa pues el mencionado río que atravesaba el norte del territorio pampeano mediante tres brazos (**figura 2**) se fue secando paulatinamente como resultado de las obras realizadas en Mendoza .

Después del desvío del Diamante ya señalado, desapareció el arroyo del Río Atuel -o Atuel Viejo- en 1908, posteriormente en 1935 fue el Butaló y con la operación de los Nihuales se secó el Arroyo de La Barda, último brazo que quedaba; con el paso del tiempo los cauces se fueron llenando de vegetación y colmatando con el material aportado por el viento y las escasas lluvias, aunque el Arroyo de la Barda aún puede conducir el agua que resulta de las sueltas realizadas en territorio mendocino cuando, como resultado de fuertes precipitaciones nivales en la cordillera o lluvias extraordinarias se produce un sobrante, también se producen sueltas en los períodos en que no se realizan riegos o del agua utilizada para limpiar los canales la cual por lo general contiene un alto contenido de sales. Dado que el cauce de este arroyo ha sufrido el deterioro ya señalado, cuando se producen sueltas -nunca anticipadas por las autoridades mendocinas- el agua desborda afectando los puestos situados en sus orillas y la localidad de Algarrobo del Águila.

Lo que el Río Atuel se llevó

El clima del territorio pampeano puede ser caracterizado como continental; su lejanía al mar origina grandes amplitudes térmicas entre la estación estival y la invernal con veranos muy calurosos e inviernos donde suelen registrarse bajas temperaturas, también se verifican importantes amplitudes térmicas en el curso del día. Desde el punto de vista pluviométrico el territorio pampeano se inscribe dentro

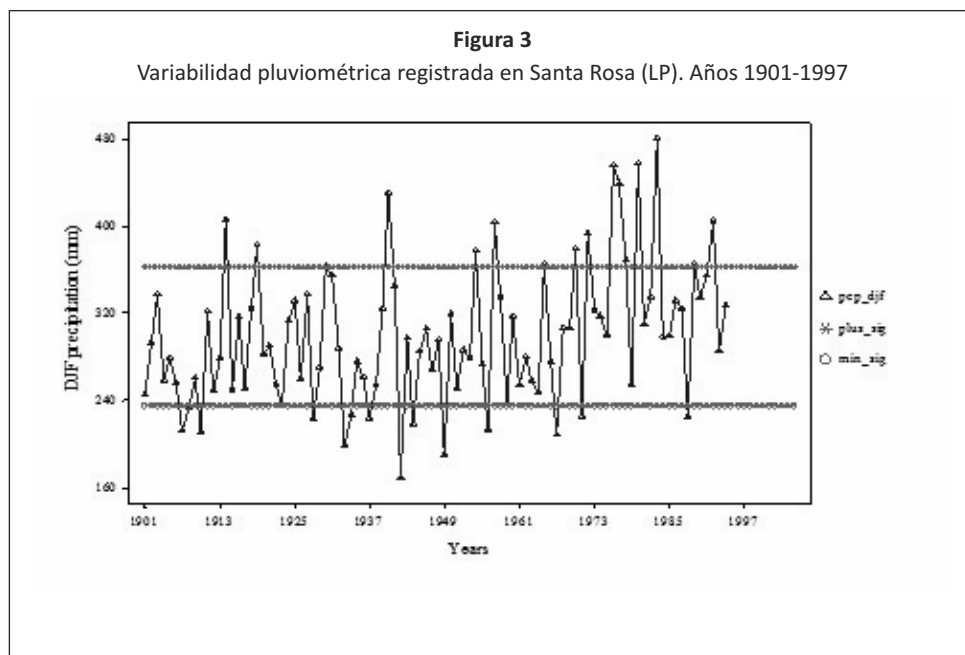


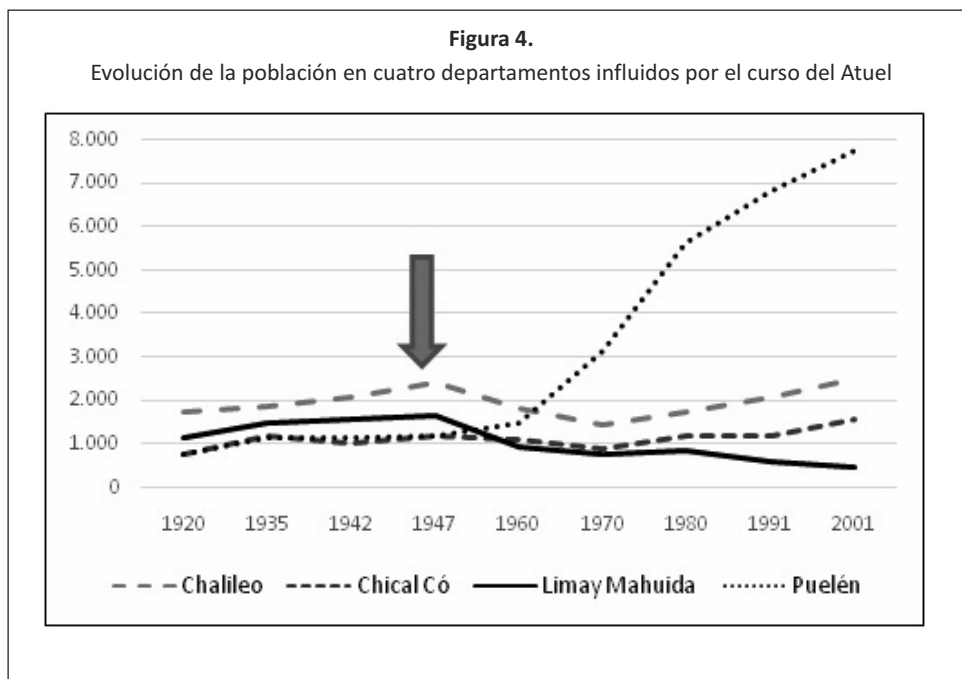
del clima semiárido-árido; las isoyetas siguen una trayectoria NW-SE determinando tres regiones bien definidas: al este de la isoyeta de los 600 mm la región puede considerarse una extensión del oeste de la Provincia de Buenos Aires, allí se sitúa la porción más productiva del territorio pampeano, donde se han establecido las dos ciudades más importantes: Santa Rosa -capital provincial- y General Pico -segunda ciudad en población e importancia- además en esta región está situada la casi totalidad de las demás ciudades y pueblos y es la zona más apta para la ganadería y los cultivos de secano; al oeste de esta isoyeta y hasta la de 350 mm se halla la región del caldenal, caracterizada por la presencia de bosques monofíticos de Caldén (*Prosopis caldenia*), en esta región se practica una cría de bovinos muy extensiva. El territorio situado al oeste de la isoyeta de 350 mm hasta el límite con la

provincia de Mendoza es denominado “el desierto”, es una zona con una densidad poblacional muy baja donde existen algunos puestos habitados por criadores de cabras y donde predomina una vegetación muy rala dominada por la jarilla .

No sólo la escasez de las lluvias ocasiona serías limitaciones para la producción primaria -que es el más relevante componente del Producto Bruto Geográfico, exceptuando el sector terciario- de La Pampa; a este aspecto se le debe agregar la extraordinaria variabilidad interanual (**figura 3**) –frecuente en climas semiáridos- que dificulta cualquier tipo de programación de la actividad agropecuaria.

La reseña climática precedente se ha efectuado a efectos de señalar la gran importancia que tendría para La Pampa la habilitación de un oasis de riego sobre el Atuel como tiene Mendoza en General Alvear, hecho que posibilitaría sortear en alguna medida la problemática ambiental del oeste pampeano señalada en el párrafo anterior, iniciando un proceso de repoblamiento de ésta zona. La **figura 4** pone de manifiesto el prácticamente nulo crecimiento demográfico de los depar-





tamentos pampeanos influenciados por el Río Atuel; la flecha señala aproximadamente el año en que se produjo el corte del río que coincide con una migración de la población hacia otras regiones más favorables; recién hacia principios del presente siglo volvió a alcanzarse la población que se registraba antes de 1947. La excepción se verifica en el departamento de Puelén donde en la vecindad de la localidad de Colonia 25 de Mayo se ha instalado una burbuja petrolera.

La diferencia poblacional entre una localidad establecida en la proximidad de un oasis de riego como es General Alvear en Mendoza y Santa Isabel en el oeste pampeano -situada en la cercanía del cauce del río seco- se pone más de manifiesto a partir de la comparación del impacto poblacional que ha tenido en La Pampa el corte del río, a tal efecto se exhibe el **tabla 2** que muestra la evolución asimétrica de las dos poblaciones.

Tabla 2.

Número de habitantes de General Alvear (Mendoza) y Santa Isabel (La Pampa)

AÑO	GRAL. ALVEAR	STA. ISABEL
1905	3300	3100
2010	17000	2526

El desdoblamiento de una gran franja del territorio pampeano fue el correlato de la desestructuración del tejido productivo que ha tenido lugar debido a la desaparición del Atuel: en las márgenes de dicho río se practicaba la cría de ganado, con predominancia del ovino, tal cual lo muestran las **figuras 5 y 6**, donde puede observarse la involución sufrida por la población ganadera al cortarse el río; al respecto es necesario aclarar que el Atuel jugaba el doble papel de crear un ambiente favorable para la cría en una región árida y además servía de fuente de bebida para los animales –también para los humanos- en una zona donde las aguas subterráneas suelen ser de mala calidad.

Las acciones emprendidas por La Pampa para recuperar las aguas del Río Atuel

1947. El radiotelegrafista de la policía territorialiana con asiento en Paso de los Algarrobos, don Ángel Garay, se dirige por carta al presidente de la Nación General Perón, saltándose todo el orden jerárquico para informarle de la desaparición del Río Atuel

1949. Resolución de Agua y Energía como respuesta a la acción de Garay, ordena la entrega de agua del río Atuel con destino a la zona noroeste de La Pampa mediante tres sueltas anuales. Dicha resolución nunca fue ejecutada.

1987. Como colofón de una acción emprendida por La Pampa ante La Corte Suprema de Justicia de la Nación (SCJN) ésta falla reconociendo la interprovincialidad del río Atuel -hecho que era negado por Mendoza- pero encomienda a las dos provincias iniciar un diálogo para resolver de manera amistosa el con-

Figura 5.
Disminución del rodeo bovino en el Departamento Chalileo

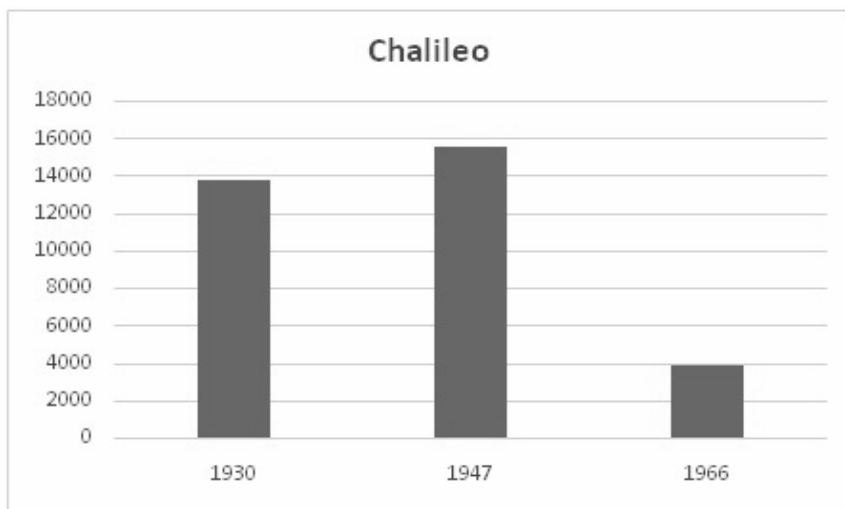
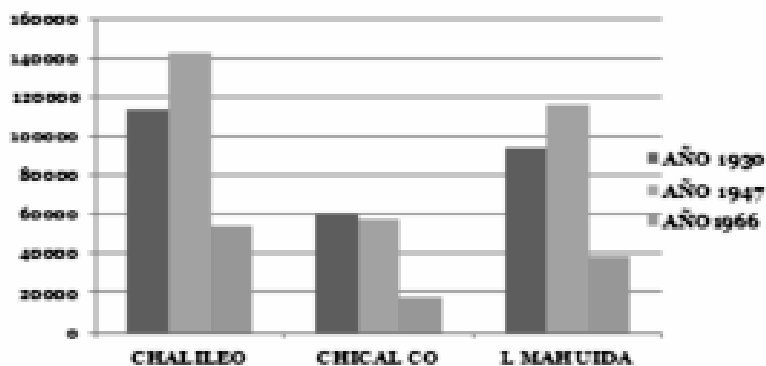


Figura 6.
Disminución del ganado ovino en relación con el corte del Atuel



Nota: Chalileo, Chicall co y Limay Mahuida son departamentos por donde corría el Atuel

tencioso sobre la continuidad del río en La Pampa, hecho que nunca se logró debido a la pertinaz negativa de Mendoza para alcanzar cualquier acuerdo.

2007. Presentación de la Fundación Chadileuvú y la Asociación Alihuen ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). “La Fundación Chadileuvú y la Asociación Alihuen respaldados por la CPE, demandan ante la SCJN que se convoque a la Provincia de La Pampa, a la Provincia de Mendoza y al Estado Nacional a efectos de establecer las acciones concretas que deberán adoptarse con el fin de hacer cesar de forma inmediata el daño ambiental colectivo generado en la Provincia de La Pampa debido a la omisión de ambas provincias de celebrar los respectivos convenios tendientes a una participación razonable y equitativa en los usos de las aguas del Río Atuel (tal como lo estableció el punto 3 de la sentencia dictada por la mayoría del Máximo Tribunal en la causa de referencia y dentro de la esfera ius-fundamental del artículo 41 de la Constitución argentina y de la ley 25.675), como así también, garantizar el caudal fluvio ecológico mínimo en el curso inferior del Río Atuel hasta tanto se concreten las medidas que resuelva el Alto Tribunal” Esta presentación fue rechazada por la Corte por considerarla cosa juzgada, dentro de los términos del fallo de 1987.

2008. Los gobernadores de La Pampa y Mendoza Oscar Mario Jorge, Celso Jaque, respectivamente, y el ministro del Interior, Florencio Randazzo, en presencia de la presidenta de la Nación firman un Acuerdo Marco en cuyo inciso K se estipula: “Articular la operación del sistema a efecto de que a partir de la fecha de suscripción de este acuerdo marco se tomen recaudos para asegurar un mínimo de escurrentía permanente sobre el río Atuel en el límite interprovincial hasta la concreción y puesta en marcha de las obras previstas”. De todo el largo articulado del acuerdo, el inciso K era el único que favorecía en alguna medida a La Pampa, no obstante, si bien la legislatura de La Pampa refrendó casi inmediatamente este acuerdo, Mendoza después de dejarlo “dormir” varios años en el Departamento General de Irrigación, en 2014 la legislatura mendocina desecha por ley el citado Acuerdo Marco.

2015. Ante acciones realizadas por la Fundación Chadileuvú en el Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA), dicho tribunal formado por juristas internacionales dicta en su VII Audiencia, celebrada en el Aula Magna de la Facultad de Derecho - UBA- la siguiente Resolución:

1. Reconocer el estado de inobservancia de normas y principios ambientales vigentes así como el incumplimiento de las decisiones ejecutivas, judiciales y convenciones relacionados con la problemática del río Atuel por parte de la provincia de Mendoza y del Estado Nacional Argentino;
2. Exhortar la ejecución de las decisiones ejecutivas y judiciales, destacadamente el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1987), así como lo convenido.
3. Alertar sobre la necesidad de no perpetuar esta situación de conflicto interprovincial que implica la denegación del derecho humano al agua.

2016. La Fundación Chadileuvú recurre a la Relatoría del Agua de la ONU solicitando su intervención ante el diferendo con Mendoza por el Atuel, ésta se pronuncia solicitando una “solución definitiva” al contencioso.

2016. El Gobierno de La Pampa presenta una nueva demanda contra Mendoza por el corte del Río Atuel, incluye al Gobierno nacional como tercero obligado. En la demanda se reclama un caudal mínimo y un resarcimiento económico.

Las consecuencias de la desaparición del Río Atuel

Desde el punto de vista ambiental: colmatación del cauce, pérdida de un extenso humedal de 3000 km², aumento de la desertización.

En relación con aspectos socioeconómicos: pérdida de población -la menor densidad poblacional del país-, incremento de la marginalidad, imposibilidad de generar un oasis productivo.

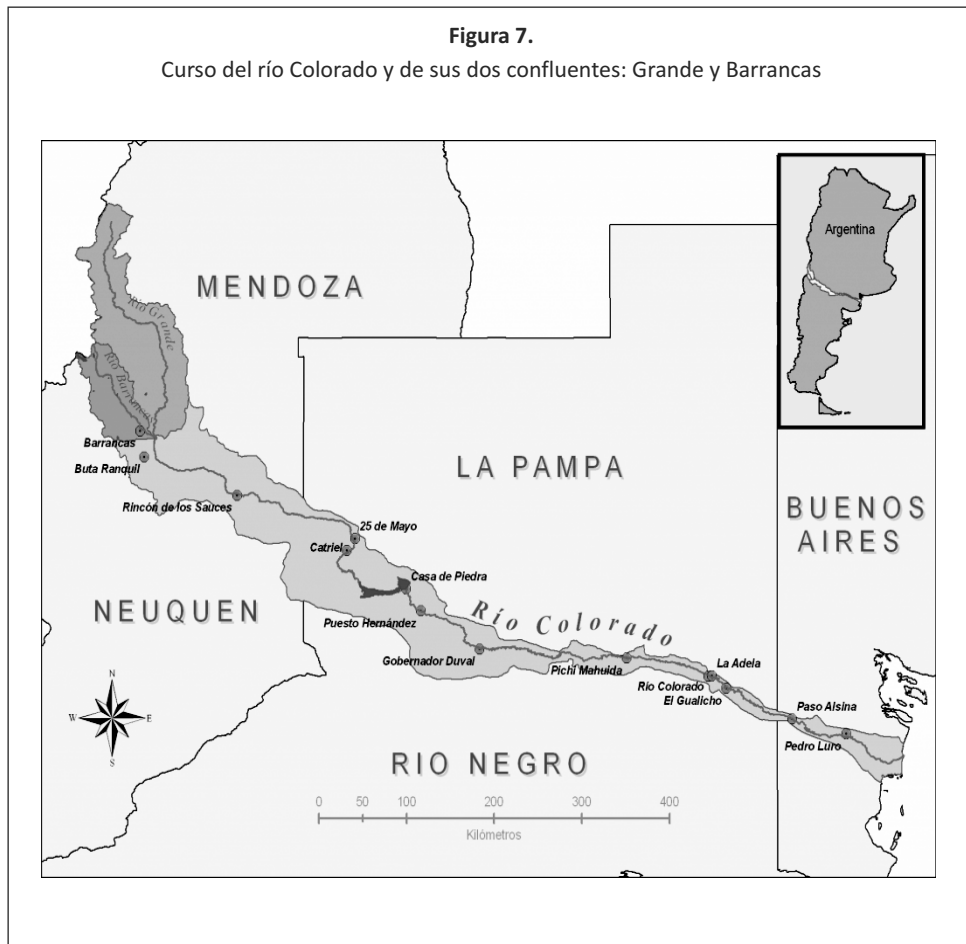
¿Cómo se ha llegado a ésta situación? Aquí debemos dejar por un momento el terreno factual para aventurar alguna conjetura y se nos ocurren dos: la primera relacionada con la historia provincial la cual es relativamente corta si se la compara con las que podríamos llamar provincias fundadoras como por ejemplo: Salta, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero, Mendoza, San Juan, San Luis, Buenos Aires, Córdoba y aun las del Litoral. Hasta 1878, fecha de iniciación de la mal

llamada “Campaña del Desierto”, el territorio pampeano era “terra incognita” para el “huinca”, poblada por diferentes etnias de originarios. Fue precisamente esa campaña el origen del Territorio de La Pampa Central creado por ley 1265 de 1882; las dos primeras poblaciones: Victorica y General Acha se fundan ese mismo año y la ciudad capital, Santa Rosa en 1892. Recién en 1951, durante el primer mandato presidencial del General Perón el territorio es provincializado con la denominación de provincia Eva Perón, nombre posteriormente abolido por el golpe de Estado de 1955, cuando se le dio la denominación actual de provincia de La Pampa. El objetivo de ésta brevísima historia es mostrar las asimetrías existentes entre Mendoza, un territorio con entidad histórica aun antes de la declaración de nuestra Independencia, respecto de La Pampa, surgida al concierto de las provincias recién en 1951, dicha asimetría se imprimió también en las distintas posibilidades de desarrollo, al respecto podría decirse que el Gobierno Nacional no ha tenido en cuenta la obligación de tutelar los territorios que estaban bajo su control y aquí viene el núcleo de la primera hipótesis: en la construcción de los Nihuales, realizada directamente por el Estado Nacional no se tuvo en cuenta el daño que se produciría en la muy vasta región situada aguas abajo del Río Atuel. La segunda hipótesis, está relacionada con la indiferencia de Mendoza a todos los reclamos y acciones de La Pampa tendientes a recuperar la parte que le corresponde de las aguas del río podría también citarse la asimetría derivada de la importancia política de Mendoza, que surge del escaso caudal de votos que aporta La Pampa respecto de la primera provincia y de su relevancia económica.

Por otra parte es importante señalar que en La Pampa, el “río robado” juega también un rol simbólico; podría decirse, recurriendo a una metáfora, que es a los pampeanos lo que las Malvinas son para los argentinos. La historia del contencioso con Mendoza se enseña en las escuelas, es ampliamente conocida por toda la comunidad y existe un rico acervo musical y literario en torno de dicha historia.

El Río Colorado

Nace en la confluencia de los ríos Grande y Barrancas (**figura 7**), ambos de origen cordillerano, tiene una trayectoria NW-SE y después de un recorrido de 1100 km, desemboca en el Océano Atlántico. Representa el límite entre las provincias de Mendoza y Neuquén y de La Pampa con Río Negro. Además de estas cuatro, la otra



provincia condómine es Buenos Aires. El caudal histórico promedio del río es de $148 \text{ m}^3/\text{s}$.

En sus márgenes se han instalado cuatro zonas principales de riego, una en La Pampa con centro en la localidad de 25 de Mayo, otras dos en la margen rionegrina, una en proximidad de la ciudad de Catriel y otra en la localidad de Río Colorado; la más importante se encuentra en la provincia de Buenos Aires -partidos de Villarino y Patagones- y pertenecen a la Corporación de Fomento del Valle Bonaerense del

Río Colorado -conocida como CORFO-, posee bajo riego alrededor de 140 mil hectáreas, es por su superficie la unidad de riego más importante del país, en esta zona se hallan bajo cultivo alrededor de 12 mil hectáreas de cebolla que representa el mayor área cebollera del país.

En 1974 el gobierno pampeano dictó la ley 497 de afectación y colonización de las tierras comprendidas en la zona de influencia del Río Colorado, con centro en la localidad de 25 de Mayo, dicha ley establecía la finalidad social del proceso de colonización, además se creó el Ente Provincial del Río Colorado al que se le encomendó implementar el proceso de colonización social. Coordinado por el Ente se realizó una importante inversión en obras de infraestructura tendientes a desarrollar una zona de riego de aproximadamente 10 mil hectáreas. Varias décadas después, en los 90 se llega a la conclusión de que éste proyecto de colonización social, por distintas y complejas razones, había fracasado rotundamente y una generación de colonos se había agostado en sus chacras. El dictado de la ley 1670 en 1996 da lugar a la implementación de la colonización privada. Actualmente en la región se está desarrollando un nuevo proyecto, basado sobre la inversión privada, mediante la producción de alfalfa, viñedos, ganadería y el cultivo de maíz.

Es importante señalar respecto del Colorado que en 1977 se creó uno de los pocos comités de cuenca que funcionan en el país, el Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO), el cual tiene a su cargo la gestión integral del río, incluida la represa Casa de Piedra, obra destinada a la regulación del cauce fluvial, la generación de electricidad y el riego; este embalse constituye hasta el momento la obra más importante construida en el curso del Colorado.

El Colorado, desde el punto de vista económico es el río más importante de La Pampa, la provincia tiene derechos para regar 85 mil hectáreas, de las cuales en la actualidad se está regando aproximadamente algo más del 10%. La situación parecía hasta fechas recientes bastante consolidada: a través de los años COIRCO ha jugado su rol de gestor de manera muy satisfactoria, sin embargo, a partir de la pretensión mendocina de reactivar el proyecto -año 2011- destinado a la construcción del embalse hidroeléctrico Portezuelo del Viento sobre el río Grande, ha surgido un nuevo diferendo entre La Pampa y Mendoza. La obra ya figuraba en el acuerdo marco que dio lugar a la creación de COIRCO y la Nación le asignó a Men-

doza la suma de 500 millones de dólares para su concreción. La Pampa, si bien no se opone a la obra desconfía del manejo del embalse por parte de Mendoza basándose sobre la experiencia de los Nihuiles, considerando además que el río Grande aporta el 70% del caudal del Colorado y que sus aguas, son de buena calidad desde el punto de vista del contenido salino, mientras que las del Barrancas no lo son, el incremento relativo de las aguas que aportará éste último río podría aumentar la salinidad del Colorado, el cual se caracteriza por tener un tenor salino importante. El diferendo en la actualidad se está tratando en el seno de COIRCO y La Pampa ha solicitado una reunión de sus autoridades representadas por los gobernadores de las 5 provincias condómines y la presidencia del ministro del Interior.

Conclusiones

En el transcurso de su corta historia La Pampa ha sufrido el cercenamiento de dos de sus ríos y el tercero (Colorado) está bajo amenaza. Tal situación ha ocasionado graves obstáculos a su desarrollo socioeconómico. Podrían invocarse razones geopolíticas para explicar lo sucedido: en primer lugar su posición geográfica situada en el extremo meridional del curso de los ríos originados en la cordillera, también y de manera relevante puede admitirse, desde el punto de vista político, que lo sucedido ha sido el producto de un federalismo mal entendido y pésimamente ejecutado donde cada provincia ha actuado respecto de los ríos interprovinciales de acuerdo con su real conveniencia sin tener en cuenta los impactos en otras provincias involucradas. Hasta el presente, no ha existido por parte del estado nacional ninguna acción relevante tendiente a planificar la gestión de las cuencas hídricas.



Realidad Económica

Nº 311 • AÑO 46

1 de octubre a 15 de noviembre de 2017

ISSN 0325-1926

Páginas 59 a 110

ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO

IV Jornada de Desarrollo del IADE

¿Qué tipo de capitalismo es posible en la Argentina?*

PRIMER PANEL

La estructura financiera global como límite al desarrollo.

Magdalena Rúa y Eugenia Correa.

Moderador: Alfredo T. García.

SEGUNDO PANEL

América latina y el capitalismo central.

¿Es posible la independencia económica de la Argentina?

Leandro Morgenfeld, Consuelo Silva Flores y Alfredo Serrano Mancilla.

Moderador: Sergio Carpenter.

* La Jornada se llevó a cabo el 5 de julio de 2017 en la Sala Raúl González Tuñón del Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini". Las intervenciones continuarán publicándose en las próximas entregas de Realidad Económica.

Resumen

En este número de Realidad Económica se publican las disertaciones de las dos primeras mesas de la IV Jornada de desarrollo del IADE: *La estructura financiera global como límite al desarrollo*, con la exposición de Eugenia Correa y Magdalena Rúa y con la moderación de Alfredo T. García; y *América latina y el capitalismo central. ¿Es posible la independencia económica de la Argentina?*, intervención de Consuelo Silva Flores, Leandro Morgenfeld y Alfredo Serrano Mancilla, bajo la coordinación de Sergio Carpenter. El objetivo de la jornada fue analizar las limitaciones políticas y económicas que impiden la vigencia de un proyecto de desarrollo sostenible en el tiempo, así como la posibilidad de la emergencia de un sujeto que encarne el compromiso histórico de gobernar por y para el pueblo. En ese marco, los expositores buscaron avanzar en la conformación de alternativas eficientes frente al capitalismo financiero y global.

Palabras clave: Desarrollo - Capitalismo - América latina - Régimen de acumulación - Procesos políticos

Abstract

Which kind of capitalism is possible in Argentina?

In this issue of Realidad Económica, the first two round tables of the Fourth IADE Development conference are published: *Global financial structure as a limit for development*, with Eugenia Correa and Magdalena Rúa and moderated by Alfredo T. García; and *Latin America and central capitalism, is economic independence possible for Argentina?* with Consuelo Silva Flores, Leandro Morgenfeld and Alfredo Serrano Mansilla, coordinated by Sergio Carpenter. The aim of the conference was to analyze the political and economic limitations which hinder the validity of a project for development that can be sustained in time, as well as the possibility of the emergence of an agent that embodies the historical commitment to govern on behalf of and for the people. In this context, the speakers sought to move forward with the makeup of alternatives which are efficient at facing financial and global capitalism.

Keywords: Development - Capitalism - Latin America - Political processes - Accumulation regime.

PRIMER PANEL

La estructura financiera global como límite al desarrollo

Magdalena Rúa

Contadora Pública (UBA), Maestranda en Economía Política en FLACSO,
docente en la FCE-UBA, investigadora del Centro Cultural de la Cooperación y
de CEPA, ex investigadora del CEFID-AR.

Muchas gracias por invitarme a participar de esta Jornada. El panel nos convoca a hablar sobre la estructura financiera global. Yo voy a enfocarme específicamente en los flujos financieros desde los países en desarrollo, en la opacidad del sistema financiero y en el rol de los bancos internacionales en la fuga de capitales.

Desde la década de los '70, junto con el proceso de financierización de la economía y la consolidación del neoliberalismo, se fue dando en el sistema financiero internacional un proceso de desregulación y liberalización y, en tal sentido, ese sistema fue adquiriendo un mayor grado de opacidad. En ese contexto encuentra expansión el fenómeno de la fuga de capitales en la Argentina y se confirma la salida de los flujos financieros desde los países en desarrollo en esa fase del capitalismo financiero internacional. Autores como Eduardo Basualdo entienden la fuga de capitales o los flujos financieros como una de las variables centrales dentro del patrón de acumulación del capital basado sobre la valorización financiera.

En este contexto de mayor opacidad se van consolidando los centros financieros y proliferan las guaridas fiscales, que son los principales receptores de los flujos financieros de todo el mundo. Algo interesante para mencionar es que cuando hablamos de guaridas fiscales suelen aparecer en el imaginario colectivo lugares como las islas del Caribe, con pequeñas poblaciones. Sin embargo los grandes centros fi-

nancieros offshore también son guaridas fiscales. No es imprescindible que se trate de países de baja tributación, zonas libres de impuestos o zonas francas, sino que también se considera guaridas fiscales a aquellos países que tienen normativa flexible y algunos instrumentos financieros desregulados o bien estructuras societarias opacas y que no prestan colaboración en el momento de responder solicitudes de información financiera y fiscal.

Nicholas Shaxson, que es un estudioso de las guaridas fiscales en el nivel internacional, en su libro *Las islas del tesoro*, las divide en grandes grupos. Uno de esos grandes grupos son las guaridas fiscales europeas, de las cuales las más conocidas son Suiza y Luxemburgo, centros financieros especializados con larga tradición en el secreto bancario y financiero. Otro grupo importante es el Reino Unido y su red extraterritorial. El Reino Unido en sí mismo es una guarida fiscal y a su vez tiene una red de influencias que está dada por las dependencias de la corona británica, como las islas del Canal, Jersey y Guernsey, y otros territorios que forman parte de la mancomunidad británica de naciones, como Bahamas o Mauricio, y luego hay otros territorios de ultramar. Todas esas dependencias políticas del Reino Unido, junto con otras zonas de influencia como Hong Kong y Singapur, conforman esa red extraterritorial cuyo centro principal está en la *city* de Londres, donde llega la mayoría de los flujos financieros que pasan por estas jurisdicciones.

Por último, otro grupo importante de guaridas fiscales es Estados Unidos, que en sí mismo también es una gran guarida fiscal en los niveles federal y de estados particulares, con estructuras opacas para los nuevos residentes, que tiene una pequeña red de influencias integrada por Panamá, las islas Marshall y las islas Vírgenes. Sin duda, el centro principal de esta red de influencias y una de las guaridas fiscales más importantes es Panamá.

En definitiva, estas guaridas fiscales son principalmente los países centrales y sus redes de influencia, y en tal marco, los bancos internacionales tienen un rol muy importante en la opacidad del sistema financiero, porque son los principales promotores de la utilización de las guaridas fiscales y de los flujos financieros que llegan desde los países en desarrollo hacia ellas. Los bancos internacionales son los encargados de transferir los fondos desde los países en desarrollo hacia las guaridas fiscales y de gestionar los fondos *off shore*. Lo hacen principalmente a través

Cuadro 1.
Países con participación en el negocio de la “banca privada”

Ranking FSI TJN (2015)	Participación en el mercado de private banking en 2012	
1	Suiza	25,90%
2	Hong Kong	14,10%
4	& Singapur	
	Caribe	12,90%
13	& Panamá	
16	Jersey	12,90%
17	Guernesey	
37	& Dublin (Irlanda)	
15	Reino Unido	10,60%
3	Estados Unidos	8,20%
6	Luxemburgo	7,10%
	Otros	8,20%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Swiss Bankers Association (The Financial Centre: Engine of the Swiss Economy, julio 2013) y FSI.TJN (2013)

Hong Kong, Singapur e Irlanda tienen fuertes lazos con la City de Londres (Shaxson, 2014). Las islas del Canal son territorios dependientes de la Corona británica. Reino Unido en conjunto con sus áreas de influencia suma el 38%. Se estima entonces que Reino Unido, Estados Unidos y sus áreas de influencia superan el 50% del total.

de un área de negocios conocida como “banca privada” (*privatebanking*). El concepto se refiere a la privacidad o al secreto de entidades que básicamente brindan un servicio de administración de fortunas para personas con alto patrimonio, en general activos superiores a US\$ 250.000, y a las firmas vinculadas con ellas, asesorándolas en inversiones de mayor rentabilidad para diversificar sus carteras y en la constitución de sociedades *offshore*, que no tienen una actividad económica real sino que son fantasmas sin sustancia económica, que se constituyen en el exterior a fin de encubrir a los titulares de estos activos financieros, es decir a las personas físicas, y para eso se utilizan instrumentos legales, como la composición de sociedades o fundaciones en varias jurisdicciones, a efectos de alargar la estructura para que no se encuentre al beneficiario final o efectivo de estos activos financieros.

Los bancos internacionales brindan tal servicio desde las filiales que tienen en la mayor parte del mundo, en conexión con las sucursales de las guaridas fiscales.

En el **cuadro 1** se puede observar el manejo de los principales países que tienen participación en el negocio de la “banca privada”, en una estimación que hizo la Unión de Bancos Suizos. Todos los países que figuran en esta estimación tienen un alto nivel de secreto financiero. En la columna de la izquierda está el índice elaborado por Task Justice Network, que mide el volumen de actividad financiera que tienen estas jurisdicciones, junto con el nivel de secreto, es decir la falta de cooperación informativa. Vemos que Suiza maneja el 26% del negocio, es decir que administra ese porcentaje de los activos financieros *offshore*. Hong Kong y Singapur la siguen con un 14%; luego vienen Caribe-Panamá, Jersey y Guernsey, con un 13%, y más atrás Reino Unido, Estados Unidos y Luxemburgo.

En definitiva, podemos decir que Suiza maneja un cuarto del negocio de la administración de los activos *offshore*; por otro lado, Reino Unido y sus redes de influencia, con sus territorios dependientes y su zona de influencia comercial y económica, maneja alrededor de un 38% del mercado. Otro actor importante es Estados Unidos junto con Panamá, y Luxemburgo también opera una porción relevante del negocio. En líneas generales, los países de Europa (Suiza, Reino Unido y Luxemburgo) y Estados Unidos son los que tienen una mayor participación en este negocio de administración de fortunas *offshore* en el nivel internacional. Los principales perjudicados por dicha situación son los países en desarrollo, y entre ellos los de América latina.

En el **cuadro 2** se pueden observar los stocks de activos externos, es decir de riqueza off-shore acumulada desde 1970 hasta 2010, según la estimación de James Henry: vemos que los países que acumularon una mayor cantidad de activos off shore son Venezuela, en Argentina, México y Brasil. En total, si contemplamos toda la riqueza de América Latina y el Caribe que está colocada *offshore*, suma 2 billones de dólares.

Otras fuentes, como el Boston Consulting Group, estiman, sólo para las primeras ocho economías de América latina, un monto de 1,2 billones como riqueza financiera *offshore*. Si tenemos en cuenta que la riqueza total privada de América latina

Cuadro 2.			
Activos externos de residentes / PIB en América Latina y el Caribe (2010) en miles de millones de dólares corrientes			
Países	Ratio riqueza <i>offshore</i> / PIB [1] [2] [3]	Riqueza <i>offshore</i> [2]	PIB [3]
Venezuela	103%	406,8	393,807
Argentina	86%	399,1	462,843
México	40%	417,5	1.034,15
Brasil	24%	519,5	2.142,93
Subtotal primeros 4 (*)	43%	1.741,90	4.033,73
Trinidad y Tobago	257%	53	20,593
Panamá	139%	37,6	27,053
Bolivia	93%	18,4	19,786
El Salvador	52%	11,2	21,418
Chile	48%	105	217,312
Uruguay	34%	13,3	39,412
Ecuador	34%	21,6	63,754
Colombia	17%	47,9	284,877
Rep. Dominicana	20%	10,2	51,672
Perú	5%	8,1	153,894
Subtotal siguientes 10 (*)	36%	326,30	899,761
Restantes (+)(**)	-6%	-9,96	167,684
Total A.L. y el Caribe	40%	2.058,24	5.101,18

(*) En valor absoluto de riqueza offshore o activos externos

(**) Compuesto por Jamaica, Honduras, Guyana, Belice, Barbados, San Critóbal, Paraguay, Antigua y Barbuda, San Vicente, Dominica, Santa Lucía, Granada, Haití, Costa Rica, Suriname, Nicaragua, Guatemala y Bahamas

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de J. Henry y Banco Mundial

es de 5 billones, significa que un cuarto de la riqueza privada financiera de América latina está colocada *offshore*. Esto habla del impacto que tienen los mencionados flujos financieros y la fuga de capitales en América latina y, en definitiva, el impacto sobre las economías latinoamericanas, que en los últimos quince años han tenido un importante crecimiento. Sin embargo, los superávits de las balanzas comerciales no se destinaron en general a las reservas internacionales o a aumentar los niveles de inversión, sino que fugaron en general a estas plazas financieras *offshore*. Los principales destinos estimados por The Boston Consulting Group, son nuevamente

Cuadro 3.

Países del mundo con importantes PIB per cápita, escasa población, alto ranking en el FSI y cantidad de bancos, en comparación con la Argentina, México, Venezuela y Brasil.

FSI Ranking (TJN)	Países	PIB per cápita (2014)	Población (2014)	Cantidad de bancos (2012)
1	Suiza	81.410	8.238.000	312
2	Hong Kong	40.170	7.241.700	194
4	Singapur	56.287	5.469.700	168
5	Islas Cayman* (2006)	64.107	59.226	234
6	Luxemburgo	119.116	550.000	147
7	Líbano	10.139	4.510.301	148
9	Bahrein	25.198	1.344.111	189
10	Emiratos Arabes Unidos	42.522	9.445.624	153
11	Macao	86.998	636.000	29
13	Panamá	11.771	3.926.017	88
16	Islas del Canal* (2007)	73.577	162.278	81
22	Barbados	15.199	286.066	56
23	Mauricio	10.006	1.260.934	28
24	Austria	51.390	8.544.000	709
25	Bahamas	22.246	382.571	99
	Argentina	12.922	41.803.125	
	México	10.361	123.799.215	
	Venezuela	16.530	30.851.343	
	Brasil	11.613	202.033.670	

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial, Tax Justice Network y Harari, Meinzer y Murphy (2012)

Nota: * países que no cuentan con información disponible al 2014.

El año que figura entre paréntesis indica el período al que pertenecen los datos

los países centrales. Acá vemos que los más importantes son Suiza, Estados Unidos y Caribe-Panamá, que concentran un 30% cada uno. Por su parte, el Reino Unido, junto con sus zonas de influencia, mantiene un 7 por ciento.

En el **cuadro 3** es interesante observar que muchos de los países incluidos en el índice de secreto financiero que elabora TaskJustice Network, que pondera la actividad financiera junto con el nivel de secreto, tienen escasa población y a la vez presentan un elevado índice de ingreso per cápita, muy superior al de muchos países de América latina, como la Argentina, México, Venezuela y Brasil, que son los

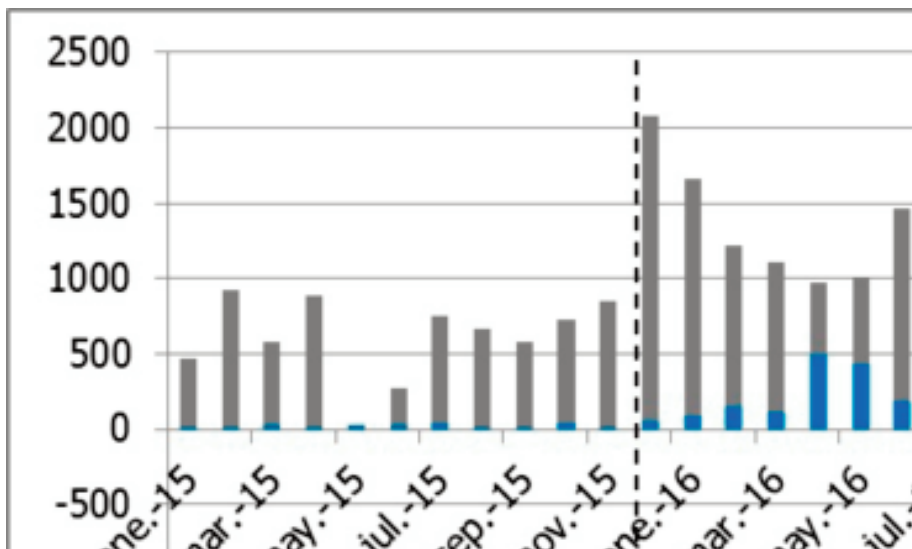
más perjudicados por este drenaje de capitales. Los principales países que integran este ránking de secreto financiero tienen un PBI per cápita muy alto, aun contenidos con escasas poblaciones, y esto podría ser consecuencia del gran volumen de servicios financieros *offshore*. Vemos que también hay una cantidad desmedida de bancos en relación con las poblaciones residentes, como en el caso de las Islas Caimán o de Luxemburgo, donde la actividad financiera es desproporcionada, y probablemente esto sea consecuencia del nivel de servicios *offshore* que mantienen gracias al nivel de secreto y opacidad que brindan.

En este marco podemos decir que la fuga de capitales en la Argentina, analizando los flujos financieros desde el país, representa una problemática de carácter estructural que se manifiesta de manera persistente desde los años setenta hasta la actualidad. Decimos que es estructural porque no tiene que ver con las coyunturas políticas o económicas adversas, sino que mantiene un piso mínimo de salida, más allá de esas contingencias porque está asociada con el comportamiento del poder económico concentrado, que forma parte de un modo de acumulación del capital. Obviamente, si bien en momentos de crisis políticas y económicas la salida de fondos se agudiza, se puede decir que mantiene un piso mínimo estructural desde la década de los setenta hasta la actualidad, aunque es importante mencionar que tuvo naturalezas distintas durante la gestión económica del kirchnerismo, porque en ese momento se interrumpió el endeudamiento externo, que era lo que financiaba la salida de divisas durante los noventa. En ese contexto, la fuga de capitales pasa a ser financiada por el superávit de la balanza comercial, y cuando no alcanzaron sus saldos se la financió con reservas internacionales. Actualmente se está retornando al circuito de endeudamiento externo y fuga de capitales, tal como sucedía en la década de los noventa, cuando la fuga de capitales pasó a ser sostenida por medio de un aumento fenomenal del endeudamiento externo.

Desde la asunción de la alianza Cambiemos -en diciembre de 2015- se produjo una apertura indiscriminada del mercado cambiario, como se observa en el **cuadro 4**, cuando la fuga de divisas se expandió significativamente. Esa gran demanda de moneda extranjera por parte del sector privado no financiero fue sustentada por un extraordinario proceso de endeudamiento externo. En total, entre diciembre de 2015 y mayo de 2017, la fuga, contando la formación de activos externos y la salida de dividendos y utilidades, suma alrededor de 22.000 millones de dólares.

Cuadro 4.

Formación de Activos Externos y Remisión de utilidades, dividendos y otras rentas. Diciembre de 2015 – Mayo de 2017



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del BCRA

Para finalizar, podemos decir que esta creciente salida de divisas opera como una constante en la historia argentina y se agudiza desde diciembre de 2015, causando una severa restricción para la formación de capital en la Argentina y por lo tanto para el desarrollo económico de nuestro país. Los flujos financieros que hoy están ingresando son de carácter especulativo y no se insertan en la inversión productiva o estratégica de infraestructura, sino que llegan con el objetivo de valorizarse en el corto plazo y luego fugar nuevamente al exterior, por lo cual, lejos de ser un beneficio, exponen a la economía argentina a una mayor vulnerabilidad.

Nada más. Muchas gracias.

Eugenia Correa

Dra. en Economía, UNAM; fundadora e integrante del Comité Editorial de la Revista Ola Financiera y miembro del Comité Editorial de Panoeconomicus y del International Journal of Political Economy.

Buenas tardes a todos. Agradezco mucho la invitación del IADE. Me siento muy contenta de poder intercambiar con ustedes estas experiencias que han motivado nuestro trabajo de tantos años. Ha sido muy motivante para mí el caso argentino, que es un clásico para quienes nos dedicamos a estudiar las crisis financieras, que somos como buitres que comen carroña. El estudio de las crisis se parece mucho a eso, pero no quiero hacer el papel de buitre aquí. Me alegra mucho haber escuchado la ponencia de Magdalena y la felicito por lo que dijo.

Me han pedido que hable del contexto de esta preocupación por cómo el capitalismo puede constituirse en la Argentina en un período de crisis financieras, en la dirección que está tomando el capitalismo en nuestros días, cuando todavía no tenemos señales muy claras de ese rumbo, luego de la gran crisis que empezó hace ocho años en los países centrales y que se difundió por diferentes espacios económicos y sectores, a partir de una crisis hipotecaria y del precio de las materias primas, y que luego desencadenó una serie de fusiones y adquisiciones de empresas.

Esta crisis no fue solamente de carácter financiero sino que constituyó una verdadera crisis económica. Me voy a encargar de analizar un poco ese contexto y cuáles han sido las consecuencias a casi diez años de su comienzo, por dónde avanzaron los mercados financieros, qué respuestas dieron a esa crisis financiera y qué desafíos se nos imponen para pensar estrategias de desarrollo.

En este sentido, la primera pregunta es ¿qué políticas financieras esperaríamos después de la crisis? Hay diferentes diagnósticos sobre su origen y sus detonadores. Uno de sus orígenes es la desigualdad económica y el desarrollo especulativo de los mercados financieros en todo el mundo, que se tradujo luego en una crisis hipotecaria. Los mercados financieros crean instrumentos para prevenir el riesgo

de quiebras. Se intentó la contención de la inflación financiera mediante distintos mecanismos, pero una de las consecuencias es la expansión de la crisis, tanto en Estados Unidos como en otras regiones del mundo, y la ampliación de los programas de inversión. La contención de la inflación financiera podría realizarse en forma de abrir la inversión financiera a la inversión productiva, cerrando las políticas de expansión de activos financieros, pero no se dio así.

También hubiéramos esperado restricciones sobre las corporaciones financieras. En ese momento estábamos discutiendo mucho el efecto sistémico que implicaba la existencia de entidades fuertemente concentradas, superiores en su tamaño a muchos gobiernos. Si son muy grandes para ser reguladas, también lo son para ser rescatadas.

Además esperábamos regulaciones sobre los instrumentos financieros, especialmente los mecanismos de innovación, de la misma manera que se regula la innovación en la industria farmacéutica, porque se supone que esta innovación está resguardando los ahorros de la sociedad. Tampoco se produjo un avance en las regulaciones sobre los paraísos fiscales. En la mayoría de los documentos de diagnóstico sobre la crisis financiera aparece la noción de “banca sombra”, pero en documentos posteriores no se repite.

Esperábamos también importantes controles de capital en muchas partes del mundo y una regulación sobre la contratación de deuda externa privada, porque ella pone en amplio riesgo la capacidad soberana de los Estados nacionales. Asimismo esperábamos una cooperación financiera internacional, avanzando en temas de arquitectura financiera, con metas de déficits públicos como inversión productiva, que diera soporte a la inversión y el crecimiento de las empresas como fundamento de la posible ampliación de los mercados financieros.

Sin embargo, nada de esto sucedió. No hubo esa coordinación financiera en torno de los déficits públicos para la inversión sino todo lo contrario: la coordinación financiera se basó sobre el desarrollo de políticas de austeridad, es decir la coordinación financiera para la contención del gasto público mediante las políticas de “déficit cero” con miras a una mayor rentabilidad financiera.

¿Qué ha sucedido, entonces, desde el estallido de la crisis hasta ahora? No quiero llenarlos de datos, pero estas cifras son importantes, porque dan cuenta de lo que ha pasado. El producto mundial per cápita, en promedio, apenas ha crecido en términos constantes desde 2007 a 2016. La inversión extranjera directa cayó a la mitad. Las exportaciones mundiales están prácticamente estancadas. La población mundial ocupada ha aumentado sólo en 300.000 personas. No se están creando nuevos empleos en el nivel mundial. El empleo vulnerable representa el 46% del empleo total: 1.600 millones de personas, y se estimaba que para 2016 el 1% de la población tendría el 50% de la riqueza. En 2009, cuando acababa de estallar la crisis, esa proporción era del 44%. Se acrecentó la tendencia a la polarización y al estancamiento.

Sin embargo, esa mayor polarización y esa tendencia al estancamiento se han dado por distintos medios: por un lado, una desvalorización y revalorización mundial de los activos financieros; una desindustrialización de algunos territorios y la industrialización de otros, con cambios tecnológicos y relocalización de las empresas y de la inversión; una acelerada regresión de la distribución del ingreso, de la renta y de los patrimonios; la digitalización y robotización sectorial, segmentada tanto por sectores como por territorios; cambios en la composición de las clases, por lo menos en las sociedades de Occidente, con una creciente lumpenización y destrucción de las clases medias.

En cuanto a los cambios en las relaciones económicas internacionales, como ya ha señalado Magdalena, hay una recomposición, una caída importante, de la inversión extranjera directa, en forma de compra de activos existentes. Hay también cambios en los flujos internacionales de capitales, con tendencia a las inversiones especulativas en diferentes bonos soberanos; una renovada centralidad de los recursos naturales y del petróleo en los movimientos internacionales de mercancías. Tenemos además un enorme crecimiento de la deuda externa de los países emergentes, que pasa de 3 a 8 billones de dólares, especialmente por la deuda externa privada, aunque también aumenta la pública.

Los principales cambios en el comportamiento de los actores se dan en el nivel de los Estados nacionales, que se dedican a los rescates y rehabilitación de los bancos y de los banqueros, con una acelerada concentración del crédito, removiendo

los obstáculos para que eso se produzca y garantizando la rentabilidad necesaria para que se sostengan los activos financieros, muchos de ellos “bonos basura”. También se ha dado una destrucción de la fuerza institucional de los Estados en varias de sus funciones, como salud y educación. En la literatura internacional se ha difundido el concepto de “Estados mafiosos”. Además se habla de Estados fallidos, y muchos lo hacen en el caso de México. Incluso hay un programa del Banco Mundial para promover la recuperación de cierta capacidad de gobernabilidad en función del sector privado.

Hay también otros cambios en las formas de institucionalización del poder político que sustentan la polaridad militar y financiera. No estamos hablando de una total sustitución de la hegemonía del dólar, pero sí hay elementos que muestran una disminuida capacidad de gobernar la propia expansión del crédito internacional en todo el mundo por parte del dólar y de la FED. Esto todavía debe esperar nuevos desarrollos, pero es evidente que este mundo unipolar se inició en los años '70 y que prevaleció hasta los noventa tiene visos de estar quebrándose, lo cual depende mucho de las políticas que Trump siga. Las respuestas sociales organizadas en todo el mundo, cuando las hay, suelen ser reprimidas. Es un juego entre la fuerza y el miedo que se genera desde los medios de comunicación.

Vamos a ver ahora todos estos cambios que se dan en el conglomerado financiero, especialmente en los bancos y las empresas financierizadas, a partir de la crisis de 2007. Aquí quizás sea necesario hacer un paréntesis: desde 1996, cuando se publicó un libro que hablaba sobre la acumulación con énfasis financiero, hasta ahora, hubo grandes cambios, especialmente porque las corporaciones han avanzado mucho en su comportamiento financiero. Hay corporaciones no financieras que han empezado a intervenir en el mercado financiero; en muchos casos este comportamiento las ha llevado a la quiebra, pero sin él estarían fuera del mercado. Los procesos de financierización sectorial se han venido estudiando, porque prácticamente en todos los sectores y en diversas partes del mundo se están dando estos fenómenos, por ejemplo en el caso del agro, en las farmacéuticas, en la industria del espectáculo y por supuesto en los medios de comunicación. La industria automotriz fue posiblemente una de las primeras. Incluso una parte de la literatura insiste en que desde la industria automotriz surgieron estas tendencias a la financierización que luego han aparecido en otros sectores.

Hoy por hoy, ese fenómeno está muy presente en las empresas de diferentes sectores y en diversas partes del mundo. Vale la pena recordar, entonces, que a partir de la crisis de 2007 las empresas encontraron que una parte de sus portafolios e inversiones empezaba a tener problemas y por ello, después de enfrentar el tema de las quiebras del sector bancario en Estados Unidos y Europa, esto repercutió en muchas empresas en función de la proporción de sus activos financieros, por un lado, y por otro, con la pérdida de la capacidad de generar inversiones y crecimiento, dada la contracción de la demanda que procede de las políticas públicas en todas partes del mundo después del corto período de expansión monetaria que se vivió en 2009 y hasta mediados de 2010.

Esa tendencia a la concentración se profundizó desde ese momento con el avance de la banca china, pese a las limitaciones a su internacionalización, a diferencia de la banca norteamericana, favorecida por los tratados conocidos como “de libre comercio” que desde los años sesenta se han venido firmando con los países emergentes. Esto le había permitido una absorción de los negocios casi como una consecuencia natural de su amplio conocimiento de los mercados. Sin embargo los bancos chinos, pese a ser muy poderosos, todavía no alcanzan la capacidad de internacionalización de los norteamericanos o incluso de los de Japón y Australia.

Para sorpresa de todos, Alemania no tiene ningún banco dentro de los veinticinco más importantes. El Deutsche Bank ha tenido enormes problemas y desde la perspectiva de muchos economistas está quebrado. Hay un espacio muy importante de competencia, una competencia desgarradora, que se abrió con la propia crisis: todos quedaron al borde del abismo pero finalmente llegaron a salvarse, aunque siguen con los mismos pasos que los llevaron allí en 2008. No han variado en su estrategia; por lo contrario, están reforzando sus principales tendencias a la autorregulación, con sistemas de arbitraje de contratos en distintos espacios, y la única innovación ha sido un programa de quiebras bancarias.

Los bancos son en general la punta de la pirámide económica y social, esas “mil familias” de las que habla el Boston Group, que poseen un 40% de los patrimonios financieros que se manejan, más allá de los activos visibles, como las mansiones que tengan. Los activos financieros también han cambiado de manos en estos últimos diez años. El caso de China es muy notorio, porque pasaron de 4 a 40 billones

de dólares. China no es la excepción: naturalmente, ningún país puede detener esa burbuja de activos financieros sin enfrentar restricciones, pequeñas o grandes. Las burbujas, grandes o pequeñas, terminan reventándose en distintos lugares. Hasta ahora China lo está administrando bien, intentando minimizar las probabilidades de un reventón con la ampliación de sus inversiones en el extranjero. No sabemos hasta dónde va a ser suficiente para limitar la expansión de esta burbuja financiera que ha venido creciendo, pero sí sabemos que China es una gran nación, por el tamaño de su población y de su producción. Una crisis en China tendría consecuencias sistémicas sobre todos nosotros.

Después de la crisis el papel de los fondos de inversión se ha concentrado en los activos de las aseguradoras y de los fondos de pensión. Estos fondos no han tenido un crecimiento espectacular y han ido tomando otras direcciones.

La crisis se ha ido resolviendo mediante lo que la literatura suele llamar “trabajo de la crisis”. Las crisis suelen profundizar ciertas situaciones previas, por ejemplo, la tendencia a las regulaciones institucionales del sector financiero. Las mayores corporaciones financieras internacionales han tendido a la autorregulación, poniendo los modelos de valuación. Las autoridades solo vigilan que estos modelos estén relativamente bien planteados. Una parte de los activos no tiene valor en el mercado, porque no se venden ni se compran. Los bancos les dan un valor estimado, porque una parte de ellos componen su cartera. Por eso se está impulsando la autorregulación; aunque muchos de ellos estuvieron al borde del abismo se exigen entre sí que cada uno revele más información respecto del otro. Cualquiera que hubiera estado un poco más expuesto se los lleva a los demás al abismo. Por eso están exigiendo más información o por lo menos que no se esconda tanto, para no volver a tener esa situación de estar en la cornisa al borde del abismo. De cualquier manera, esa mayor demanda de revelación de datos parece casi infantil, porque hasta el tendero de la esquina, si le preguntan por el monto de sus ventas, no lo da, y si ustedes les preguntan a su padre cuánto gana, él no se los va a decir. Podemos imaginar lo que pasaría si los banqueros hicieran esta pregunta. La arquitectura financiera privada está cada vez más soportada por los gobiernos mediante todo tipo de rescates, como el prestamista de última instancia, gestionando como árbitro las diferentes contradicciones que se presentan. Los bancos centrales nacen como

parte de las mismas competencias de arbitraje para poder proseguir con el negocio financiero.

Esta es la parte más interesante de la transformación de la arquitectura financiera hacia un modelo de autodisolución y ventas. ¿Cuál es la expectativa de planificación que se tiene? En primer lugar, una especie de promesa a los gobiernos de que nunca más van a necesitar su asistencia, cosa que no sucede, porque siempre terminan usando recursos tributarios. Por ejemplo, en el Reino Unido el déficit público creció hasta llegar al 10% del PBI en 2009, debido a los rescates que realizó el propio Tesoro, no ya el Banco de Inglaterra. Pese a esa promesa de no usar los recursos públicos, los bancos han logrado modificar la ley de resolución bancaria en Estados Unidos, y esta tendencia se extendió hacia Europa y hacia América latina, que son los países donde actúan. México ya aprobó una ley de resolución bancaria. Esta ley consiste en que cuando alguno de los intermediarios entra en un proceso de alta iliquidez puede vender una parte de sus negocios para poder afrontar los requerimientos de la capitalización perdida. Esto, por supuesto, no va a ser necesariamente así. Es una ley que atañe a las entidades con riesgo sistémico y, como ustedes saben, opera sobre la base de las posiciones de capital o de activos de los bancos, pero hay muchísimas operaciones fuera de balance. Las operaciones fuera de balance pueden ser diez veces mayores que el total de los activos: las pérdidas y la falta de liquidez proveniente de esas actividades generan el riesgo de quiebra.

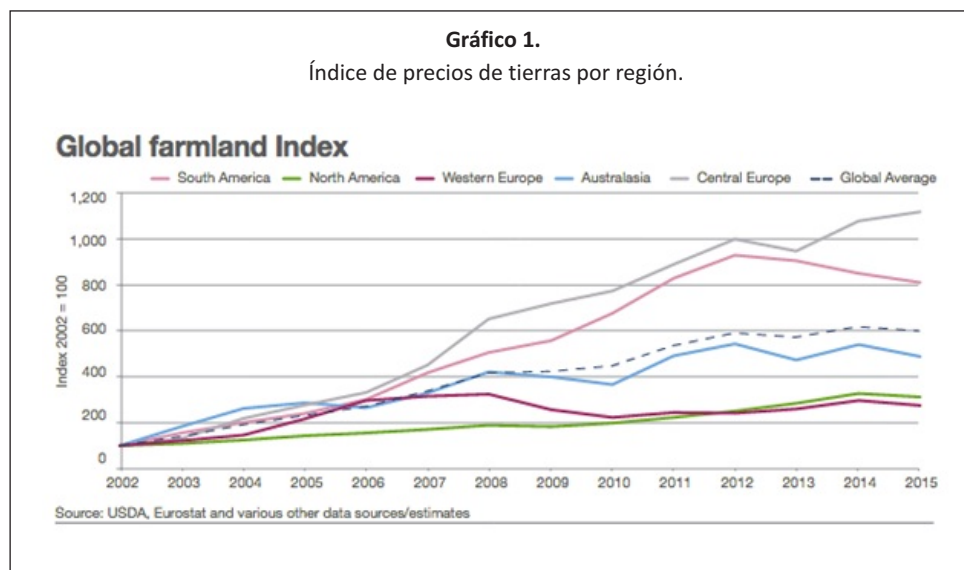
Esta es una característica de gran significación de la arquitectura financiera privada. La otra muy importante es el arbitraje, el salirse de los sistemas judiciales estatales, que por supuesto deteriora la soberanía nacional. El director del Citi, cuando salió de sus funciones, dijo que se iba a dedicar a los micropréstamos por Internet, que son préstamos con altísimas tasas de interés. Si bien es un negocio de riesgo, aparentemente está dejando muchísimo dinero, porque se colocan instrumentos contra dichos préstamos.

Estos nuevos instrumentos y tecnologías se han difundido hasta el punto de formar parte de la vida cotidiana: por ejemplo, el uso cada vez más extendido del celular para las transacciones financieras, que hacen que ya no se necesite ir a las sucursales bancarias. Este modelo lo está profundizando el Santander, que tiende

a una automatización cada vez mayor de sus operaciones. En muchos países uno ingresa al banco y no puede hablar con nadie: si no sabe usar las máquinas o el celular está perdido. El Banco Mundial está proponiendo el concepto de “inclusión financiera”, que es una cesión de soberanía muy acelerada desde los bancos centrales hacia los bancos privados. Por supuesto, no se trata de incluirnos a todos para que seamos banqueros: no es que los profesores de la universidad podamos tener nuestro banco cooperativo, sino que el modelo de “inclusión financiera” en el que están pensando implica poner a disposición del público determinadas líneas de crédito, lo que termina siendo muchas veces una verdadera exclusión financiera: las clases medias se empobrecen al endeudarse.

Hay otras nuevas rutas para esta rentabilidad financiera que se dan por los cambios de precio de los productos agrícolas y por lo tanto de los alimentos: están creciendo mucho los precios de la propiedad agrícola y de la propiedad urbana, lo que es un síntoma de especulación creciente por el ingreso de los grandes fondos de inversión con nuevos instrumentos financieros y nuevos tipos de operaciones. El crédito hipotecario y el crédito a las corporaciones volvió a recuperarse, lo mismo que el nivel de endeudamiento de los hogares. Los préstamos de los “bancos som-

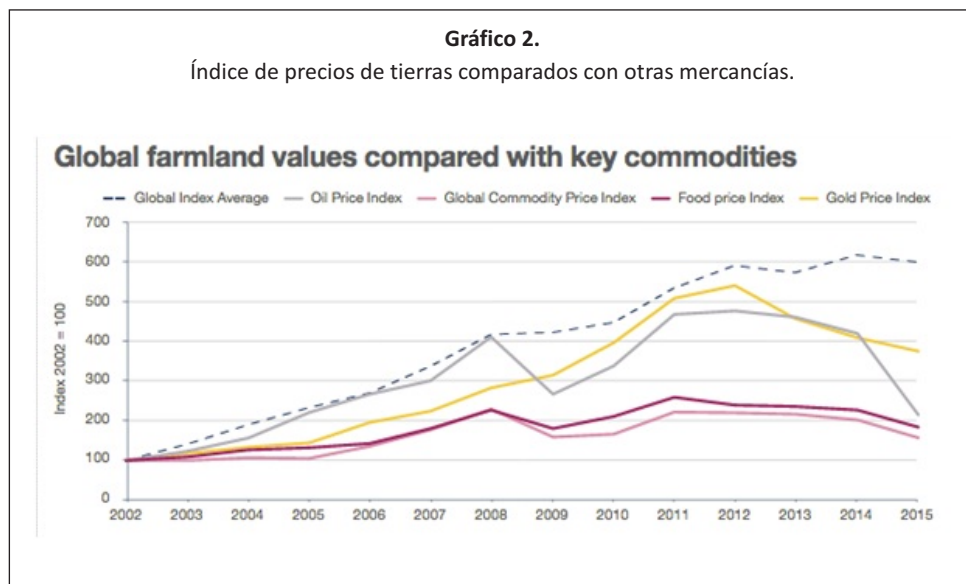
Gráfico 1.
Índice de precios de tierras por región.



bra” respecto del total de los préstamos han crecido mucho en Estados Unidos y no tanto en el Reino Unido, pero aun así llegan a un 10% del total.

En el **gráfico 1** se muestra el índice de precios de las tierras en diferentes regiones del mundo: está Europa central reflejada en la línea superior, Sudamérica en la línea siguiente, el promedio es la línea punteada y por debajo de ella están Australia y Asia, y con un comportamiento más normalizado están Europa occidental y Estados Unidos expresadas en las siguientes líneas en ese orden. El mayor crecimiento de los precios de la tierra agrícola está en Sudamérica, y nos señala fundamentalmente dos países con grandes extensiones de tierra cultivable y altamente productivas: Brasil y Argentina.

La deuda del sector privado respecto del producto bruto en los países emergentes y en las economías avanzadas ha crecido, pero más en estas últimas. Los índices de los precios de la tierra comparados con otras mercancías clave (commodities) se pueden ver en el **gráfico 2**: el índice de los precios de la tierra es la línea punteada, la línea siguiente es el oro y la próxima línea es el petróleo. Esto nos permite ver la magnitud del crecimiento de los precios de la tierra.



Luego de ver estas tendencias de la regulación financiera internacional hacia una mayor autonomía de las entidades para manejar sus negocios, una redefinición de los bancos centrales como prestamistas de última instancia y una mayor coordinación entre los bancos centrales de los diferentes países, podemos decir que son un aspecto muy importante de la crisis, que ha significado un nuevo modelo de regulación del sector financiero que involucra a muchos tesoros de los diferentes países. Podríamos preguntarnos: ¿por qué tengo que rescatar a tal banco? La respuesta sería que si no lo rescatamos se produce una crisis sistémica por la posición que tiene ese banco en un territorio. Eso pasó en 2007 con el Citibank, al cual se destinó un rescate de 300.000 millones de dólares. El director y presidente del Citibank decía: “Estados Unidos sabe que nosotros tenemos setenta tesorerías en todo el mundo”, y se refería a las tesorerías de todos los territorios en los que el banco estaba presente. Fue de alguna manera un precursor de las leyes de resolución bancaria que ahora obligan a los tesoros de todos los países a poner los fondos necesarios para rescatar por lo menos a una parte de los bancos, principalmente las subsidiarias que presenten riesgo de quiebra. Generalmente mandan las inversiones de riesgo a otros países, como México, y el Tesoro mexicano, por ley, tiene que responder. Esto muestra que aprendieron mucho de la crisis.

El G20 se ha ocupado muy poco de este aspecto del mercado financiero internacional y ello ha generado un aumento de la especulación en el mercado de la tierra y de la infraestructura, como ya señalamos. Hablamos también de la gobernanza financiera mediante estas leyes nacionales de resolución, y de las leyes de regulación de los paraísos fiscales. Para pensar en un modelo de desarrollo debemos romper esas políticas de austeridad que están provocando la desaparición de las clases medias y generando una absorción de empresas nacionales por empresas extranjeras, con lo cual se refuerza toda la restricción externa a partir de esta deslocalización del capital.

Para terminar, los invito a leer nuestra revista electrónica gratuita de una universidad pública también gratuita, en <http://www.olafinanciera.unam.mx>

SEGUNDO PANEL

América latina y el capitalismo central. ¿Es posible la independencia económica de la Argentina?

Leandro Morgenfeld

Doctor en Historia (UBA). Especialista y Magister en Historia Económica y de las Políticas Económicas (UBA).

Profesor y Licenciado en Historia (UBA). Investigador del Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

Gracias a los compañeros del IADE y en especial a Marisa Duarte por invitarme a participar de este panel. No nos pidieron un título para la presentación, pero a mi intervención la titulé “América latina frente a los tratados de libre comercio y la cumbre de la OMC”. Esta cumbre se va a realizar a fines de este año en Buenos Aires.

Antes de abordar los temas, quiero plantear que la convocatoria de toda la jornada es bastante amplia: “¿Qué tipo de capitalismo es posible en la Argentina? Alternativas para el desarrollo”. Me parece que para no pensar una relación subordinada a las grandes potencias sino en un desarrollo que incluya a las mayorías y que preserve los bienes comunes de la tierra frente al creciente saqueo y los esquemas extractivistas tenemos que incluir también en esta pregunta opciones por fuera del capitalismo. El capitalismo, en sus distintas variantes, promueve las asimetrías sociales, destruye el medio ambiente, y para pensar las alternativas propongo ampliar el enfoque y no circunscribirnos solamente a las opciones capitalistas.

El tema del panel también es muy amplio: la relación de América latina con los principales centros del capitalismo, y dentro de ello, como un subtema, si es posible la independencia económica de la Argentina, lo que en algún momento se llamaba “segunda independencia” o independencia definitiva de la Argentina. Sin duda, es un tópico muy amplio, y como no soy economista, como mis compañeros del panel, no voy a proyectar números, como bien hicieron en las presentaciones anteriores, sino hablar de un tema particular; que sí es un tema económico o bien de geopolítica

o geoeconomía, el tema de los tratados de libre comercio que nos quieren imponer y la agenda de la Organización Mundial del Comercio, cuya cumbre ministerial -los ministros de economía de más de 160 países- se va a realizar este año, por primera vez en la historia en Sudamérica y en Buenos Aires.

Sobre esto, miren la tapa de *La Nación* de ayer (04/07/2017), cuyo principal título es que el Mercosur y la Unión Europea, después de más de 18 años, firmarían en el marco de esta cumbre de la OMC un acuerdo de libre comercio, que se conoce menos, pero que puede ser tanto o más dañino que el acuerdo del ALCA con Estados Unidos. Además de estas notas sobre el título principal hay otra en la que se plantea cómo el Gobierno, a través de Patricia Bullrich, va a blindar esta cumbre ante las protestas que seguramente se producirán en el marco de la reunión ministerial de la OMC. Ya voy a hablar de eso más adelante, pero hace catorce años me tocó participar en la autoconvocatoria contra el ALCA, que organizó durante dos años una serie de iniciativas en coordinación con otras organizaciones sociales y políticas de toda América latina, Estados Unidos y el resto del mundo, cuyo hito fue la Contracumbre de los Pueblos en Mar del Plata, en noviembre de 2005, que significó ese rechazo a un acuerdo de libre comercio que era un proyecto estratégico de Estados Unidos para consolidar su hegemonía económica en el marco de la posguerra fría. Este proyecto comenzó con la Iniciativa para las Américas en 1990 y se empezó a discutir en la reunión de Miami en 1994.

El no al ALCA fue un hito, no sólo porque expresaba una correlación de fuerzas regional, sino porque permitió la construcción -y en algún sentido la consolidación- de instancias alternativas de coordinación política, desde el ALBA hasta la UNASUR. Estamos en otro contexto muy diferente desde hace unos meses, imbuidos en esta lucha contra los nuevos tratados de libre comercio. El año pasado se conformó una asamblea convocada con el lema "Argentina mejor sin el TLC", como un espacio de articulación entre distintas organizaciones argentinas, a su vez articulada con otras iniciativas similares en la región, para pelear contra tres acuerdos de libre comercio: el TPP (Acuerdo Transpacífico), que se firmó en febrero del año pasado y que fue el mayor acuerdo de libre comercio de la historia, suscripto por Estados Unidos y otros once países, que representan el 40% del comercio global, y que en América firmaron también Canadá y México; el TISA, que es un megaa-

cuerto sobre servicios, del cual participan más de cincuenta países, y el Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y el Mercosur, que es el que impulsa Macri desde que asumió y que, según lo que publica La Nación, va a firmarse a fines de este año (habrá que ver la letra chica).

¿Por qué discutir los tratados de libre comercio? Como ya se dijo en el panel anterior, de libre comercio tienen muy poco. Hay que desmitificar el supuesto rol benéfico general que tiene el libre comercio, y en particular también discutir que estos megaacuerdos tengan que ver con el libre comercio. Un ejemplo para que se entienda rápido: el TPP es un acuerdo que ya se firmó. No entró en vigencia porque faltaba la ratificación de una serie de países. Ese megaacuerdo, tenía como objetivo establecer las reglas del comercio con la hegemonía de Estados Unidos y sin China, pero con otros países de Asia, Oceanía y algunos países de América.

El TPP tiene treinta capítulos. De ellos hay seis que se relacionan con la liberalización y la regulación de distintos aspectos del comercio o con la reducción de las tarifas aduaneras. El resto tiene que ver con temas de propiedad intelectual, con la posibilidad del Estado de establecer determinadas normas de regulación laboral o medioambiental, con dar protección a las inversiones y muchas otras cosas no vinculadas específicamente con el libre comercio.

Dicho esto, los megaacuerdos de libre comercio en general, como decíamos sobre el ALCA o respecto de los que se están discutiendo actualmente, representan una forma de la ofensiva del capital sobre el trabajo. Si uno mira el NAFTA, que está vigente en México desde hace 23 años, establecía la libertad del movimiento de capitales y de mercancías, pero no de las personas. De hecho, tenemos desde hace más de una década un muro que no para de crecer y hace que cientos de miles de personas arriesguen su vida todos los años. Muchos la pierden al tratar de atravesarlo y llegar hasta Estados Unidos.

Estos megaacuerdos-que vienen proliferando después del estancamiento de la Ronda de Doha en 2003- son funcionales a las corporaciones, les dan beneficios a los inversores extranjeros en detrimento de los Estados, refuerzan las marcas y las patentes, y restringen la capacidad regulatoria de los Estados.

Hasta hace muy pocos meses Estados Unidos avanzaba con el proceso de ratificación del TPP. Desde que se firmó había dos años para que la mitad de los doce países lo ratificaran y así entrara en vigencia. Entre esos países tenían que estar Estados Unidos y Japón, pero se coló la campaña presidencial en Estados Unidos, Trump puso como puntal de su campaña su oposición al TPP, obligando a Hillary Clinton, que era su adversaria y que había negociado el tratado como secretaria de Estado del primer gobierno de Obama, a pronunciarse en contra. Hillary Clinton era, por así decirlo, corrida por izquierda por Bernie Sanders y por derecha por Donald Trump, pero así y todo la expectativa era que ella ganara las elecciones, lo que, como sabemos no sucedió. En unas pocas semanas anteriores a la asunción de Trump, Obama ya tenía arreglados algunos votos de la oposición republicana que no iban a renovar sus bancas -que, como suele suceder, se transforman en lobbistas de las principales empresas-, y con esos votos se aprobaba el TPP. Un día antes de las elecciones, que fueron el 8 de noviembre, hubo una reunión oficial en Buenos Aires con quien era el representante comercial de Estados Unidos -conocido como “Mr. TPP”, porque estuvo de gira durante los últimos meses del gobierno de Obama para que los países avanzaran en la ratificación antes de que asumiera el nuevo gobierno-. Países como la Argentina no eran signatarios del TPP, pero ya se ha dicho que Macri tenía la ilusión de incorporarse a ese megaacuerdo.

“Mr. TPP” se reunió con Malcorra un día antes de las elecciones y le dijo: “Quédense tranquilos, que éste va a ser parte del legado de Obama”. Ni bien asumió Trump cumplió con su promesa de campaña de que se iba a retirar y así lo hizo. Toda la cuestión del libre comercio genera muchísima discusión porque en instancias como la OMC ahora aparece China como abanderada a favor y Estados Unidos con un discurso que es crítico y que pretende ser proteccionista. No nos tenemos que confundir con esto: Estados Unidos fue y va a seguir siendo tan proteccionista como Europa o como Japón, pero con un proteccionismo selectivo. Es más, estos megaacuerdos de libre comercio son para competir en mejores condiciones contra otros bloques. No nos olvidemos de esto. De hecho, en la discusión para lograr la ratificación del TPP, para poder conseguir esos votos Obama dijo, en una especie de extorsión hacia adentro: “Estamos discutiendo quién va a fijar las reglas del comercio internacional en las próximas décadas, y tenemos que ser nosotros y no China”.

No voy a hablar de Trump, porque no es mi tema, pero desde sus primeras medidas mostró que gobierna para las corporaciones, en contra de los trabajadores y de los sindicatos. No nos confundamos con la retórica que le permitió ganar en estados clave y sobre todo obtener una parte del voto de los trabajadores sindicalizados que tradicionalmente iba para el Partido Demócrata, sobre todo en el “cinturón del óxido”, que le permitió la victoria final.

En la Argentina, creamos en 2016 la Asamblea, el 11 de mayo fue la primera reunión, dos meses después hicimos una audiencia pública en el Congreso, que tuvo una presencia muy amplia y nutrida, y empezamos a discutir estrategias para enfrentar estos acuerdos de libre comercio que nos querían imponer. Una de las ventajas es que ya tenemos para mostrar un balance negativo de países de América latina comparables con la Argentina, que se habían metido con países con un grado de desarrollo muy asimétrico, como México con Estados Unidos.

Cuando en 2003 o 2005 discutíamos por qué no entrar al ALCA decíamos: “Miren lo que le pasó a México”, pero México seguía siendo exhibido como modelo exitoso tras su ingreso al NAFTA el 1º de enero de 1994. Hoy hace 23 años y medio que México está en el NAFTA. Hace dos o tres meses discutíamos en CLACSO con José Gandarilla, que está acá, qué va a pasar con México, presionado por la amenaza de Trump de salirse del NAFTA, o bien renegociarlo.

Un breve balance de estos veintitrés años muestra que México apenas está entre los puestos 15 y 20 en el crecimiento del producto per cápita en ese período. La brecha salarial entre los trabajadores mexicanos y los estadounidenses, no sólo no se achicó sino que se incrementó mucho, pese a las promesas. En estos veintitrés años el país creció mucho menos que lo que lo había hecho entre 1960 y 1980 con políticas neodesarrollistas. La pobreza aumentó del 52,5% al 55,1%, sumando dos millones de nuevos pobres. Hubo una profundísima crisis en el sector agrícola producto del NAFTA, que provocó la expulsión de cinco millones de agricultores, muchos de los cuales arriesgaron sus vidas para entrar ilegalmente a Estados Unidos. Hoy México importa maíz. El 80% de las exportaciones de México van a Estados Unidos, es decir que México es más dependiente que nunca de aquel país, por lo menos si analizamos la variable del comercio exterior, sin hablar de la catástrofe social que genera la guerra contra las drogas, que ocasionó más de 120.000 muer-

tos en lo que va del siglo, producto del narcotráfico, de la violencia y la constante violación de los derechos humanos.

Oscar Ugarteche decía hace poco que además de todo esto, la renegociación del NAFTA, que va a empezar en agosto, se plantea en peores condiciones para México, debido a que Trump considera que Estados Unidos tiene un fuerte déficit comercial con su vecino, cosa que es real pero que hay que matizar, porque la parte de México en el desequilibrio comercial global de EUA es chica.

Un tema es discutir estos megaacuerdos de libre comercio. Otro es la Organización Mundial del Comercio, lo que nos atañe en la Argentina en la medida en que vamos a ser sede de esa reunión ministerial en que se va a intentar relanzar la OMC. La reunión va a ser del 10 al 13 de diciembre. La OMC se crea en 1995; hubo una reunión clave en Seattle, Estados Unidos, donde nace lo que se conoce como el “movimiento globalifóbico”, con una muy fuerte represión a los manifestantes. Pero no fue la única: en latinoamérica tuvimos una en 2003, en Cancún. No la quisieron hacer en el D.F. para evitar concentraciones masivas, porque temían que esas protestas afectaran la reunión, y sin embargo se movilizaron más de 50.000 personas a Cancún, que fue sitiada para evitar que esa multitud llegara hasta donde se realizaba la reunión. Incluso murió un agricultor coreano durante ese encuentro.

En esa ministerial de Cancún, por primera vez, las diferencias entre el Norte y el Sur se plantearon claramente: se estableció el G-4, que luego dio lugar al BRIC, y muchos países como la Argentina plantearon discutir todos los temas juntos. Si no se discutía el tema agrícola no se iba a avanzar en la liberalización del comercio, los servicios y la manufactura, que era lo que interesaba más a los países centrales. Piensen ustedes que Estados Unidos, la Unión Europea y Japón gastan miles de millones de dólares por año en subsidios a la agricultura.

De 2003 a 2013, en las Rondas Doha, la OMC estuvo prácticamente paralizada. Había una regla que sostenía que hasta que no se acordara todo no se podía avanzar en nada, lo cual obstruyó el avance de las negociaciones, pero en la conferencia de Bali (Indonesia) en algún sentido se rompió esta unidad del entonces G-4 a la par que se iba avanzando con los megaacuerdos de libre comercio: el Transpacífico, el Transatlántico, el TISA y otros.

En la conferencia de 2015, en Nairobi, se introdujeron los “greenrooms”, lo que trajo críticas por el nivel de secretismo en las negociaciones: determinados países o bloques de países discuten en secreto y llegan a acuerdos que después tratan de imponer al resto. Así lograron que Estados Unidos, la Unión Europea, Brasil, la India y China le pusieran un cierre a lo que se había decidido respecto de no introducir cambios si no había consenso en todo lo referente a los acuerdos de libre comercio y la profundización de la agenda de la OMC, que se había mantenido paralizada por casi doce años. En ese contexto, la OMC va a intentar, ante la parálisis que ahora tienen los megacuerdos de libre comercio, como producto de la posición del gobierno de Trump, relanzar esta organización que tiene poco más de veinte años e imponer nuevos temas.

¿Cuáles son los nuevos temas que tiene la reunión que se va a hacer en diciembre? En primer lugar, discutir la regulación estatal y disminuir el espacio para la aplicación de políticas públicas; en segundo lugar está el tema del *e-commerce*, el comercio electrónico, que en realidad tiene que ver con algo mucho más amplio: cuando se habla del e-commerce, al que se presenta como el comercio del futuro, esto engloba una cantidad enorme de actividades que no se limita a las tradicionales y que permitirían desregular muchísimo más esta cuestión, lo cual traería considerable cantidad de problemas para el proceso de regulación de la economía en general y para la estructura fiscal, porque gran parte de estas compañías no facturan en los países donde desarrollan sus actividades, no se ajustan a sus leyes y por lo tanto tampoco tributan. Se va a tratar de establecer el acuerdo multilateral intentando retomar el acuerdo multilateral de inversiones sobre el cual no se pudo avanzar en los años noventa. Ahora se va a restringir la posibilidad de las compras gubernamentales; para no alargar los temas que son técnicamente más complejos, si avanza la agenda de la OMC se van a restringir las alternativas para el desarrollo. Se pretende encorsetar a los países y a los Estados nacionales para que no propongan ninguna alternativa que no sea funcional a los intereses de las grandes corporaciones.

En ese sentido, hace relativamente poco, desde la asamblea “Argentina, mejor sin TLC” se convocó, el 24 de junio pasado, al primer encuentro nacional preparatorio de la Primera Semana de Acción Global contra la OMC. Se reunieron organizaciones sindicales, sociales, políticas, de derechos humanos, otras que luchan

contra el extractivismo y distintas problemáticas. En esta primera reunión se lanzó la campaña contra la OMC. Esta semana –se están recabando adhesiones– se lanza la primera declaración, que es muy cortita y la voy a leer. La vamos a difundir esta misma semana y ahora voy a explicar por qué. Se titula: “Los pueblos nos ponemos de pie frente a la reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Buenos Aires” y dice: “Las organizaciones y redes sociales, sindicales, de derechos humanos, territoriales, estudiantiles, de mujeres, campesinas y antiextractivistas, reunidas el 24 de junio en Buenos Aires, en el Primer Encuentro Nacional contra la Organización Mundial del Comercio, llamamos a los pueblos del mundo a movilizarse en el marco de la XI Reunión Ministerial de la OMC, que tendrá lugar en la Argentina entre los días 10 y 13 de diciembre de 2017”. Iba a empezar el 11, pero el gobierno cambió la fecha y va a comenzar el 10, que es domingo. Dijeron que era por una cuestión de tránsito, pero no sé si es para evitar una movilización masiva el día de la apertura o para que no coincida con la asunción de los nuevos diputados y senadores que se van a elegir dentro de poco en la Argentina. “Para ello convocamos a realizar una Cumbre de los Pueblos en la ciudad de Buenos Aires que colabore en la articulación de la resistencia contra el ‘libre comercio’, que de libertad para los pueblos no tiene nada, y que también avance en visibilizar y discutir las alternativas a este sistema productivo y comercial que sólo expolia a nuestros pueblos y a la Pachamama. Entendemos que la lucha contra la OMC es global y lleva una rica historia de movilizaciones y articulaciones, basada sobre la comprensión de que esta institución representa los intereses de las corporaciones transnacionales y no los derechos y las necesidades de los pueblos. Un hito en este proceso de descrédito ha sido que las organizaciones sociales en 1999 pusieron en evidencia los impactos negativos del proyecto de liberalización comercial durante la reunión de la OMC en Seattle, Estados Unidos. Cuatro años después, la gran movilización popular durante la reunión de la OMC en Cancún también significó un avance en la resistencia contra la agenda del gran capital transnacional.

Pretendemos asimismo que la lucha contra la OMC adopte un fuerte carácter regional, sumando nuestra valiosa historia de organización social y política contra las múltiples formas de dominio que fue adquiriendo el capital a lo largo de los últimos veinte años. La lucha contra el ALCA fue un proceso fundamental, y la Cumbre de los Pueblos de Mar del Plata (2005) habilitó avances fundamentales en la discusión de alternativas de integración. Más de diez años después, es necesario que

volvamos a dar nuestras luchas y movilizarnos contra la libertad corporativa y la protección de sus inversiones en la región, poniendo nuevamente sobre la mesa de discusión la cuestión de las alternativas populares. Comprendemos que veinte años de neoliberalismo y tratados de libre comercio en la región nos muestran los efectos nefastos de la desregulación y del avance de los derechos corporativos sobre nuestros pueblos y el medio ambiente.

Frente a esto es hora de poner en marcha las alternativas económicas y políticas que frenen el avance del poder corporativo, den primacía a los derechos humanos y garanticen la armonía con el medio ambiente. Por eso rechazamos la agenda del 'libre comercio' y protección de inversiones en todas sus formas, sea mediante acuerdos bilaterales o interregionales, como el tratado que ahora se negocia entre la Unión Europea y el Mercosur, por medio de un ámbito multilateral como la OMC o por decisión de grupos como el G-20. Proponemos avanzar en una rearticulación de las agendas y las campañas de las organizaciones sociales y políticas, tanto en nuestro país como en la región a nivel global, y es por eso que desde este encuentro nacional realizamos un llamamiento a todas las organizaciones y pueblos de la Argentina y del mundo a participar activamente en la organización y desarrollo de la Cumbre de los Pueblos de Buenos Aires, entre los días 10 y 13 de diciembre de 2017, para oponernos al régimen de la OMC y del libre comercio, y pensar y discutir alternativas al capitalismo expoliador de nuestros pueblos y del medio ambiente.

Juntos podemos construir esos otros mundos posibles. La lucha es global. ¡Abajo el libre comercio en todas sus formas! En 2017 hagamos un nuevo Seattle en Buenos Aires. Envíen sus adhesiones a argentinamejorsintlc@gmail.com".

Lo digo así porque sé que hay muchos compañeros de distintas organizaciones. Esto se está lanzando ahora –varias decenas ya firmaron– y se están sumando adhesiones para lo que esperamos que sea –aunque no sé si tan grande como lo de Mar del Plata– una acción que esté a la altura de lo que se hizo en Europa, en Estados Unidos y también en Latinoamérica, en el caso de México.

Este es nuestro norte. Lo que vamos a hacer en los próximos cinco meses es una cantidad de iniciativas (si tengo tiempo comento algunas), pero el gobierno argentino, desgraciadamente, está casi en las antípodas de esta orientación. El mantra

del gobierno que inició Mauricio Macri el 10 de diciembre de 2015 es que la política exterior tiene que estar subordinada a tres objetivos: ampliar las exportaciones, dar confiabilidad para poder tomar crédito a tasas más bajas y atraer inversiones extranjeras. Ninguno se concretó.

¿Qué plantea el gobierno de Macri sobre lo que discutimos antes? Converger el Mercosur con la Alianza del Pacífico, una plataforma neoliberal para atraer inversiones y firmar una suerte de ALCA sin Estados Unidos entre estos países, por un lado, y por el otro –lo que ya mencionamos antes– apurar la firma del tratado de libre comercio entre la Unión Europea y el Mercosur. Eso de la mano de una política exterior claramente subordinada a Estados Unidos: no solamente vino Obama el año pasado y Macri fue a visitar recientemente a Trump, sino que al día siguiente de las PASO viene Mike Pence, el vicepresidente de Estados Unidos y, para algunos, el futuro presidente. El año que viene, en julio, dentro de solamente un año, vamos a tener la reunión del G-20. Macri pensó que la vidriera de la reinserción en el mundo de la Argentina van a ser estas dos grandes reuniones: la cumbre de la OMC de diciembre y el G-20 el año que viene. Suponemos que va a ser en Buenos Aires pero no lo sabemos todavía, porque ganó Trump y la cosa se complicó un poco para el gobierno de Macri.

Sin embargo, cuando uno mira un poco estos acuerdos, tiene que ver qué incidencia tienen en la economía real. En un artículo que publicó el exsecretario de Relaciones Económicas de la Cancillería, Carlos Bianco, el 31 de mayo en *Página/12*, se pregunta cómo impactaría este acuerdo que quiere firmar rápidamente Macri entre la Unión Europea y el Mercosur, si es que se puede firmar, porque también tiene mucha resistencia interna en Europa. La Argentina podría exportar 1.400 millones de dólares más a Europa –dice un estudio de la Cancillería– lo que parece bastante interesante, pero cuando lo desagregamos, 1.190 de esos 1.400 millones son carnes, y los europeos no quieren poner el tema de las carnes en discusión, es decir que si restamos las carnes nos quedan 210 millones.

¿Qué problemas tendríamos? Caerían las exportaciones de manufacturas a Brasil, por 1.300 millones de dólares, porque esas manufacturas serían reemplazadas por manufacturas europeas. Brasil le va a comprar a Europa cosas que le compraba a la Argentina. Quiere decir que ya tendríamos un saldo negativo de más de 1.100

millones. Además la Unión Europea podría aumentar sus exportaciones a la Argentina en el orden de los 3.000 millones de dólares, es decir que sólo en el aspecto comercial, que ni siquiera es el más importante, tendríamos un impacto negativo de más de 4.000 millones de dólares.

Esto es fundamental que se discuta, porque cuando se paralizaron las negociaciones por el ALCA, el tema de los subsidios agrícolas era clave. Hoy Estados Unidos gasta 100.000 millones de dólares por año en subsidios a los productores agrícolas. Si no tocamos eso y no tenemos acceso al mercado estadounidense para nuestros productos agropecuarios carece de sentido.

Cierro a otras cosas que iba a decir, simplemente los invito a una actividad que organiza la Asamblea. Esta es la primera actividad de las que vamos a tener en estos meses: va a ser mañana a las 19 en la Facultad de Ciencias Económicas, en el primer piso, frente al aula 108, justamente para discutir a qué viene la OMC a Buenos Aires. Será un panel con distintos especialistas. Creo que Consuelo va a participar ahí también, así que los invito a esta actividad, que es la más próxima que vamos a organizar desde la campaña contra la OMC. Muchas gracias.

Consuelo Silva Flores

Economista, especialista en temas de integración regional. Consultora SUPRESO Chile.

Coordinadora Grupo de Trabajo Integración Regional en CLACSO.

Investigadora miembro de la Red de Economía Mundial - REDEM. Miembro de la Junta Directiva de SEPLA.

Buenas tardes a todas y a todos. Antes que nada, quiero agradecer la invitación del IADE a discutir estos temas que son de preocupación para todos, pero especialmente para convocarnos a discutir alternativas para el desarrollo, para la Argentina y para América latina, para superar las metas que no pudimos alcanzar en tiempos anteriores.

Traje una presentación que se titula “La crisis de la globalización: desafíos y oportunidades para América Latina”. Dividí este trabajo en cinco temas que me parece que nos van a permitir ilustrar la problemática que nos convoca. Lo primero es abordar la crisis de la globalización y allí hay tres variables fundamentales que nos han mostrado que la globalización está en crisis desde hace varios años y que esa crisis se ha venido profundizando en 2016. Estas tres variables son el crecimiento mundial, el comercio de bienes y servicios y el movimiento de capitales.

Un segundo aspecto que me gustaría abordar es el creciente descontento con la globalización. Es importante tomar en cuenta que no solamente las organizaciones vinculadas con la antiglobalización han manifestado su disconformidad, sino que también organismos como la CEPAL y el Fondo Monetario Internacional han estado publicando permanentemente trabajos que ponen énfasis especial en este tema.

Un tercer aspecto es la importancia que ha alcanzado China en esta coyuntura de la globalización en nuestros países, y un cuarto aspecto es cómo América latina se inserta en esta globalización en crisis y cuál es la efectividad con que lo hace. Finalmente, voy a exponer algunas ideas que nos van a permitir debatir los desafíos y oportunidades para nuestra región, América latina.

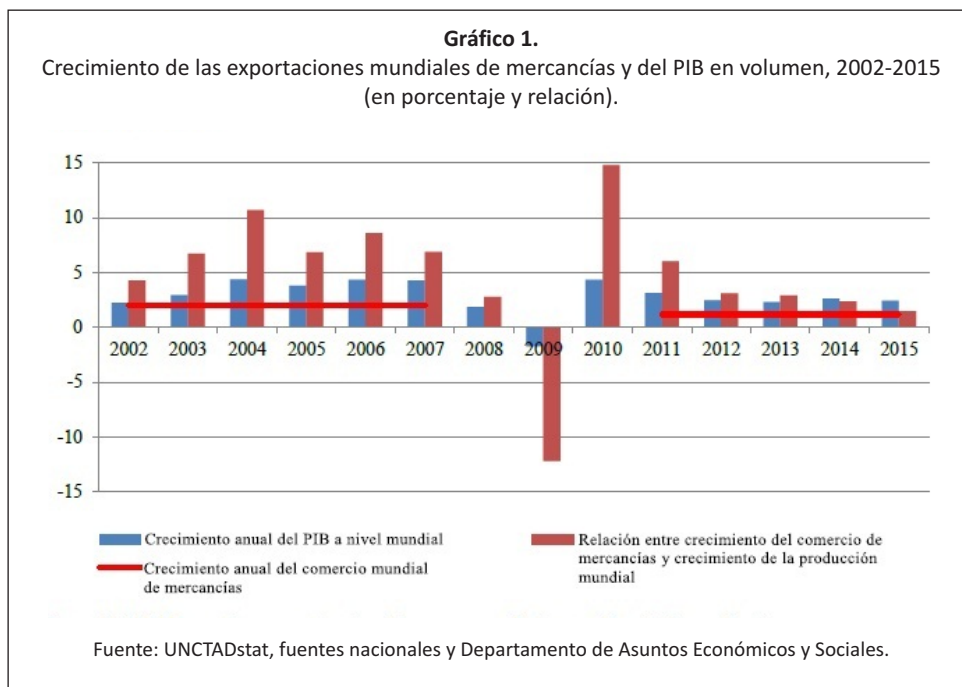
Cuadro 1.

Crisis de globalización I.

- ◆ Con el estallido de la crisis global en 2008 en Estados Unidos se desata la crisis de la globalización en su aspecto más dinámico: las finanzas.
- ◆ A ello se suma al año siguiente el comercio internacional, que en los últimos tres años ha crecido por debajo del PIB mundial.
- ◆ A casi 9 años de iniciada la crisis, el producto y el comercio global aún no recuperan los ritmos de expansión anteriores a la crisis, sobre todo en los países desarrollados.
- ◆ El estancamiento de la Ronda de Doha (2001) de la OMC fue el primer síntoma de la crisis de la globalización, agravado actualmente por el Brexit y la política exterior de Trump.
- ◆ La crisis de la globalización ha acentuado los cambios en el mapa económico mundial.

En cuanto a lo primero, podemos decir que esta crisis de la globalización surge a partir de 2008 en Estados Unidos; el sector más atacado por esa crisis es el financiero. Tal como dice el **cuadro 1**, al año siguiente se suma el comercio internacional. Para enfatizar la crisis que está viviendo el comercio internacional, en los últimos tres años esta variable ha crecido por debajo del PBI mundial. Esta crisis ya lleva nueve años, y ni el producto bruto ni el comercio mundial han recuperado los ritmos de expansión que venían mostrando antes de la crisis, y se torna difícil que lo alcancen en un corto plazo, sobre todo los países desarrollados. Si vemos el comportamiento de las economías emergentes, China, India y otros países asiáticos han tenido un crecimiento mayor al de los países desarrollados, pero también se han visto afectados por la crisis de la globalización.

Una de las primeras muestras de esta crisis de la globalización fue el estancamiento de la Ronda de Doha, que se inició en 2001 en el seno de la OMC, un organismo multilateral, y que se ha agravado con otras muestras que se han expresado en el referéndum que llama a que el Reino Unido salga de la Unión Europea (el denominado “Brexit”). La política exterior que ha impulsado Trump en lo poco que lleva su gobierno también ha evidenciado esta crisis y ha dado claras muestras de que piensa abandonar la política de grandes acuerdos regionales, pero también piensa revisar acuerdos bilaterales. En particular su preocupación es revisar el TLC de América del Norte, que lo vincula con Canadá y con México.



Respecto de la OMC, como anticipaba Leandro, hay una preocupación en general respecto de lo que fue este proyecto. Tengo la impresión de que la OMC está absolutamente debilitada, y que hoy encuentra muchos límites para volver a representar lo que en su momento era: un organismo que establecía la base para acuerdos temáticos o de diferentes dimensiones del comercio, pero sin embargo el mecanismo que utilizó para estos acuerdos que llevaron a la crisis, que son los consensos hacia el interior de la OMC, ha desvirtuado el principio de que cada país tiene un voto. Por eso yo creo que esto es lo que la ha llevado a la crisis y al replanteamiento en el que hoy está inmersa.

Para terminar este punto, la crisis de la globalización ha acentuado los cambios en la actual etapa de la economía mundial. Los grandes ganadores han sido China y otras economías asiáticas. En el **gráfico 1** estamos observando el crecimiento de las exportaciones mundiales de mercancías y del PBI mundial. Allí se ve claramente que hay una caída muy fuerte del PBI en 2009 y en el año siguiente hay una recu-

peración, pero no se mantiene en el tiempo. En los últimos tres años relevados, desde 2013 hasta 2015, las tasas de crecimiento son bastante bajas. En 2016 el PBI sólo alcanza un 2,2% de crecimiento, la menor tasa alcanzada desde 2009.

Por su parte, el comercio mundial en 2016 sólo creció un 1,2%. Recordemos que la OMC, en septiembre de 2016, corrigió la proyección a 1,7%. Sin embargo, terminó siendo bastante menor que la proyección original. Esta es la tercera menor tasa alcanzada por el comercio mundial en los últimos treinta años, lo que muestra la magnitud de la crisis de la globalización.

Un segundo aspecto que me propuse abordar es cómo se manifiesta el descontento hacia la globalización, y allí he considerado algunas ideas que entrega la OMC, que son coincidentes con otras que ha expresado el Fondo Monetario Internacional. Ellos manifiestan que uno de los aspectos que han sido recurrentes en el bajo dinamismo de la economía global son las altas tasas de desempleo en Europa, y en Estados Unidos, la fuerte precarización del trabajo. Como consecuencia de esto, un estancamiento salarial en las economías avanzadas y la preocupación por la mayor desigualdad en la distribución del ingreso, que es un indicador que se ha acentuado en términos de desigualdad. Si uno mira las estadísticas en los niveles nacionales y globales, las tendencias son bastante preocupantes.

Una de las consecuencias que los países de la región estamos viviendo, quizá no tanto como en Estados Unidos y en Europa, es la intensa competencia comercial de Asia, que es uno de los elementos relevantes de la globalización y los impactos disruptivos de la revolución digital en los flujos transfronterizos. Esta es una de las preocupaciones que manifiesta la CEPAL dentro de los mayores impactos.

Otros impactos de la crisis se dan en el plano monetario, y el ejemplo de ello es la depreciación del euro durante los últimos años. En nuestra región tenemos expresiones propias: con la pérdida de valor del real brasileño o del peso argentino.

Con este panorama podemos entrar en el tercer aspecto que quería mencionar: quiénes resultan ganadores o quiénes pierden espacios con esta crisis de la globalización, y ahí pienso que China ha logrado instalarse en el espacio que han ido dejando los países avanzados, en particular Europa y Estados Unidos. Se muestra un

marcado ascenso de Asia, en particular de China, y el debilitamiento de las economías avanzadas. Este ascenso de China se manifiesta en una mayor participación en la producción, pero también en el comercio y en la inversión extranjera directa global.

Una de las cuestiones que rescataba el Fondo Monetario Internacional es la ganancia de posición que tiene China en las finanzas mundiales, a pesar de las turbulencias que se han vivido en el nivel global. Pese a que China ha sufrido una desaceleración, ha alcanzado tasas altas en comparación con el resto del mundo: un 5%, y esto impacta de manera decisiva en el contexto del resto de los países, porque está representando cerca del 50% del PBI mundial. Ninguna otra economía en el mundo tiene un poder superior.

China ha cambiado su estrategia de desarrollo y esto también tiene impactos para nuestras economías, porque al redirigirse hacia el mercado interno, hacia los servicios y hacia la tecnología, ha disminuido su demanda sobre las exportaciones de productos primarios, y en ese caso la economía argentina se ha visto bastante desfavorecida, lo mismo que la chilena y la brasileña. Esta estrategia de desarrollo ha tenido un impacto importante sobre nuestras economías.

Otro aspecto que quiero mencionar para cerrar la temática de China es cómo puede alcanzar el liderazgo en este escenario de crisis de la globalización. Allí es importante la conducta de Estados Unidos y la Unión Europea, que han dejado un espacio que ocupó China. Recordemos que cuando se discutía la incorporación o la suscripción de megaacuerdos había una disputa geopolítica bastante importante, y ante el abandono del protagonismo mundial por parte de Estados Unidos y de la Unión Europea, China comienza a erigirse como líder de la globalización. Lo que Estados Unidos ha hecho es desechar los megaacuerdos; abandona el TTP y prácticamente ha renunciado a otros acuerdos regionales o está en proceso de revisión de ellos. También se ha propuesto revisar su participación en organismos multilaterales como la OMC.

Frente a esto, cabe decir que China tiene un espacio mucho mayor de desarrollo dentro de la estrategia que está impulsando de acuerdos regionales, ya que tiene agrupado el 48% de la población mundial en el acuerdo Asia-Pacífico, un espacio

Cuadro 2.

El ascenso de Asia y China.

- ◆ El escenario económico global está marcado por el rápido ascenso de Asia (China) y el debilitamiento de las economías avanzadas.
- ◆ Dicho ascenso se manifiesta en la mayor participación (predominio) en la producción, comercio e IED global.
- ◆ Recientemente el país ha venido ganando posiciones en las finanzas mundiales a pesar de las turbulencias.
- ◆ China se ha desacelerado en los últimos años, pero sigue creciendo a un ritmo cercano al 6,5% y aportando de manera decisiva (sobe el 50%) del PIB mundial.
- ◆ China ha cambiado su estrategia de desarrollo, acentuando el mercado interno, los servicios y la tecnología.

mayor que el que ofrecía el TTP. En el **cuadro 2** se analiza la participación en otros sectores, como los servicios y otros modos del intercambio comercial y del movimiento de capitales. Por este camino China está consolidando un liderazgo alternativo, con la constitución de una asociación económica regional amplia, que, como ya vimos, representa más del 40% del comercio internacional y de la población mundial. China también ha propuesto suscribir acuerdos plurilaterales, con la diferencia de que están orientados a temáticas particulares; por ejemplo, las inversiones en infraestructura, donde no solamente pueden participar los países que estén dentro de la región sino aquellos que estén afuera. Se trata de acuerdos que tienen un alcance amplio y que marcan una fortaleza.

Otro punto que anuncié es la relación entre la globalización y las economías emergentes. Aquí es importante destacar cómo enfrentan éstas la actual crisis de la globalización.

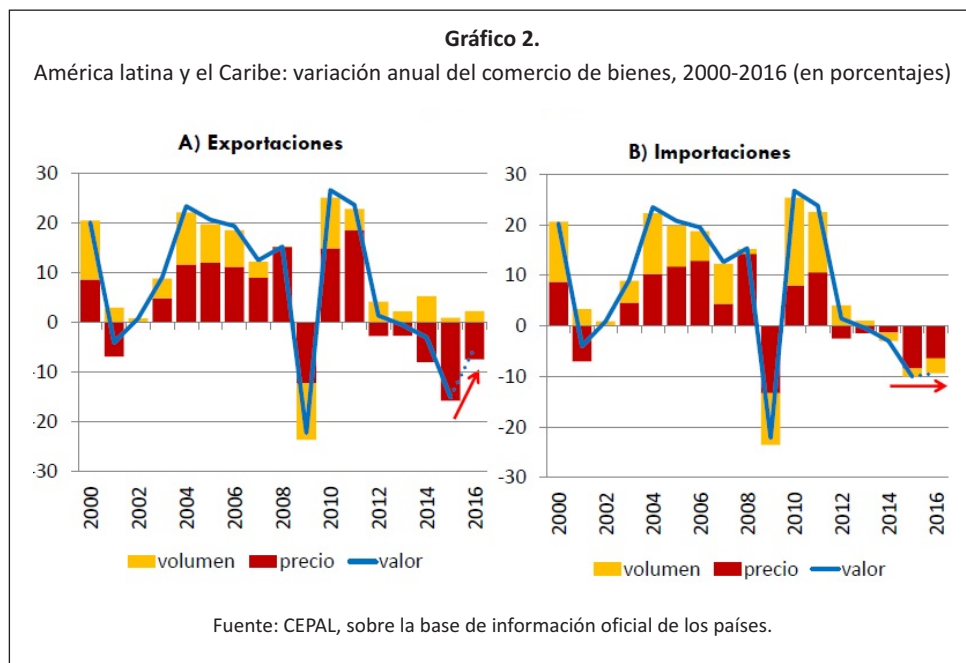
Recordemos que una tendencia es que las economías emergentes han crecido históricamente, en términos generales, por debajo de los países desarrollados, pero en los últimos años han tendido a crecer más que ellos, especialmente después de la crisis, aunque hayan tenido también una caída.

La particularidad es que estas economías emergentes, después de la crisis de 2008-2009, captaron muchos flujos de capitales, dadas las políticas que aplicaron Estados Unidos y Europa, y por lo tanto, dado que las tasas de interés en Estados Unidos resultaban muy bajas, llegando a cero, los países emergentes recibieron esos flujos, lo cual benefició a nuestras economías. Los riesgos que se vivieron en esta dinámica posterior a la crisis se han revertido después de 2013, por las señales que ha dado la Reserva Federal de que habrá un aumento de las tasas, lo cual incrementó la fuga de capitales desde los países emergentes hacia Estados Unidos, con lo cual el flujo es inverso y genera otros riesgos y repercusiones. Los riesgos son un mayor proteccionismo, con desbalances, y la tendencia al ajuste. En los años anteriores muchos países, como la Argentina, habían adoptado medidas proteccionistas. En el escenario internacional la Argentina era uno de los países que había aplicado un mayor número de esas medidas en un corto período de tiempo.

Los flujos transfronterizos *offshore*, las tensiones migratorias y las brechas digitales generan repercusiones en nuestro crecimiento, y las mayores de ellas son la exposición a la volatilidad financiera, el endeudamiento y el retroceso social.

¿Cómo nos relacionamos entonces con esta globalización en crisis desde América latina? La crisis de la globalización no sólo concierne a los países desarrollados sino que dificulta la integración de América latina y genera la tendencia hacia una mayor autonomía económica y política.

Esta crisis, si la vemos como oportunidad, no facilitaría el predominio regional de Brasil, por su tamaño mayor respecto del resto de los países. Quiero detenerme en esto un momento para señalar que en América latina se han hecho esfuerzos de integración. El más reciente ha sido en orden a una nueva arquitectura financiera regional, donde se planteaba establecer un banco, el Banco del Sur, y realizar transacciones con una moneda única que no era una moneda física, un billete palpable, sino una unidad que se iba a utilizar para las transacciones comerciales dentro de la región. El país que impidió que esta idea se concretara fue precisamente Brasil, que optó por fortalecer una alianza con los BRIC y por el multilateralismo a través de la OMC.



La crisis que hoy sufre Brasil abre una oportunidad para la integración regional y a fin de que este proceso sea mucho más participativo y más político para que todos los miembros de la región puedan consolidar una alternativa a los efectos de fortalecer el comercio y las finanzas Sur-Sur y una mayor integración regional.

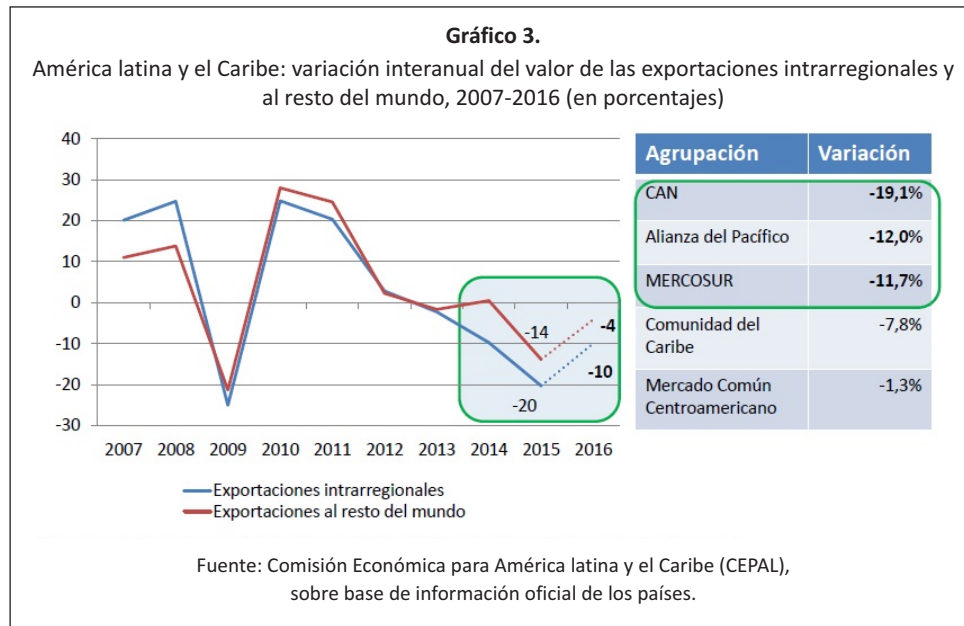
Estas posibilidades de mayor autonomía tienen como obstáculo las profundas recesiones que sufren varios países que hoy tienen gobiernos derechistas, como es el caso argentino, pero también afectan a otras economías latinoamericanas. Para ilustrar esta necesidad de integración regional y de fortalecer esta alianza dentro de la región quisiera mostrar tres gráficos.

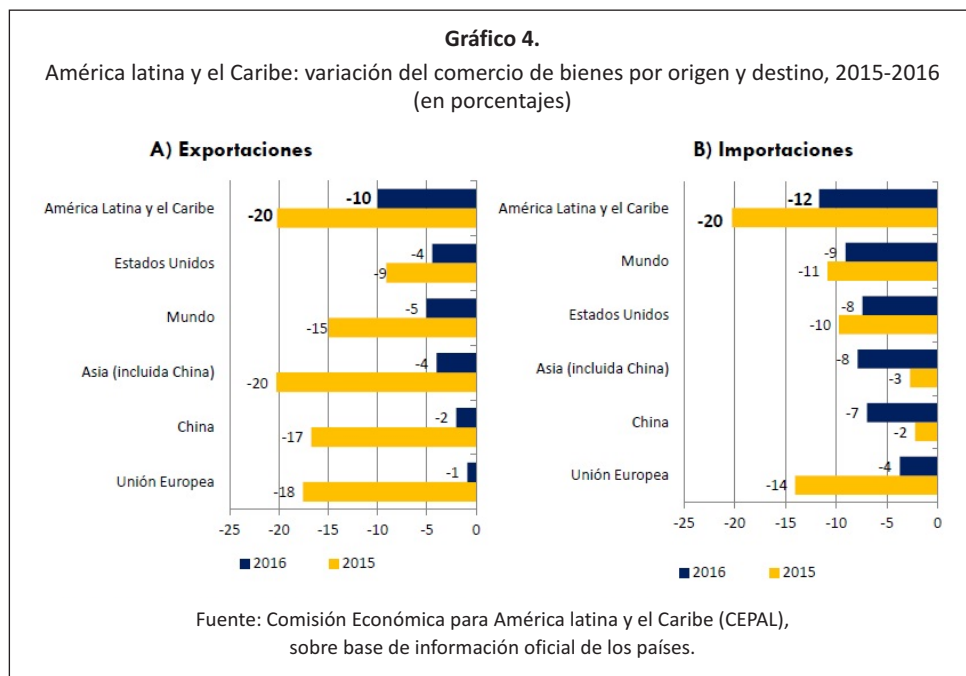
El primero es el **gráfico 2**, de América Latina y el Caribe y muestra la variación anual del comercio de bienes entre 2000 y 2016, donde se observa una tendencia recurrente en nuestra región: tras una crisis, lo que viene es una afección a las exportaciones, y lo que tienen que hacer nuestras economías para compensar el valor

es exportar mayor cantidad, pero el precio no va a volver a ser el que era antes de la crisis. Este es un fenómeno que está ocurriendo ahora por la caída del precio de las commodities, ante lo cual las economías buscan aumentar el volumen de las exportaciones: cobre, celulosa o soja, pero el precio no va a volver a ser el de antes.

Un segundo es el **gráfico 3**, que ilustra la variación interanual de las exportaciones intrarregionales en América latina y el Caribe y respecto del resto del mundo. La variación es claramente negativa, bastante profunda en algunos casos, y lo necesario es fortalecer las exportaciones intrarregionales que permitan cambiar este cuadro tan negativo.

Por último, en el **gráfico 4** está el comercio con todos los países de la región de América latina y el Caribe, la variación del comercio de bienes por origen y destino, y allí la caída ha sido del 20% en 2015. Es un escenario que debe revertirse y esto debe ser parte de una reflexión conjunta.





Para ir terminando, quiero señalar que las bases materiales de los acuerdos económicos se han visto debilitadas, y ello no sólo se dio por la contracción del comercio internacional y la caída de algunos megaacuerdos sino también por el largo proceso de desindustrialización y la crisis de la primarización. Ambas situaciones siguen sin alternativa.

La permanente volatilidad monetaria y el endeudamiento creciente son otros aspectos de la fragilidad de América latina. Para el resto de la década se proyecta una leve recuperación del comercio regional, de un 3% anual.

Los gobiernos derechistas son claramente una amenaza a la integración regional, pero han perdido su referencia en Estados Unidos y quedaron a la deriva, y al parecer su única opción de alianza estaría con los países asiáticos, que concentran la mayor población del mundo y el mayor dinamismo económico. Esto es muy importante y hay que reflexionar para buscarle una salida, porque con la pérdida de

la influencia que tenía Estados Unidos se han debilitado las opciones para estos gobiernos de derecha, que antes apostaban por una mayor integración con esa potencia. Hoy se han quedado sin esa alternativa y tienen que mirar hacia Asia. China representa para casi la totalidad de los países del continente uno de los principales proveedores de bienes de consumo y de capitales y el principal destino de sus exportaciones, sobre todo para los países del Cono Sur. Los gobiernos derechistas que hoy están en la mayoría de los países del continente no tienen respuestas para la crisis de la globalización y siguen aferrados a esquemas ortodoxos que han fracasado.

La crisis de la globalización es irreversible y se profundiza año tras año, pero estos gobiernos derechistas siguen aferrados a los esquemas de liberalización asociados para profundizar la globalización en nuestras economías.

Lo último que quiero proponer son algunas tareas para la integración regional y señalar que ante la crisis de la globalización es necesario y urgente avanzar en esa integración, pero es necesario que sea de manera distinta a como ha sido en experiencias previas. Una cuestión importante es que si los procesos de integración tienen un carácter más político, que esa decisión no pase solo por los gobiernos. Es necesario avanzar hacia una convergencia, impulsar la integración monetaria y financiera, retomar la discusión sobre el Banco del Sur y una moneda regional, implementar la integración energética y un programa regional de infraestructura, desarrollando también zonas productivas regionales.

Pienso que es necesario replantearse la integración desde abajo, con una mirada distinta a como se ha hecho desde los gobiernos. En el nivel nacional, debe avanzarse en la complementación productiva con otros países, basada sobre políticas comerciales e industriales consistentes, con innovación tecnológica y un gran impulso ambiental. Esto es todo y espero que podamos discutirlo. Muchas gracias.

Alfredo Serrano Mancilla

Doctor en Economía por la Universidad Autónoma de Barcelona (España),
director ejecutivo del Centro Estratégico Latinoamericano Geopolítico (CELAG).
Profesor de Posgrado y Doctorado en universidades internacionales
(España, México, Ecuador, Bolivia, Argentina, Venezuela, Colombia). Asesor y consultor Internacional.

Muchas gracias al IADE, particularmente a Marisa y a Martín. Con todos los viajes de esta semana casi se me olvida que tenía que estar aquí. Siempre se agradece la posibilidad de discutir. La pregunta que se ha hecho previamente el panel es tentadora, seductora y compleja: de un lado del charco está el capitalismo y del otro el concepto de independencia. Es como discutir entre muerte y vida en el mismo espacio. No es algo sencillo, fundamentalmente por lo que ya han dicho los compañeros, tanto Leandro como Consuelo.

Creo que casi todos coincidimos en que estamos en un momento histórico distinto, con muchas particularidades. Es complejo caracterizar esta transición geoeconómica en la que estamos inmersos. A veces los economistas tenemos la fea costumbre de hacer demasiado “copy and paste”: copiamos como si esto mismo ocurriera como en la crisis de sobreproducción de 1870, o cuando se dio la crisis de finales de los setenta, y así podríamos ir citando. Como siempre, hay algunos elementos comunes, pero también hay algunas particularidades o especificidades de este momento histórico, que yo creo que es clave caracterizar, fundamentalmente para intentar, de manera humilde, acercarse a responder la pregunta de si hay posibilidades de independencia económica en ese hábitat que es el capitalismo en este momento histórico.

Yo creo que en esta última década han pasado infinitas cosas. Si uno mira lo que tenía escrito, pensado o dicho formal o informalmente es difícil sostener tantos cambios en tan poco tiempo. Hay un concepto que Consuelo planteaba, que por cuestiones de tiempo quizá no pudo profundizar, que es que hasta en el seno del propio establishment se está trabajando el concepto de estancamiento secular por parte de gente como Larry Summers, exsecretario del Tesoro; el propio Kenneth

Rogoff, un exdirector del FBI, o Krugman, quizás el más conocido, que es plantearse, dicho de una manera muy rápida: ¿hay posibilidades de que el capitalismo tenga una tasa de crecimiento sostenible si no es a través de la creación de burbujas? ¿Es factible esto?

El propio capitalismo está discutiendo puertas adentro esta cuestión en el ámbito académico. Están ahí discutiendo si realmente, después de las distintas burbujas, de las “punto com”, de la burbuja inmobiliaria, por no hablar de la gran burbuja de la economía financierizada, del capital ficticio, que tiene un protagonismo conocido por todos en la economía, existe esa posibilidad, fundamentalmente por los datos que marcan una tasa de productividad de la economía real a la baja, sin capacidad de relanzarse; una economía real a la deriva, absolutamente dependiente de la economía financierizada, con una caída de la demanda interna en la mayoría de los países centrales, con la caída que mostraba Consuelo del comercio internacional, lo cual es un cóctel molotov bien jodido para el capitalismo cuando tiene que buscar cómo sostener un patrón de acumulación global, de dominación del centro respecto de la periferia.

En ese sentido, más allá de estar del otro lado, como si hiciera falta disimularlo, no hay que considerar con ingenuidad que el capitalismo no ha sabido resolver este tipo de crisis. Hay que tener mucho cuidado, porque tiene gran capacidad para reciclarse, rearticularse, reordenarnos. Muchas veces los que estamos en este lado del charco defendemos a nuestro Simón Rodríguez, y si ellos son capaces de hacer algo es inventar y reinventar. Son especialistas en inventar, y cuando hay hegemonía no pasa nada si fallan, si la cagan. Lo han hecho a lo largo de la historia: en determinados momentos buscaron consumidores en el mundo, en otros momentos buscaron que las transnacionales se reubicaran en el mundo, y yo creo que hay que estar atentos, porque están pensando cómo reinventar el modelo del orden geoeconómico global. Allí es donde quizá, para no redundar, podría plantear algunas pinceladas respecto de algo que ha pasado más inadvertido, sumándome a las tesis de la mayoría de los compañeros sobre los tratados de libre comercio.

No voy a repetir lo que dijo Leandro, que suscribo plenamente, o el tema financierización, que presentaba la compañera mexicana, pero hay aspectos que considero novedosos en esta etapa. Uno de ellos es cómo el capitalismo central, si es que

cabe el término, funciona en el siglo XXI, porque seguir sosteniendo las categorías de centro y periferia de hace décadas es necesario y tiene vigencia, pero ¿dónde carajo se ubica China en estas categorías muy útiles en clave analítica, pero que hoy requieren muchos matices? Uno de los aspectos que me llaman la atención es si en esta relación es posible la independencia económica de las naciones latinoamericanas (Nota a pie de página: aquellos países que quieran independizarse económica y políticamente, pero para otros es muy jodido intentar responder a una pregunta que no está ni siquiera en su manual). En ese sentido, pensar que Macri está preocupado por su vuelta al mundo de otra manera no ha lugar. Sí estamos preocupados muchos de acá en un aspecto o un fenómeno muy interesante, que es el desembarco de las medianas empresas en América latina.

Yo creo que estamos muy atentos a las grandes transnacionales, a los Santander, a los BBVA o a las grandes empresas telefónicas y del mundo de las telecomunicaciones que alguien ha citado por aquí, que desembarcaron en los ochenta y en los noventa y que lo siguen haciendo en esta ola de expansión y transnacionalización en América latina, pero creo que no tenemos que dejar de estudiar el fenómeno de las medianas empresas en la región. Una mediana empresa alemana es una empresa gigante en Ecuador. Una mediana empresa francesa exitosa es una amenaza brutal para las políticas de compras públicas que incluso se protegían tradicionalmente en los tratados de libre comercio. Pongo un caso muy concreto que hemos intentado estudiar en nuestro espacio: por ejemplo, cuando tú intentas políticas de compras públicas, ¿puedes procurar que a partir de un volumen de negocios no entren las grandes? Pero eso significa que pueden entrar las medianas y las pequeñas. Lo digo porque nos hemos protegido en aras de aumentar la soberanía y la independencia económica y hemos dicho: “que no entren las gigantes”. Esto se negocia hoy en día en todos los tratados de libre comercio con las potencias mundiales, pero se deja que las medianas empresas entren y se pongan a “jugar” en cancha nuestra. Imaginen lo que es para un país como Bolivia la llegada de medianas empresas estadounidenses.

Quiero decir esto porque me parece que es un fenómeno novedoso, propio del siglo XXI, en el cual hay medianas empresas que lograron quedarse dentro de los sistemas, mientras que otras desaparecieron en el proceso de reconcentración del capital que había empezado en los países centrales. Es obvio que hubo una fagoci-

tación de las chicas por las grandes, pero muchas medianas y pequeñas empresas están intentando ver cómo se ubican. Los países que pusieron la “alfombra roja”, como Colombia, Perú, Chile o México, han desatado un experimento brutal. Cuidado con Ecuador, que ya ha firmado su acuerdo-asociación con algunas particularidades diferenciales respecto de Perú y Colombia, pero que en un gran porcentaje sigue teniendo una parte de los tratados de libre comercio.

Insisto en que además de este fenómeno que me parece interesante hay otra cuestión que ha salido aquí y que quisiera enfatizar en el diagnóstico de este capitalismo nuevo que intenta de alguna manera reubicarse en América latina, sobre todo en la Argentina y en otros países de la región. Es la cuestión de que no se preocupan de las viejas dimensiones de las relaciones económicas; en cambio, están muy preocupados por las nuevas dimensiones de la política económica. Hay un tratado sobre los derechos de propiedad intelectual, que se conoce como API, que es tanto o más relevante que cualquier tratado de libre comercio. Hoy en día la propiedad intelectual se convierte en un eje ordenador y repartidor de la riqueza global. Por lo tanto, cuando uno, en un país periférico pero no tan chico dentro de la región, como la Argentina, se plantea cambios en los procesos productivos, a veces pierde de vista estadios intermedios como el de la propiedad intelectual. Esto genera una transformación del patrón productivo, algo así como un maquillaje, porque sigue habiendo una fuerte dependencia importadora de todos los insumos intermedios y de todo el valor agregado que viene detrás de la propiedad intelectual.

Hacíamos ejercicios para ver cómo en algunos países que transformaron su matriz productiva, como la Argentina, Ecuador o Bolivia, a partir del tercer o cuarto encadenamiento productivo las grandes transnacionales seguían estando presentes. Dicho de otro modo, se quedan en el gran metabolismo económico de la región. Esto es algo que el capitalismo ha hecho históricamente. Uno puede decirles que se vayan e incluso poner garantías de soberanía o independencia económica en las constituciones, pero vuelvo al punto central de la pregunta: el capitalismo tiene una gran capacidad para disfrazarse, saltar la valla y reubicarse en el nuevo metabolismo que emerge. Los casos argentino, ecuatoriano o boliviano son muy interesantes: ha habido grandes cambios en la matriz productiva, lo que hace que no haya una dependencia tan fuerte como para importar el producto terminado, pero los

insumos productivos fundamentales no se elaboran allí. La Argentina es uno de los países de la región donde mejor se ha trabajado lo que algunos autores llaman “fragmentación geográfica” de la producción mundial. Hace treinta o cuarenta años se acabó la época de “hacerlo todo en casa”, y cualquier producto se transnacionaliza. Se ha hablado aquí de la deslocalización. Es un poco feo pensar en trabajadores con los pupitres adentro: mejor sacar los conflictos afuera. Estas cadenas grandes de valor están haciendo que incluso tengamos que pensar nuestro anhelado modelo de sustitución de importaciones que proviene de la vieja CEPAL.

Si seguimos pensando que los modelos “Easy” son compatibles con la idea de sustitución de importaciones del viejo manual de la CEPAL, surgido de las corrientes heterodoxas del momento, nos estaríamos engañando, porque la Organización Mundial del Comercio pone el sello de “producto hecho en casa” solo a partir del 5% del valor agregado local. Dicho de otra manera, con el 92% de valor agregado de origen extranjero a cualquier tipo de producto, este producto lleva el sello de “hecho en casa”, lo cual significa que hay una aparente transformación de la matriz productiva, pero la dependencia importadora sigue siendo de alta densidad, y esto es para mí uno de los temas fundamentales: cómo romper esas cadenas de dependencia económica. Otro aspecto está en las políticas de compras públicas, como decía Leandro, y allí está uno de los grandes intereses de la Organización Mundial del Comercio, que es la liberalización amplia de las políticas de compras públicas.

Hay un fenómeno que no quisiera pasar por alto y me parece determinante, que es algo que no ha fraguado del todo en los países centrales, si cabe el término, y esto es el nacimiento de una lógica de los países centrales que impacta en la periferia. Es el fenómeno de las “translatinas” o “multilatinas”. La importancia en América latina de estas grandes transnacionales con sede en la propia América latina es determinante para explicar esas relaciones entre el capitalismo y la independencia económica. No sólo hay que luchar por la independencia económica cuando se trata de BBVA, Telefónica o Movistar, pues aparecen estas “translatinas” que tienen una cabida fundamental en la reconfiguración del orden económico latinoamericano. De hecho, si uno mira los programas de gran integración en infraestructura de los que hablaba Consuelo, son proyectos muy articulados con las grandes “translatinas” de la región. Me llama poderosamente la atención y me preocupa mucho que cuando trabajamos esta discusión sobre capitalismo e inde-

pendencia económica estemos eclipsando la importancia geoeconómica que tienen hoy las “translatinas”, que son tan determinantes como las transnacionales a la vieja usanza.

Si uno observa el comportamiento de Avianca, Techint, Odebrecht o las empresas mexicanas, tienen la capacidad de reordenar todo el flujo financiero de inversiones extranjeras directas. Los datos de la CEPAL muestran la variación de la Argentina en esta materia y la mayor inversión extranjera directa es la de las “translatinas”. Por lo tanto, es una variable macroeconómica a nivel regional que tiene mucho vigor y mucha importancia.

En este aspecto, me parece que una vez caracterizado lo que está pasando en el nivel global, por todo lo que han dicho los compañeros sobre la cuestión de la financierización como tema relevante de la economía, hay un aspecto que hay que añadir, aunque no termino de tener en claro cuál es ese movimiento de tantos actores en tan corto período de tiempo: cómo podemos seguir pensando la multipolaridad emergente durante la última década, cuánto de bloque hay en los bloques –valga la redundancia o el juego de palabras–, cuánto en el Mercosur tiene comportamientos monolíticos. No tengo muy en claro cuán sencillo vaya a ser el acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur: Leandro lo dejaba entrever en conflictos como el de la carne. Es muy difícil: de hecho, se han ido perdiendo ciertos bloques precisamente por la dificultad de este momento. Yo creo que hay una suerte de “sálvese quien pueda”: hay un darwinismo geoeconómico que nos cuesta identificar. Por eso es difícil explicar cómo el Uruguay en algún momento le hizo un guiño al ALBA y termina más cerca de la Alianza del Pacífico, o cómo muchos otros países de la región, como Ecuador, son capaces de sostenerse dentro del ALBA y a la vez firmar acuerdos comerciales con la Unión Europea.

Lo que quiero decir es que no hay posturas tan homogeneizantes en los bloques como hace diez o doce años, y eso nos dificulta uno de los desafíos que nos planteaba Consuelo y que para mí son fundamentales, como la integración. Ahí se da algo que es propio de los dilemas de época que se están dando hoy en materia económica en la región, incluso en los países no gobernados por la derecha, que tienen una tensión muy jodida que no saben cómo resolver, siguiendo con lo que decía la compañera: transformaciones o procesos de cambio que pasan por

un fuerte componente de bandera nacional a la vez que tienen que plantear banderas supranacionales. Hay un ejemplo de integración en el sector financiero, que es el proyecto del Banco del Sur, pero hay otro que ha pasado inadvertido en el marco de la UNASUR y en el que se le dio competencia a Ecuador: la creación de un árbitro regional que sea competente frente al CIADI, el gran árbitro del Banco Mundial. Esto ha pasado inadvertido en la discusión en el último año y medio, y sin embargo, hace dos o tres años había una competencia establecida dentro de la UNASUR para que Ecuador creara una suerte de nuevo árbitro regional que tuviera la posibilidad de ser una alternativa al CIADI. Sin embargo este proyecto quedó en la nada.

Las dificultades que tiene Brasil han hecho que no haya firmado ningún tratado bilateral de inversión. Por otro lado Bolivia no puede firmar estos tratados a partir de la nueva Constitución. Lo que quiero decir con esto es que la elección de socios en el nivel internacional para esta relación entre el capitalismo y la independencia económica es determinante.

Otro acuerdo importante es el conocido como “Consenso de Beijing”, que hoy pivota o se enfrenta al viejo consenso de Washington, que nos plantea cómo resolver la presencia o la relación con China. Algunos autores hablan de cuán necesaria es la inserción en el mundo desde la periferia, desde América latina, para depender menos de Estados Unidos: cuánto nos insertamos finalmente a través de los BRICS, para dejar de depender tanto de los países del bloque europeo o del bloque estadounidense, y ahí quedan muchas discusiones por resolver, porque hay una segunda cuestión, que hace diez años no la teníamos: cómo relacionarnos con China, qué tipo de relación tener con los países asiáticos, como decía la compañera. Pongo un ejemplo reciente: hay siete u ocho países que han estado en la última cumbre de Corea del Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII). Lo que quiero decir es que hoy en día no sólo están el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional en la región, sino que otros grandes bancos internacionales están presentes, y hay que ver qué tipo de relación queremos tener con ellos. Es una suerte de *trade-off* muy complicado, de equilibrio tenso permanente: cómo lograr mayor independencia económica respecto de los países centrales tradicionales sin poner en riesgo la independencia respecto de los países emergentes, pero a mí me gusta más definir a China como un país emergido.

Para quienes tenemos pensamientos económicos heterodoxos, que me imagino somos la mayoría de los que estamos aquí, hay una necesidad de ser creativos. Frente a la dificultad de buscar nuevos instrumentos que se están discutiendo en muchas partes de la región, afortunadamente el bloque de países progresistas nos ha dado pistas para ver cómo repensar esa fórmula y esas políticas económicas. Insisto que únicamente con aquellas viejas categorías no nos alcanza, pero entre otras cosas tenemos que pensar cuáles son las políticas tributarias adecuadas para un período con grandes restricciones externas. Tendríamos que hablar de soberanía tributaria. Los países con gobiernos derechistas, alineados en la restauración conservadora, la tienen clara: cuando hay una contracción externa, esto se traduce en mayor contracción interna, en términos de derechos sociales. La dificultad está en cómo se resuelve esa ecuación para el bloque de países progresistas, cuando no queremos que haya contagio en términos de merma de derechos sociales.

Creo que la “pata tributaria” está poco explorada en el campo progresista latinoamericano en este momento. Incluso si uno mira la política tributaria de los cinco o seis países que han avanzado más en materia de derechos sociales, han hecho muy poco en este sentido. Me atrevo a decir que hay una política tributaria que no está pensada para la gran riqueza o el patrón de gran acumulación del siglo XXI para el sector financiero. El sector financiero es el gran invisible de las políticas tributarias en la actualidad. Si uno observa cifras y cifras de cómo la política tributaria aborda la cuestión financiera, vemos que los grandes financistas están muy felices con nuestra política tributaria. Tenemos un gran desafío en la región, un desafío de políticas tributarias distintas. No piensen solamente en la redistribución desde el gran modelo ortodoxo, sino también en la eficacia. Yo creo que uno de los aspectos más ambiciosos de la política tributaria en Ecuador ha sido llevado a cabo en la última década y ha estado vinculado con lo productivo. Es muy interesante para repensar.

Para ir cerrando, en materia cambiaria hay experiencias interesantes para ver cómo sortear las restricciones que impone la Organización Mundial del Comercio en la economía. Es interesante ver cómo el propio Rafael Correa reinventa una serie de “timbre cambiario” para sortear todas las penalizaciones que se imponen a causa de una política arancelaria. Si bien se permiten las políticas paraarancelarias en los países centrales, con todo tipo de barreras fitosanitarias y de cualquier índole,

que ya sabemos cómo funcionan, creo que es interesante pensar, desde nuestro lugar, qué tipo de políticas paraarancelarias podemos implementar. Algunas son las fitosanitarias o las de control de calidad que se aplican en los países centrales, pero este “timbre cambiario” sirve para manejar las cotas de importación que hoy imponen los tratados de libre comercio. Me parece que son problemáticas que deberíamos repensar. Esto es parte de las dificultades que tenemos hoy, incluso el tema del dinero electrónico, que ha sido muy discutido en la región latinoamericana. Plantearse la independencia económica en el ámbito monetario es demasiado osado, y quizás esté al final del camino, pero hay un ámbito interesantísimo de la creación de dinero electrónico en nuestros países. Estoy hablando de una transición bimonetaria que se está discutiendo en algunos lugares. Eso no significa que sean soluciones fáciles, de las que se logran al tocar un botón o con un software que resuelve todo. Los que estamos más cerca de la política sabemos que las cosas no funcionan así, pero sí hay posibilidades de aprender de los errores en los intentos que se han hecho, con monedas de compensación. Me parece que tenemos que tender a modelos de compras públicas regionales. Creo que existe la posibilidad de establecer patrones de compras públicas regionales, pero es curioso que incluso dentro del bloque progresista, con lo que es el ALBA como expresión progresista, no se ha avanzado hacia estos mecanismos de compras públicas con proveedores intermedios en la región.

En ese sentido, me parece que desde nuestro lado tenemos una responsabilidad frente a la pregunta que nos hacía el programa de la Jornada sobre el capitalismo y la independencia económica. Hay mucho que hacer, mucho que pensar y fundamentalmente mucho que crear. Muchas gracias.



*Primer panel: **La estructura financiera global como límite al desarrollo.**
De izq. a der.: Magdalena Rúa, Alfredo García y Eugenia Correa.*



*Segundo panel: **América latina y el capitalismo central.**
De izq. a der.: Consuelo Silva Flores, Sergio Carpenter,
Leandro Morgenfeld y Alfredo Serrano Mancilla.*



Realidad Económica

Nº 311 • AÑO 46

1 de octubre a 15 de noviembre de 2017

ISSN 0325-1926

Páginas 111 a 137

TRANSFORMACIONES

La industria textil en crisis bajo las políticas económicas actuales*

Juan Cruz Lucero**

* Este artículo es un desprendimiento del informe “Panorama Industrial I. Industria Textil”, del Observatorio de Industria del Centro de Economía Política Argentina (CEPA). Elaborado por Nicolás González Roa, Juan Cruz Lucero, Juan Manuel Ortiz, Javier Pérez Ibáñez y Juan Manuel Sánchez.

** Licenciado en Relaciones Internacionales (USAL) y Maestrando en Economía Política (FLACSO). Es integrante del Centro de Economía Política Argentina (CEPA).

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: Septiembre de 2017.

ACEPTACIÓN: Septiembre de 2017.

Resumen

Este artículo desarrolla una caracterización de las transformaciones que afectaron a la industria textil en el primer año y medio de la gestión de la Alianza Cambiemos. La importancia de analizar la dinámica de este sector se asocia con la influencia que tienen las manufacturas textiles en términos de empleo y sus impactos en importantes sectores sociales. El trabajo se compone de un primer apartado que repasa la trayectoria productiva reciente de la industria textil. El segundo punto describe los impactos en materia de costos por las modificaciones en las tarifas de los servicios públicos. En tercer lugar se revisa el desempeño comercial externo, a partir de diciembre de 2015, analizando la dinámica de importaciones y exportaciones de la industria textil en su conjunto. Por último, se presentan las principales conclusiones.

Palabras clave: Industria textil - Argentina - Posconvertibilidad- Desarrollo Económico

Abstract

The textile industry in crisis under current economic policies

This article develops a characterization of the transformations which affected the textile industry during the first year and a half of the Alianza Cambiemos administration. The importance of analyzing this sector's dynamics is associated to the influence that textile manufacturing has in terms of employment and its impact on important social sectors. The paper has a first part which goes over the recent productive trajectory of the textile industry. The second part describes the impact in terms of costs caused by the modifications in prices of public services. The third part holds a revision of the performance in terms of external commerce starting December 2015, analyzing the dynamics of importations and exportations of the textile industry as a whole. Lastly, the main conclusions are presented.

Keywords: Textile Industry - Argentina - Postconvertibility-Economic Development

Introducción

La industrialización textil en la Argentina data de la década de los '30 cuando, ante la crisis mundial, se vio obligada al desarrollo del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Hasta entonces, el país se destacaba como un productor de materias primas y exportador de lanas. La fabricación textil creció al ritmo la oleada inmigratoria y el consecuente crecimiento del mercado interno. Sin embargo, su consolidación se dio a mediados de la década de los '40, a partir del desarrollo industrial impulsado desde el Estado y el fomento del consumo de los sectores trabajadores (Rougier y Schorr, 2012).

Con la llegada de la dictadura cívico-militar, en el año 1976, se vivió el peor momento de la industria nacional en general, y textil en particular, marcado por la apertura a los productos del extranjero, juntamente con una población asalariada muy golpeada en términos de ingreso por la política económica. Durante el modelo de valorización financiera se potenció la concentración del capital en toda la economía, y la industria textil no fue la excepción (Azpiazu, Manzanelli y Schorr, 2011). Fueron los años en que la producción fue hegemonizada por las grandes empresas, únicas capaces de soportar dicho contexto.

El menemismo ahondó estas tendencias. Con una profundización de la apertura económica coincidente con falta de protección a la industria nacional y un peso sobrevaluado, se generó la mayor destrucción registrada del sector, la cual se caracterizó por los concursos preventivos, las quiebras, los despidos masivos de personal, en el marco de una creciente flexibilización e informalidad laboral, y la desaparición de grandes empresas en el sector (Basualdo, 2006).

La aplicación del recetario neoliberal dejó al sector textil fuertemente atomizado (Azpiazu, 2011). La producción pasó de concentrarse en grandes fábricas, a largas cadenas productivas dispersas en empresas pequeñas, talleres y trabajo doméstico con altos índices de trabajo ilegal e indocumentado (Lieutier, 2010).

Sobre esta base, durante los gobiernos kirchneristas la industria textil atravesó un proceso de recuperación a través de una renovada apuesta por el mercado interno y una política económica de promoción industrial, basada fundamentalmente sobre el control de las importaciones y diferentes estímulos a la exportación. Aunque dicha política contó con distintos momentos de menor o mayor grado de eficacia (Kulfas, 2016, Kosacoff, 2015), resulta innegable que el sector registró en el período 2003-2015 un crecimiento sostenido, acompañado por inversiones y modernización en la cadena productiva. Sin embargo, con la llegada de Mauricio Macri al Gobierno, la industria textil atraviesa una fuerte crisis como consecuencia de los cambios en materia de política industrial.

La industria textil no tiene hoy posibilidades de incorporarse a los mercados internacionales, por lo que su derrotero está determinado por el poder adquisitivo local. Sumado a la caída del consumo y las ventas, los costos de producción han aumentado fuertemente a partir de la aguda suba de las tarifas de electricidad y gas, fundamentales para el desarrollo de la industria.

Ante el cambio de panorama económico e incentivos, la primera respuesta de los productores nacionales fue seguir produciendo, lo que llevó a un aumento en el stock que, al no cambiar las condiciones macroeconómicas, finalmente derivó en que las industrias debieran discontinuar su producción, suspender y reducir personal.

En este contexto, los principales elementos analíticos parecerían indicar que las condiciones para el desarrollo de la industria textil se han vuelto poco viables durante la actual gestión. De esta manera, a lo largo del siguiente trabajo se intentará dilucidar el estado actual de situación del sector, focalizando sobre el impacto que tuvo el nuevo modelo económico sobre su desempeño. Hacia el final, se esbozarán una serie de conclusiones que pretenden ser un aporte a cómo incentivar la producción textil argentina.

El aporte a la creación de valor en la industria textil

Cuando se analizan los diferentes sectores de la economía, se puede apreciar cómo algunos que mostraban dinámicas por debajo del promedio de la economía

Cuadro 1
Valor Agregado Bruto a dos dígitos del CIUU.

Rama	2015	2016	Variación p.p.
Alimentos	28,89%	30,02%	1,12%
Productos químicos	11,19%	11,88%	0,69%
Automotores	3,71%	3,93%	0,22%
Productos de caucho y plástico	5,35%	5,56%	0,21%
Productos de petróleo	3,70%	3,89%	0,18%
Papel	3,18%	3,28%	0,10%
Edición	3,75%	3,79%	0,04%
Reciclamiento de desperdicios y desechos	0,15%	0,15%	0,00%
Instrumentos médicos	0,69%	0,67%	-0,02%
Tabaco	0,74%	0,70%	-0,04%
Maquinaria de oficina	0,29%	0,25%	-0,04%
Otros equipo de transporte	0,35%	0,30%	-0,05%
Cuero y calzado	1,53%	1,47%	-0,06%
Radio y televisión	1,33%	1,26%	-0,07%
Productos textiles	2,24%	2,17%	-0,08%
Madera	1,62%	1,52%	-0,11%
Aparatos eléctricos	1,99%	1,83%	-0,16%
Maquinaria y equipo	6,09%	5,92%	-0,17%
Otros productos de metal	4,37%	4,18%	-0,20%
Otros minerales no metálicos	4,48%	4,17%	-0,30%
Muebles	2,92%	2,60%	-0,33%
Confecciones	4,52%	4,10%	-0,42%
Metales comunes	6,08%	5,50%	-0,58%
Total Industria	100%	100%	0%

Fuente: elaboración del Centro de Economía Política Argentina (CEPA)
sobre datos de INDEC- Cuentas Nacionales

comenzaron a experimentar desempeños destacados, explicitando cambios profundos desde finales del año 2015 en la economía nacional. Se podrían señalar a la intermediación financiera, los servicios de luz, gas y agua, la extracción de minerales y la agricultura y ganadería. Por el otro lado, sectores que supieron tener un crecimiento positivo durante varios años vieron decrecer su participación a partir de 2016 (Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2014). Podríamos denominarlos como

los perdedores del nuevo modelo económico y entre sus principales afectados se encuentra la construcción y la industria manufacturera.

Tampoco fue homogénea la evolución de los distintos sectores de producción hacia el interior de la industria manufacturera. A partir del Valor Agregado Bruto (VAB), que mide el valor generado por el conjunto de los productores de una rama particular, se puede evaluar como mutó el aporte que cada rama realiza a la producción industrial.

Como es posible observar en el **cuadro 1**, hubo algunos que experimentaron crecimiento en la participación en el total de la industria. Entre ellos el desempeño más relevante lo experimenta la elaboración de alimentos y bebidas que pasó de representar el 28,89% de la producción industrial medida en términos de valor a explicar el 30,02% de la misma en 2016. Es importante señalar que la gran mayoría de los sectores vieron retroceder su participación, como lo que ocurre con la confección y los productos textiles. Estas ramas vieron reducir su participación en el total del valor generado por la industria en 0,42 p.p. y 0,08 p.p. respectivamente.

Bajo la sección productos textiles se agrupan actividades ligadas con el procesamiento de textiles como materia prima, ejemplo de éstas son la preparación de hilaturas de fibras textiles, la elaboración de cuerdas, cordeles bramantes y redes, fabricación de materiales textiles que no sean prendas, alfombras y tapices, artículos de punto y ganchillo, etc. Las confecciones engloban la fabricación de prendas de vestir de piel o no y su teñido.

Valor, producción y precios

En el **cuadro 2**, se puede ver que si bien la economía en general agregó un 38,29% más de valor entre 2015 y 2016, la industria lo hizo en un 31,71% y, en particular, la elaboración de productos textiles y las confecciones de prendas de vestir sólo lo hicieron en un 27,15% y un 19,36% respectivamente. Como primer análisis se desprende que los dos sectores bajo análisis tuvieron una tasa de crecimiento por debajo del promedio de la economía evidenciando la dinámica negativa que experimentó el sector.

Cuadro 2			
Variación VAB, IVF, IPI ramas seleccionadas 2015/2016			
Rama	Variación VAB 2015/2016	Variación IVF 2015/2016	Variación IPI 2015/2016
Productos textiles	27,15%	-7,10%	36,87%
Confecciones	19,36%	-11,77%	35,29%
Industria	31,71%	-5,69%	39,67%
Resto de la economía	38,29%	-2,37%	41,64%

Fuente: elaboración del Centro de Economía Política Argentina (CEPA)
sobre datos de INDEC- Cuentas Nacionales.

A su vez, cuando se mide la variación en términos de producción física (IVF), se ve que toda la producción de la economía se retrajo un 2,37%, pero que este proceso se acentúa cuando se hace foco en la rama textil. Por un lado, el volumen de producción física de los productos textiles se redujo un 7,10 %, mientras que las confecciones de prendas de vestir tuvieron una caída bastante más pronunciada, 11,77%. En este segundo análisis, puede apreciarse que la caída que verificamos en términos del VAB tiene su correlato en términos de producción física. Es decir, que si comparamos los volúmenes producidos entre 2015 y 2016 las dos ramas bajo análisis se mostraron una clara contracción.

Por último, cuando se analiza la variación de precios implícitos (IPI) se puede observar que todos los precios de la economía crecieron un 41, 64%, mientras que los precios del sector textil en su conjunto crecieron muy por debajo. De esta manera, se evidencia que los precios de los productos textiles y de la confección de prendas sólo crecieron 36, 87% y 35,29% en un contexto donde todos los precios subieron a un ritmo cercano al cuarenta por ciento. Como conclusión parcial, es posible plantear que durante 2016 ambos sectores tuvieron un rendimiento muy por debajo si se lo compara con el año anterior tanto en cantidades como precios.

Cuadro 3			
Salario y empleo en ramas seleccionadas. III trimestre 2015/2017			
Rama	Cantidad Trabajadores	Variación interanual. 2015/2016	Salario Promedios / inflación. 2015/2016
Productos textiles	-1.020	-1,48%	-10,59%
Confecciones	-1.649	-3,39%	-5,01%
Industria	-39.958	-3,10%	-6,10%
Resto de la economía	-95.132	-1,45%	-7,13%

Fuente: elaboración del Centro de Economía Política Argentina (CEPA) sobre datos de MTEySS-SIPA

Mercado de trabajo: empleo y salario

En el **cuadro 3** se aprecia cómo el empleo y el salario han variado entre 2015 y 2016 para las ramas bajo análisis.

La industria textil tiene un comportamiento cíclico, vinculado directamente con la dinámica de crecimiento o recesión de una economía, como también a la variación ascendente o descendente de los salarios. En los momentos en que la economía se expande, la industria crece por encima de la media mientras que en momentos de recesión, la contracción se hace más notoria por que la vestimenta es uno de los primeros bienes que ven reducido su consumo (Lieutier, 2010).

Al analizar la dinámica de las variables laborales, se puede observar que ante la caída de la producción el sector de confección de prendas de vestir reacciona reduciendo su personal en un 3,39%, mientras que los productos textiles lo hace en un 1,48%. Entre el tercer trimestre 2015 y el 2016 el total de los asalariados de la economía se redujo un 1,45%, lo que significa que las firmas vinculadas con la producción final de las prendas de vestir despidió el doble del promedio general, llegando a niveles similares al conjunto de la producción industrial.

En este punto, es importante resaltar que el componente laboral es clave en la dinámica productiva del sector. En estudios recientes, se describió la estructura de costos de las empresas de la industria textil, específicamente aquellas vinculadas con la confección. El principal costo sobre el precio de venta es el componente de mano de obra y cargas sociales (29,1%), seguido por el componente vinculado con las materias primas (26,5%) (Ludmer, 2016). En este sentido, la informalidad y la precarización laboral en la industria textil resultan muy importantes como eje analítico.

La problemática de la informalidad en el mercado de trabajo se profundizó en los años posteriores a la salida de la convertibilidad cuando casi la mitad de los trabajadores asalariados no estaban registrados. Una vez que se modificaron las condiciones macroeconómicas, que apuntalaron el consumo y la producción industrial, se produjo un proceso de creciente formalización laboral en el marco de un pronunciado descenso del desempleo por la acelerada creación de puestos de trabajos registrados -aproximadamente 5 millones en el período 2003/2015.

Si bien la industria textil experimentó un crecimiento sostenido a lo largo del período, su participación en términos de empleo pasó del 14,6% en 2003 al 13,5% en el año 2012, marcando su caída sobre el total de la industria. Como se mencionó anteriormente, en términos de la informalidad para el año 2012 sólo el 37,4% del empleo total correspondía a un vínculo laboral registrado. El 36,5% eran asalariados informales y el 26,1% empleos independientes (Bertranou y Casanova, 2014). Este esquema, con características más flexibles donde las firmas tercerizan su producción desligándose de las responsabilidades y los costos vinculados con la mano de obra, se vincula con los bajos requerimientos de inversión en capital y en la facilidad de aprendizaje del oficio (Goldberg, 2016).

Dados los altos niveles de informalidad con los que trabaja este sector y que el dato analizado sólo contempla trabajadores formales sería importante la comparación con otras fuentes.

El seguimiento del Centro de Economía Política Argentina (CEPA) sobre los despidos es elaborado sobre base a fuentes gremiales, centrales sindicales, fuentes pe-

Cuadro 4		
Despedidos y suspensiones Diciembre 2015- Enero 2017.		
Rama	Despidos	Suspensiones
Industria	52.282	38.484
Textil	3.752	11.820

Fuente: Empleo dinámica laboral -Centro de Economía Política Argentina (CEPA)

riodísticas y cámaras empresariales. El mismo no diferencia entre los dos sectores antes mencionados pero sí señala que en el sector textil, se suspendieron desde diciembre 2015 a la actualidad 11.820 personas. Este dato aporta una dinámica que se viene observando en prácticamente todos los sectores industriales y que se vincula con las suspensiones, el recorte de horas extras o las vacaciones anticipadas, poniendo de manifiesto una mayor complejización del mercado laboral. Dicho derrotero se relaciona directamente con la gran atomización existente de empresas textiles y que la mayoría de ellas son de tamaño pequeño.

Si se toman los datos de la Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT) se corrobora que la expulsión de trabajadores está protagonizada principalmente por grandes empresas. Las firmas del segmento más pequeño, con menos de 100 trabajadores, han despedido a 0,38% de su plantilla durante el año 2016. Como ostensible contracara, las que emplean más de 2.500 trabajadores han reducido sus planteles laborales desde diciembre de manera ininterrumpida, con una caída de 3,92% en su plantilla entre diciembre de 2015 y el mismo mes de 2016. Siendo el promedio general de 1,29%. Ello da cuenta de una marcada disparidad en los comportamientos de grandes y pequeñas empresas.

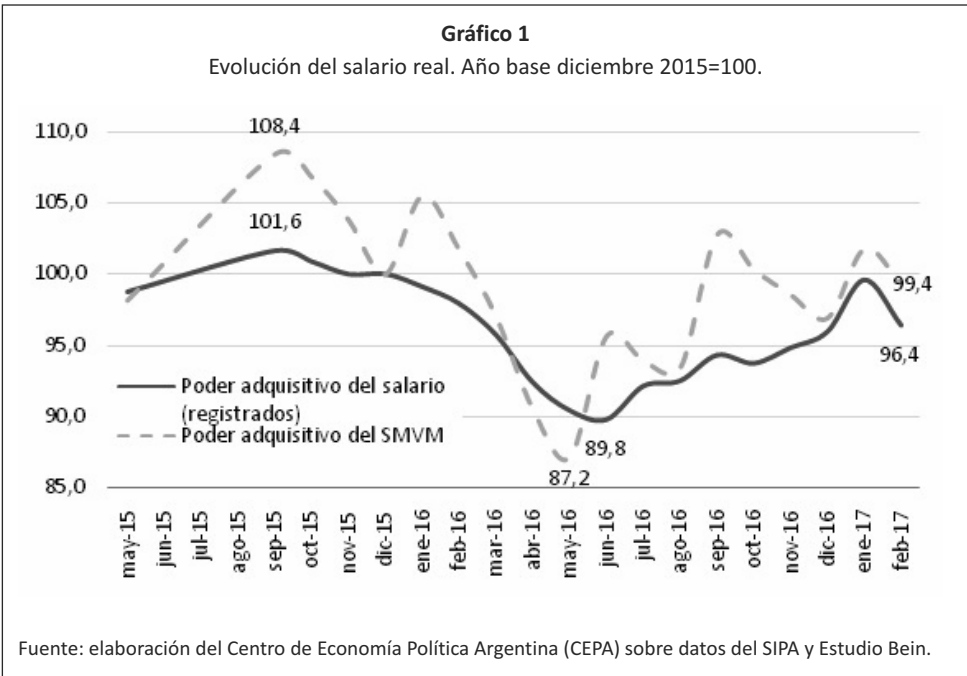
Cuando se analizan los niveles salariales los roles se invierten. Si en los párrafos previos habíamos encontrado que la rama de productos textiles fue menos propensa a reducir la fuerza laboral, veremos que el salario promedio se redujo en 10, 59%, cerca de 3 p.p. más que el promedio de la economía. De esta manera, si bien muchos trabajadores de esta industria lograron conservar sus empleos, en comparación con otros sectores, los mismos lo hicieron a costa de ver reducida nota-

blemente su capacidad de compra medida según inflación. Por el otro lado, los trabajadores del sector confección vieron reducidos sus salarios sólo un 5%, por debajo del promedio de la economía en general y de la industria en particular.

Dinámica del mercado interno

Caída del consumo

Como se mencionó anteriormente, el mercado interno resulta fundamental para el desempeño y desarrollo de la industria textil. Conocer la dinámica de los salarios es un factor importante para comprender la actual situación de la industria textil. En el **gráfico 1** se observa la evolución del salario real, específicamente del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) y del promedio de trabajadores registrados. El impacto de la devaluación en diciembre del 2015 generó una merma muy importante en los ingresos de los asalariados. En ese sentido, se destaca que el SMVM fue el



que más afectado se vio por el aumento de los alimentos y los productos de primera necesidad.

Otro indicador del contexto de pérdida de poder adquisitivo que se puede utilizar es la evolución de la Asignación Universal por Hijo (AUH), la cual, además de sus impactos sociales, incorporó al consumo a millones de personas y generó un impacto positivo en términos de fortalecer la economía doméstica.

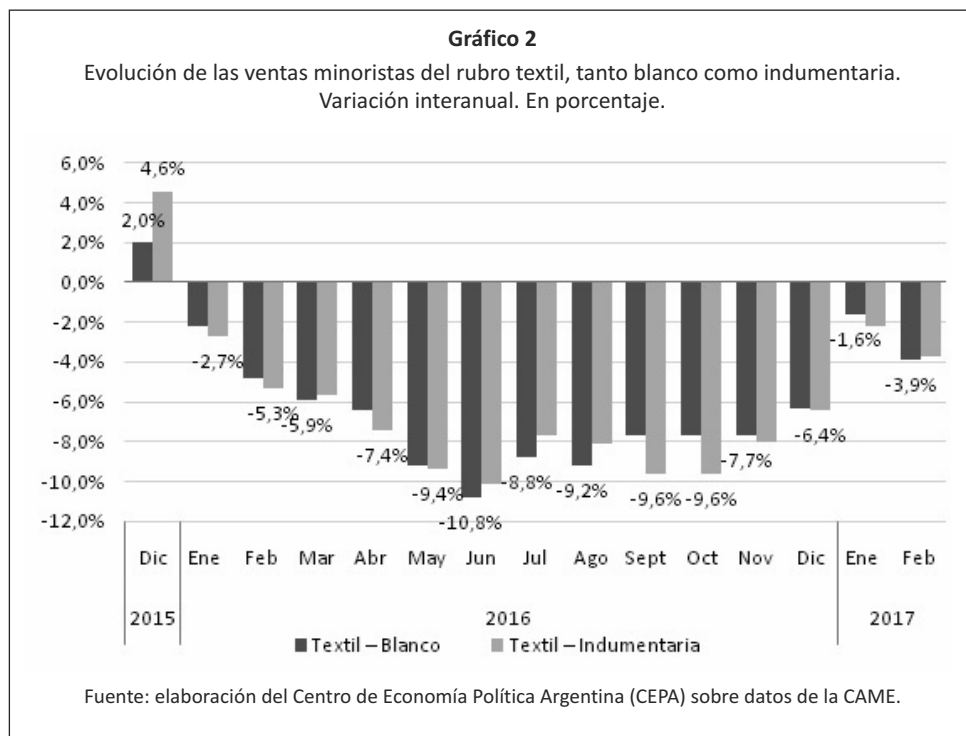
La dinámica de poder adquisitivo de la AUH mostró un descenso en términos de niveles anuales, perdiendo mes a mes con los indicadores de inflación. El proceso se inicia con la pronunciada caída a partir de diciembre de 2015 fruto de la devaluación de la moneda. Además, los aumentos de marzo y septiembre de 2016 no lograron alcanzar niveles anteriores y, de hecho, el registro de septiembre de 2016 es apenas superior al de julio de 2012. Este contexto de pérdida del poder adquisitivo generó una caída en los indicadores de consumo.

Cuando se analiza la trayectoria reciente del consumo, se puede observar una tendencia a la baja. A partir de diciembre del año 2015, se da una caída importante del Índice de Consumo (IMC) difundido por el Instituto de Trabajo y Economía (ITE), explicado por la ya mencionada devaluación, los aumentos tarifarios y de servicios (como obras sociales) y por negociaciones paritarias que no llegaron a superar la inflación que se ubicó entre el 40 y el 42% en 2016. Dicha evolución de precios, generó una pérdida del poder adquisitivo general entre el 10 y el 15% dependiendo las ramas, actividades y situación laboral.

Caída de las ventas

Como consecuencia del descenso del consumo los indicadores de ventas minoristas también mostraron su signo negativo. Si bien las ventas minoristas, relevadas por la Cámara de la Mediana Empresa (CAME) en su conjunto vienen registrando una caída que acumula 13 meses consecutivos de caída, el sector textil es uno de los más golpeados por el descenso de las ventas.

En el **gráfico 2** se puede ver el descenso de las ventas del rubro textil analizando dos subrubros: textil-blanco y el textil-indumentaria. Ambos han mostrado una di-



námica similar: a partir del mes de enero de 2016 se registra una retracción de las ventas, con su profundización a mitad de año, en los meses de junio y julio, y una situación menos regresiva sobre principios de 2017.

Ahora bien, enero mostró una mejora en comparación con diciembre, pero en febrero nuevamente se evidenció la caída superando, en ambos casos, registros interanuales superiores al -3,5 por ciento.

Es importante recordar que la variación se hace con el mismo mes del año anterior, con lo cual el descenso en las ventas de -3,7 % en indumentaria de febrero de 2017 se compara con el registro de -5,3 % en febrero de 2016. Dicho ejercicio, permite mostrar con mayor claridad la profundidad de la caída en el nivel minorista.

Cuadro 5

Ventas del rubro indumentaria, calzado y marroquinería y ropa y accesorios deportivos en los centros de compras. En miles de pesos corrientes.

Mes / Año	Ventas
feb-15	2.418.196
dic-15	6.944.174
feb-16	3.085.214
dic-16	8.255.202
feb-17	3.350.180

Fuente: elaboración del Centro de Economía Política Argentina (CEPA) sobre datos de INDEC

En el mismo sentido, cuando se analizan las ventas en los centros de compra, se puede ver una evolución positiva en términos nominales, pero cuando se la compara con la inflación registrada en esos mismos períodos el resultado es diferente. Entre febrero del año 2015 y de 2016, las ventas aumentaron un 27,6%, en un contexto de aumento inflacionario que superó el 30%, por lo que la caída de ventas en términos reales fue del -2,8 por ciento.

Si se realiza la comparación entre diciembre del mismo año y 2016, el registro empeora considerablemente, registrando una caída del 20,7%. La dinámica es aún peor entre febrero 2016/2017, cuando la retracción supera los 26 puntos porcentuales.

Cuadro 6.

Evolución del rubro indumentaria, calzado y marroquinería y ropa y accesorios deportivos en los centros de compras. En porcentaje.

Var. %	Inflación (IPC-CABA)	Resultado
	Febrero 2015/2016	
27,6%	30,4%	-2,8%
	Diciembre 2015/2016	
18,9%	39,6%	-20,7%
	Febrero 2016/2017	
8,6%	34,9%	-26,3%

Fuente: elaboración del Centro de Economía Política Argentina (CEPA) sobre datos de INDEC y del IPC-CABA.

Desempeño productivo

A través del Estimador Mensual Industrial (EMI) del INDEC, se puede observar cómo ha sido el desempeño de la actividad, en términos de variación interanual. A partir de agosto de 2016, el sector ha manifestado una caída de muy importante. Al analizar el bloque como conjunto, se puede observar que durante el año 2015 (hasta octubre hay datos) el promedio de variación fue de +1,9%, mientras que a partir de enero del 2016 fue de -2,8%. El bloque fue traccionado, en gran medida, por el rubro de hilados de algodón, el cual marcó un promedio de caída de -9,7%, mientras que los tejidos marcaron un estancamiento de sus registros.

Cuando se estudia el desempeño de la utilización de la capacidad instalada de la industria textil, se puede observar un cambio en la dinámica en su relación con el comportamiento del total de los rubros industriales.

En el **gráfico 3**, se puede ver cómo durante el 2015 la industria en general y el rubro textil en particular tuvieron una dinámica de expansión y mejora en la utili-



zación de su capacidad instalada, fruto de las políticas de incentivo a la demanda, especialmente el programa “Ahora 12” que permitió la expansión de las ventas, y por lo tanto de la producción, a partir del financiamiento desde el Estado de cuotas sin interés.

Ahora bien, cuando se analiza lo que ocurre durante el período que consta del año 2016 y 2017, se observa cómo cambia la tendencia de la industria textil, que pasó de acompañar los aumentos de la industria en general a posicionarse por debajo de la evolución del promedio industrial.

Se ve claramente el descenso de la utilización de la capacidad instalada a partir del mes de septiembre registrando niveles inferiores a 50% en diciembre de 2016. Pese a que se registra una leve mejoría en el mes de marzo, la misma es de menor intensidad que la que registró la industria, por debajo de niveles históricos (Santarcángelo, 2013).

Impactos del nuevo cuadro tarifario

La evolución de los aumentos tarifarios durante el nuevo gobierno marcó un quiebre en la política de servicios públicos subsidiados, tanto para los usuarios comunes como para las industrias. En este sentido, el incremento de los montos a abonar por las industrias, en general, produjo una suba de costos en un contexto de depresión del mercado interno, por lo que dichos aumentos generaron una situación muy problemática para los establecimientos industriales en especial, los de menor tamaño.

El aumento de la tarifa eléctrica en la provincia de Buenos Aires.

Si observamos el aumento del cuadro tarifario eléctrico ocurrido en la tarifa industrial, tanto en la empresa Edenor como Edesur, podemos dar cuenta del fuerte impacto en el aumento de los costos de producción al que tienen que hacer frente el sector. Para analizar la evolución y la magnitud de los aumentos se tomará la tarifa industrial con Potencia Contratada de 300 KW.

El monto destinado al consumo eléctrico de una industria de la provincia de Buenos Aires que se mantenía dentro de los márgenes de dicho consumo y cuya empresa proveedora de servicio es Edenor en febrero de 2016 se estimaba en \$ 67.080. Luego de los aumentos para el mismo periodo de 2017 el importe que dicha industria debía destinar al consumo eléctrico fue de \$ 95.709. De manera que, de un periodo a otro los costos, debido al aumento tarifario, se elevaron en un 42,67%. Posteriormente, en marzo de 2017 la misma industria debió afrontar otro aumento cercano al 46%, es decir que si en febrero de 2017 abonaba \$ 95.709, un mes más tarde la suma destinada al consumo eléctrico fue de \$ 139.097.

En suma, durante el periodo transcurrido en los trece meses que van de febrero de 2016 a marzo de 2017 se evidencia un incremento cercano al 102% que impactó fuertemente en los costos de producción dejando en un estado crítico al sector.

Un evolución similar de la tarifas encontramos en las industrias a las que les provee servicio la empresa Edesur. Si para febrero de 2016 el monto destinado al pago de la tarifa eléctrica rondaba los \$ 68.317 para febrero de 2017 dicho importe se elevó a \$ 89.427, llegando a marzo del mismo año a \$ 132.727. Porcentualmente el incremento tarifario fue de un 31% en un primer momento, seguido de otro incremento de casi un 49% y si se toma el incremento entre las bandas constituidas por febrero de 2016 y marzo del 2017 tenemos un incremento tarifario cercano al 95 por ciento.

El aumento de la tarifa eléctrica en la provincia de Santa Fe

Para dar cuenta de la evolución del cuadro tarifario eléctrico de la provincia de Santa Fe nos focalizaremos en los aumentos ocurridos en la Tarifa 2b1 para Grandes Clientes de baja tensión con un consumo cercano a 300kw.

Según se desprenden de los datos a disposición, el sector tuvo que afrontar incrementos del orden cercano a 283% durante el periodo comprendido desde marzo de 2015 y marzo de 2017, operados en dos incrementos anuales conside-

rables, por un lado uno del orden de 113% en marzo de 2016 y otro del 80,41 % para el mismo mes del año siguiente. Una industria que destinaba al pago del servicio de luz un monto de \$ 40.618 en marzo del 2015 para el mismo mes de 2017 tuvo que destinar \$ 155.895 al pago de servicio de luz.

Para dimensionar el impacto de las tarifas eléctricas en los costos nos podemos servir de la evolución de la tarifa eléctrica para la industria. A partir de dicha observación encontramos que a partir de los cambios en la política económica se da un crecimiento exponencial de las tarifas eléctricas medidas en el precio de KW. En este sentido, desde diciembre de 2015 hasta marzo de 2017 el precio del Kw Cargo por Potencia en Hora Pico se incrementa en casi 292 por ciento.

El aumento de la tarifa eléctrica en la provincia de Córdoba

Al igual que en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, en Córdoba podemos observar una evolución similar del incremento de tarifas, en alrededor de un 100%. Tanto en el precio del kilowatt por hora como en el importe final que deben asumir las industrias los aumentos se dieron en un 100% en el período comprendido entre marzo de 2016 y enero de 2017.

De esta manera, se observa claramente el aumento en los costos de producción debido al aumento de tarifa, y en dicho sentido mientras una industria destinaba al pago de energía eléctrica \$ 77.718,29 en el mes de marzo de 2016 para igual mes del año 2017 el monto destinado al mismo se incrementó exponencialmente hasta alcanzar los \$ 142.664,43. En el mismo sentido, si para marzo de 2016 abonaba el KW/h a \$ 0,886 el valor se ubicó en marzo de 2017 en \$ 1,569.

Desempeño del comercio exterior

Apertura importadora

Una de las cuestiones que más ha golpeado a la industria textil ha sido la política de apertura de las importaciones, llevada adelante desde el levantamiento de las DJAI. Cuando se analiza lo ocurrido a lo largo del año 2016, se puede apreciar el aumento de las importaciones en el marco de una economía en recesión.

El **cuadro 7** muestra el aumento que experimentaron las importaciones del complejo textil: un 37,9% superior en el primer trimestre del año 2017 comparado con igual período del año anterior. Cuando la comparación se hace entre 2015 y 2017, el crecimiento es aún mayor, alcanzando así 49%. Sólo en el primer trimestre del corriente año las importaciones ascendieron a 212 millones de dólares.

El problema central de este sostenido aumento de las importaciones es que se da en un contexto de franco retroceso de las ventas minoristas y de la producción local, por lo que se podría concluir que se está reemplazando producción nacional por importada.

Según la Cámara Industrial Argentina de la Indumentaria (CIAI), las importaciones en el primer bimestre provinieron en gran medida desde China, participando un 63,5% sobre el total importado en dólares FOB. Le siguió India (5,6%), Perú (5,5%), Vietnam (4,5%) y Bangladesh (4,3%), entre otros.

En el mismo informe, se puede observar que medido en término de cantidades el 76% de los productos importados provino desde China, con una particularidad que resulta importante destacar: la relación entre U\$S FOB importados por kilo se redujo en el 2017, lo que indica que se está importando mayor cantidad de producto, a menor precio.

Dicha dinámica se repite en los casos de India, Perú, Vietnam, Myanmar, Camboya, Turquía, Sri Lanka, Filipinas, entre otros.

Cuadro 7		
Evolución de las importaciones textiles, desde todo origen. En dólares CIF.		
	Anual	Primer trimestre
2015	531.391.436	142.286.743
2016	688.257.551	153.652.992
2017		211.963.463
2015/2016	29,5%	8,0%
2016/2017		37,9%
2015/2017		49,0%

Fuente: elaboración del Centro de Economía Política Argentina (CEPA) sobre datos del INDEC

Cuadro 8

Promedio de las importaciones en el primer trimestre, desde todo origen. En dólares CIF.

	Primer trimestre
Promedio mensual 2015	47.428.914
Promedio mensual 2016	51.217.664
Promedio mensual 2017	70.654.488

Fuente: elaboración del Centro de Economía Política Argentina (CEPA) sobre datos de INDEC

Cuando se analizan las principales 15 posiciones arancelarias importadas, se observa que representan el 54,6% del total de las importaciones del complejo textil. Los cinco principales productos representan el 30% del total. Se destaca la importación de pulóveres de algodón, camperas, suéteres, chalecos y otros tejidos de puntos de fibras sintéticas.

Cuando se revisa el comportamiento al interior del complejo, se puede observar que las posiciones que más han aumentado sus importaciones en términos variables son:

- **P.A. 6102.30.00.** Abrigos y similares de punto, de fibras sintéticas o artificiales para mujeres o niñas (+240,9% 2016/2017).
- **P.A. 6214.30.00.** Bufandas y pañuelos de cuellos, excluidos de punto, de fibras sintéticas (+196,8% 2016/2017 y +362,8% 2015/2017)
- **P.A. 6204.62.00.** Pantalones largos y cortos, excluidos de punto, de algodón, para mujeres o niñas (+160,2% 2016/2017 y +370,7% 2015/2017)
- **P.A. 6006.31.00.** Tejidos de punto de fibras sintéticas crudos o blanqueados, ncop. (+125,9% 2016/2017)
- **P.A. 6206.40.00.** Camisas y blusas, excluidas de punto, de fibras sintéticas, para mujeres o niñas (+125,5% 2016/2017)

Ahora bien, cuando se observa el aumento a partir de la variación absoluta (en valores) podemos observar otros productos que han sido importados en el primer trimestre del año 2017, en comparación con el mismo período del año anterior:

- **P.A. 6201.93.00.** Camperas, excluidas de punto, de fibras sintéticas para hombres o niños (+7,9 millones de dólares CIF)
- **P.A. 6202.93.00.** Camperas, excluidas de punto, de fibras sintéticas para mujeres o niñas (+6,8 millones de dólares CIF)
- **P.A. 6110.30.00.** Suéteres, pullovers o chalecos, de punto, de fibras sintéticas (+5,9 millones de dólares CIF)
- **P.A. 6110.20.00.** Suéteres, pollovers o chalecos, de punto, de algodón (+3,2 millones de dólares CIF)
- **P.A. 6006.32.00.** Tejidos de punto de fibras sintéticas teñidas, ncop. (+2,9 millones de dólares CIF)

En términos de importación de kilos se puede ver que las principales compras tienen que ver con tejidos de punto de fibras sintéticas o artificiales y mantas de fibras sintéticas. De hecho, el 44% del total importado, en kilos, responde a estos productos con, por supuesto, sus diferencias.

Descenso de los montos exportados

Al mismo tiempo, en este proceso de aumento de las importaciones, se dio un sostenido descenso de las exportaciones, empeorando la situación del sector externo del complejo textil.

Cuando se analiza lo ocurrido con las ventas externas, se puede verificar un empeoramiento de las vinculaciones del sector nacional con el exterior. Es interesante resaltar que en la anterior gestión se exigía un determinado nivel de exportaciones para poder importar, a modo de compensación de la balanza comercial, lo que generó un “nivel mínimo” de exportaciones.

Cuadro 9

Evolución de las exportaciones textiles, a todo destino. En dólares FOB.

	Anual	Primer trimestre
2015	73.311.625	16.707.020
2016	47.636.539	11.277.842
2017		8.570.497
2015/2016	-36.7%	-32.5%
2016/2017		-24%
2015/2017		-48.7%

Fuente: elaboración del Centro de Economía Política Argentina (CEPA) sobre datos de INDEC

Con el cambio de gestión, este requerimiento se eliminó y generó un empeoramiento del saldo comercial del sector. Cuando se analiza el promedio del primer trimestre de cada año, los montos exportados pasaron de 5,5 millones de dólares en 2015, a 3,7 en 2016, finalizando la serie con 2,8 millones de dólares de promedio en los primeros tres meses de 2017, un 49% menos que lo promediado en 2015.

En el **cuadro 10** se puede corroborar el empeoramiento del saldo comercial en un 40,5% entre 2015 y 2016 y de un 43% entre el primer trimestre del 2016 y los primeros tres meses del corriente año.

Conclusiones

Como pudo observarse, la crisis en el sector no es un fenómeno aislado de la nueva política económica del gobierno. La situación de la industria textil está estrechamente relacionada con la situación económica general, la política de ingresos establecidas y la política comercial hacia el sector.

En primer lugar, es importante destacar que de 23 sectores que componen a industria manufacturera sólo 7 tuvieron una variación interanual positiva medida en términos de valor (VAB). La industria textil se ubicó entre aquellos que tuvieron una variación negativa. Esta situación se ve reflejada también en los términos de producción física (IVF) en la que tuvo un descenso mayor al promedio de la economía y del sector manufacturero en general.

Cuadro 10

Evolución del saldo comercial textil, a todo destino y desde todo origen. En dólares FOB y CIF.

	Anual	Primer trimestre
2015	-456.079.810	-125.579.724
2016	-640.621.012	-142.375.150
2017		-203.392.966
2015/2016	40,5%	13,4%
2016/2017		42,9%
2015/2017		62%

Fuente: elaboración del Centro de Economía Política Argentina (CEPA) sobre datos de INDEC

Esta caída en la producción tuvo su correlato en los indicadores laborales. Como se pudo observar, si bien no es el sector que más empleo destruyó, sí se concentraron las suspensiones que afectaron con recortes de horas extra, suspensiones de jornadas laborales en el contexto de un fuerte descenso en el poder adquisitivo de los trabajadores afectados. Así fue cómo quienes pudieron conservar su trabajo en el sector lo hicieron a costa de salarios más bajos.

Como se comentó anteriormente, el sector industrial tiene una estrecha relación con la dinámica del mercado interno. Antes de la devaluación, con la que inició la nueva gestión, la Argentina poseía el SMVM -medido en dólares- más alto de América Latina, pero con la caída de la masa salarial y el consecuente debilitamiento del mercado interno, el sector productivo comenzó una espiral descendente.

En este trabajo se mostraron las tendencias a la baja del salario registrado promedio y de la AUH a partir de diciembre de 2015. Los motivos son la devaluación, los aumentos tarifarios, la liberalización de los controles estatales en servicios de alta demanda -como la salud- y acuerdos paritarios salariales que no superaron la inflación.

La caída del poder adquisitivo general se tradujo en la caída de las ventas del sector. Ya sea en los comercios minoristas o en los grandes centros de compras, las ventas del sector textil se vieron reducidas de importante manera, cortando con un dinamismo vinculado con políticas de ingreso expansivas y de incentivos financieros al consumo como el programa Ahora 12.

Otro factor fundamental para la comprensión de la trayectoria del sector se vincula con el aumento de los costos internos debido al incremento de las tarifas de servicios públicos a partir de los primeros meses del año 2016. Estas subas generaron que, ante una baja de los consumos energéticos por motivo de la menor actividad económica y productiva, los importes a pagar se multipliquen de manera ininterrumpida, generando costos que resultan muy difíciles de absorber. A saber, mientras mayor es la producción sobre más cantidad de productos se divide el costo energético. Esta dinámica inaugurada con la habilitación de los aumentos tarifarios, específicamente de gas y electricidad, revirtió la tendencia existente hasta ese momento.

En el marco de la caída de la producción, se observa un aumento en las cantidades de los bienes importados, tanto en productos finales como intermedios, lo que pone de manifiesto que se están importando bienes que reemplazan producción nacional.

La política comercial de creciente apertura contribuye a que ingresen bienes que se fabrican en otras partes del mundo con salarios con los cuales no es posible competir. Suponer, como objetivo económico, que el sector textil nacional compita con la industria extranjera requiere un costo social demasiado alto en términos de empleo, ingresos y desarrollo general de una sociedad.

Esta conjunción de situaciones generó un esquema que dificulta la supervivencia de la gran mayoría de los establecimientos del sector que, si bien presenta particularidades, no es ajena al estadio en que se encuentra la industria manufacturera en términos generales.

A lo largo de este año y medio, se han escuchado propuestas de reconversión de la industria textil por su imposibilidad de competir en precio con productos importados. Dichos enfoques ignoran que la industria textil es intensiva en trabajo, por lo que el costo laboral tiene un peso central en los costes totales (Santarcángelo, 2015). Si las empresas nacionales del sector tienen que competir con, por ejemplo, la industria filipina, sus costos laborales tienen que asemejarse a estos países. En el año 2013, la hora de trabajo industrial en ese país se pagó 2,1 dólares mientras que en Argentina, el costo fue de 20 dólares por hora (Kestelboim, 2016).

Estos enfoques pierden de vista que en el contexto histórico nacional:

- Una industria textil con posibilidades de desarrollo necesita un mercado interno fortalecido para que se estimule su consumo y producción.
- Que la misma, dadas sus características de mano de obra intensiva, aporta a sostener un mercado laboral dinámico y robustecido
- El sector necesita de una fuerte intervención estatal para garantizar su maduración productiva a través de políticas proteccionistas aduaneras, antes de abrir indiscriminadamente las importaciones y competir con salarios notoriamente menores.

Las grandes potencias textiles que logran competir en el mercado mundial lo hacen sobre base a sostener salarios extremadamente bajos, lo cual no es deseable en términos de desarrollo económico ni social. Si bien el sector no puede ocupar un rol central en la estructura productiva del país y tampoco puede tener un enfoque exportador en un mediano plazo, tiene un rol importante que cumplir en la estructura productiva del país. Ahora bien, el mismo no será consecuencia de la liberalización de la economía, la falta de reglamentaciones laborales o la apertura comercial sino más bien de una fuerte y decidida planificación estatal que se proponga el desarrollo sustentable en términos de divisas y armónico en su vinculación con el entramado productivo nacional.

Bibliografía

- Azpiazu, D. (2011) *La concentración en la industria argentina a principios del siglo XXI*. Buenos Aires. Atuel.
- Azpiazu, D., Manzanelli, P. y Schorr, M. (2011) *Concentración y extranjerización: la Argentina en la posconvertibilidad*. Buenos Aires. Capital Intelectual.
- Basualdo, E. (2006) *Estudios de historia económica argentina, desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires. Siglo XXI.
- Basualdo, V., Esponda, A., Gianibelli, G. y Morales, D. (2015) *La tercerización y derechos laborales en la Argentina Actual*. Buenos Aires. Editorial La Página.

- Bertranou, F. y Casanova, L. (2014) *Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización*. Buenos Aires. Oficinas de País de la OIT.
- Goldberg, A. (2016) *Las condiciones de trabajo en los talleres textiles de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: factores de riesgo e impacto en la salud / enfermedad de los trabajadores*. Buenos Aires. Superintendencia de Riesgos de Trabajo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Kestelboim, M. (2016) *Análisis de los costos salariales internacionales en la industria*. Buenos Aires. EPPA.
- Kosacoff, B. (2015) *Recuperación, freno y desafíos para el desarrollo en el Siglo XXI*. Buenos Aires. ANCE.
- Kulfas, M. (2016) *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina, 2003-2015*. Buenos Aires. Siglo XXI.
- Lieutier, A. (2010) *Esclavos. Los trabajadores costureros de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires. Retórica Ediciones.
- Lieutier, A., Woyecheszen, S. y Ludmer, G. (2013) *Análisis del empleo no registrado y propuestas para su disminución*. Buenos Aires. Revista Ensayos sobre Economía Política y Desarrollo. UCES.
- Ludmer, G. (2016) *Análisis de la composición del precio de la ropa en Argentina*. Cochabamba, Bolivia. II Congreso de Pensamiento Económico Latinoamericano. APEL.
- Porta, F., Santarcángelo, J. y Schteingart, D. (2014) *Excedente y desarrollo industrial en Argentina: situación y desafíos*. Buenos Aires. CEFID-AR.
- Rougier, M. y Schorr, M. (2012) *La industria en los cuatro peronismos. Estrategias, políticas y resultados*. Buenos Aires. Capital Intelectual.
- Santarcángelo, J. (2013) *Crecimiento industrial, sector externo y sustitución de importaciones*. Buenos Aires. Revista **Realidad Económica**.
- Santarcángelo, J. (2015) *Análisis tecnológicos y prospectos sectoriales: estudios sobre el futuro de las tecnologías a nivel mundial en el año 2025 en complejos productivos industriales priorizados*. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Buenos Aires.

The Conference Board (2012) *International Comparison of Manufacturing Productivity & Unit Labor Costs Trends*.

Fuentes

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Cámara Industrial Argentina de la Indumentaria (CIAI).

Confederación de la Mediana Empresa (CAME).

Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires.

Instituto de Economía y Trabajo (ITE). Fundación Germán Abdala.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTEySS).

Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT)

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. Está abierta a las contribuciones nacionales e internacionales en los campos de la Ciencia Política, la Sociología, la Administración Pública, el Derecho Público y demás disciplinas y abordajes de intervención que tienen por objeto, desde sus propias perspectivas teórico-metodológicas, el análisis y evaluación de las políticas públicas y el papel desempeñado en ellas tanto por el estado como por los actores de la sociedad. El contenido de la revista está orientado a especialistas, investigadores, estudiantes de posgrado y formuladores de políticas públicas.

La Revista está catalogada "Nivel 1" por el CAICYT e indexada en LATINDEX. Se edita desde 2011 cada seis meses.



N° 12 – PRIMER SEMESTRE DE 2017

ÍNDICE – Artículos

-Doctrinas, normas y figuras jurídicas para el despojo del patrimonio nacional. **Jorge Francisco Cholvis**

-Cambios y continuidades en las políticas públicas de hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2016. **Vanesa Marazzi y Natalia Gualdoni**

-El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública bonaerense. Un Análisis de los principios, los presupuestos y los modelos. **Ricardo Sebastián Piana**

-Reforma estatal y provincias en el sexenio alfonsinista. **Horacio Cao**

-Adolescentes con episodios conflictivos con la ley penal: Restituir derechos y construir ciudadanía. Reflexiones a partir del Programa Propiciar de La Matanza. **Javier Moro y Guillermo Orizaola**

-¿Qué ves cuando me ves? Acerca de lo que los programas de proximidad muestran sobre las políticas sociales en el Uruguay. **Ximena Baráibar**

-Los desafíos de una nueva ciudadanía pampeana. Consecuencias de la implementación de la Asignación Universal por Hijo (2009-2015). **Nahuel Currá**

-El sexto socio del MERCOSUR: Un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional. **Damián Paikin y Federico Dulcich**

Director: Dr. Carlos M. Vilas.

ISSN 1853-9254
(edición impresa)
ISSN 2362-2105
(edición digital)
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
perspectivas@unla.edu.ar
www.unla.edu.ar



PROCESOS POLÍTICOS

Disputa por la hegemonía: el kirchnerismo en la Argentina

Francisco J. Cantamutto

Páginas 9 a 39

Resumen

El artículo aborda el proceso político argentino que resulta en la emergencia del kirchnerismo y propone una periodización histórica. Una fracción de la clase dominante logró construir hegemonía a partir de una ruptura de tipo populista. Concretamente, la gran burguesía industrial logró incorporar en su discurso y propuesta de orden político no solo las demandas de otras fracciones de la clase dominante, sino también de las clases populares, lo que le permitió construir un consenso activo. Tres son los hallazgos relevantes: primero, el orden político kirchnerista fue de tipo hegemónico, lo cual significa que organizó de una manera particular la dominación, logrando convocar consenso activo, deliberado, de parte de las clases populares; segundo, derivado del anterior, la constitución de nuevas identidades políticas es el resultado de este orden político específico; tercero, el agente de la construcción hegemónica fue una fracción del Bloque en el Poder, concretamente, la industria concentrada.

Abstract

Dispute over hegemony: Kirchnerism in Argentina

The article addresses the Argentine political process which results in the emergence of Kirchnerism, and it proposes a historical periodization. The defended argument is that a fraction of the dominant class managed to build hegemony based on a populist-type rupture. More concretely, the big industrial bourgeoisie managed to incorporate into its discourse and political proposal not only the requests of other fractions of the dominant class but also those of the popular classes which allowed to build an active consensus. There are three relevant findings: firstly, the Kirchnerist political order was of a hegemonic type, which means domination was organized in a particular way, managing to call active, deliberate consensus of behalf of the popular classes; the second finding is a byproduct of the first: the constitution of new political identities is the result of this specific political order; thirdly, the agent of hegemonic construction was a fraction of the Power Block, more concretely, of concentrated industry.

CONTROVERSIA

Los ríos de La Pampa

Alberto Daniel Goldberg*Páginas 41 a 58***Resumen**

En el transcurso de su corta historia La Pampa ha sufrido el cercenamiento de dos de sus ríos y el tercero (Colorado) está bajo amenaza. Tal situación ha ocasionado graves obstáculos a su desarrollo socioeconómico. Podrían invocarse razones geopolíticas para explicar lo sucedido: en primer lugar su posición geográfica situada en el extremo meridional del curso de los ríos originados en la cordillera, también y de manera relevante puede admitirse, desde el punto de vista político, que lo sucedido ha sido el producto de un federalismo mal entendido y pésimamente ejecutado donde cada provincia ha actuado respecto de los ríos interprovinciales de acuerdo con su real conveniencia sin tener en cuenta los impactos en otras provincias involucradas. Hasta el presente, no ha existido por parte del estado nacional ninguna acción relevante tendiente a planificar la gestión de las cuencas hídricas.

Abstract**The rivers of La Pampa**

Throughout its short history, La Pampa has suffered the curtailment of two of its rivers and the third (Colorado River) is under threat. Such situation has signified important obstacles to its economic development. Geopolitical reasons could be turned to in order to explain the event: firstly, its geographic position, located in the southern end of the course of the rivers which have their origin in the mountain chain; also, in a relevant manner it can be admitted that, from a political point of view, what has occurred has been the result of a poorly comprehended, disastrously executed federalism where every province has acted in relation to interprovincial rivers according to its real convenience without taking into account the impacts on other provinces involved. To present day, there has been no relevant action of behalf of the State with the aim of planning the management of the water basins.

ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO

IV Jornada de Desarrollo del IADE

¿Qué tipo de capitalismo es posible en la Argentina?

Coordinadores: Alfredo T. García, Sergio Carpenter y Marisa Duarte

Páginas 59 a 109

Resumen

En este número de Realidad Económica se publican las dos primeras mesas de la IV Jornada de desarrollo del IADE: La estructura financiera global como límite al desarrollo con Eugenia Correa y Magdalena Rúa y la moderación de Alfredo T. García; y América latina y el capitalismo central. ¿Es posible la independencia económica de la Argentina? con Consuelo Silva Flores, Leandro Morgenfeld y Alfredo Serrano Mancilla, bajo la coordinación de Sergio Carpenter. El objetivo de la jornada fue analizar las limitaciones políticas y económicas que impiden la vigencia de un proyecto de desarrollo sostenible en el tiempo, así como la posibilidad de la emergencia de un sujeto que encarne el compromiso histórico de gobernar por y para el pueblo. En ese marco, los expositores buscaron avanzar en la conformación de alternativas eficientes frente al capitalismo financiero y global.

Abstract

X

X

TRANSFORMACIONES

La industria textil en crisis bajo las políticas económicas actuales

Juan Cruz Lucero

Páginas 111 a 137

Resumen

Este artículo desarrolla una caracterización de las transformaciones que afectaron a la industria textil en el primer año y medio de la gestión de la Alianza Cambiemos. La importancia de analizar la dinámica de este sector se asocia con la influencia que tienen las manufacturas textiles en términos de empleo y sus impactos en importantes sectores sociales. El trabajo se compone de un primer apartado que repasa la trayectoria productiva reciente de la industria textil. El segundo punto describe los impactos en materia de costos por las modificaciones en las tarifas de los servicios públicos. En tercer lugar se revisa el desempeño comercial externo, a partir de diciembre de 2015, analizando la dinámica de importaciones y exportaciones de la industria textil en su conjunto. Por último, se presentan las principales conclusiones.

Abstract

The textile industry in crisis: the dynamics of the sector based on current economic policies

This article develops a characterization of the transformations which affected the textile industry during the first year and a half of the Alianza Cambiemos administration. The importance of analyzing this sector's dynamics is associated to the influence that textile manufacturing has in terms of employment and its impact on important social sectors. The paper has a first part which goes over the recent productive trajectory of the textile industry. The second part describes the impact in terms of costs caused by the modifications in prices of public services. The third part holds a revision of the performance in terms of external commerce starting December 2015, analyzing the dynamics of importations and exportations of the textile industry as a whole. Lastly, the main conclusions are presented.



Reseña / POR ALBERTO MÜLLER*

Ha-Joon Chang

Economics: The User's Guide

Bloomsbury, 384 págs. Londres, 2014.

Propósito

En “Economics: The User's Guide”, Ha-Joon Chang¹ nos propone un texto de divulgación acerca de la Economía.

El texto tiene más de un propósito. Ofrece al no economista algunos conceptos básicos del análisis económico. Pero se agregan dos tesis que se pretenden mostrar. En primer lugar, sostiene que es necesario emplear diversas aproximaciones teóricas, y no limitarse a un único abordaje. La segunda tesis es que la Economía no es una disciplina particularmente compleja o difícil; es sólo por razones de “defensa profesional” que suele ser presentada así.

* IIE-CESPA-FCE-UBA

¹ Hemos consultado para este trabajo la edición en español (Chang, 2015), por mera razón de oportunidad. Si empleamos el título en inglés es simplemente porque el título adoptado para la versión en español es inadecuado (“Economía para el 99% de la población”); por lo demás, debe destacarse la calidad de la traducción, bastante superior al promedio, para textos de Economía. El texto en inglés es Chang (2014).

Esta segunda tesis se alía inmediatamente con el propósito de divulgación: si la Economía es una disciplina no compleja, presentarla en forma asequible no es una tarea que enfrente dificultades mayores (al contrario del clásico ejemplo de Ernesto Sábato, cuando se trata de explicar qué es la Teoría de la Relatividad²).

El objeto de esta nota es evaluar en qué medida los propósitos de Chang se cumplen. Asimismo, nos adentraremos en la cuestión acerca de si el abordaje que nos propone es deseable para la enseñanza de la Economía.

En primer lugar, reseñamos en forma muy breve el contenido del texto. Luego, realizamos la evaluación propuesta, para pasar seguidamente a la cuestión de la validez del texto – y en general de la forma cómo Chang encara la disciplina – a fines de la enseñanza.

Estructura y reseña

El texto se encuentra organizado en dos partes; la primera se destina a “fa-

miliarizarse con la economía”, mientras que la segunda se refiere a cómo “usar la economía”.

Los primeros cinco capítulos integran la primera parte.

El primero se destina a discutir el propósito del análisis económico. Contrasta allí la postura convencional de que la Economía estudia la elección racional en general, vis-a-vis quiénes sostienen que su objeto es lo que identifica como “actividad económica”. Ésta es definida – algo laxamente – como una esfera que comprende “el dinero, el trabajo, la tecnología, el comercio internacional, los impuestos y otras cuestiones relacionadas con nuestra manera de producir bienes y servicios, distribuir los beneficios generados durante este proceso y consumir lo producido” (pág. 38)³. Demás está decir que Chang, exponente de corrientes heterodoxas, opta por la segunda definición.

Los dos capítulos siguientes se destinan a un repaso histórico centrado en el capitalismo, partiendo del clásico

² Ver Sábato (2003). El relato que propone Sábato es que ante el requerimiento de un lego de una explicación sencilla acerca de qué es la Teoría de la Relatividad, concluye cumpliendo con ese requisito, al costo de que lo explicado “no es más la Relatividad”.

³ Toda cita que lleve indicación de fuente se refiere a Chang (2015).

ejemplo de la fábrica de alfileres de Adam Smith. El énfasis está puesto en las mutaciones que ha mostrado el capitalismo, cuyo nacimiento se cifra en el siglo XVI.

El capítulo 4 trata el tema de las teorías económicas. Se sostiene que existe una pluralidad de teorías – y no una única teoría – por tres razones: (1) porque la realidad que estudia la Economía es demasiado compleja como para que sea reductible a una única perspectiva; (2) porque los comportamientos humanos no responden mecánicamente a condiciones externas; (3) porque los economistas son portadores de juicios de valor.

Se identifican nueve grupos teóricos: teoría austríaca; conductismo; teoría clásica; teoría del desarrollo; institucionalismo; teoría keynesiana; teoría marxista; teoría neoclásica y teoría schumpeteriana. Se dan incluso algunas “recomendaciones” acerca de qué mix teórico (“cocktail”, literalmente) es más apto para cada temática específica. Por ejemplo, si se desea “estudiar la interacción de los individuos y la sociedad” se aconseja tomar en consideración los abordajes austríaco, conductista, neoclásico, e institucionalista. Se pasa luego revista en forma expeditiva

de los nueve grupos, destacándose algunos aspectos que los caracterizan. Por ejemplo, en el caso de la teoría neoclásica, se subraya su flexibilidad, que se refleja en la posibilidad – mayor que en cualquier otro abordaje – de albergar posturas políticas diversas (hay entonces “neoclásicos de izquierda” y “de derecha”), algo que no ocurre con las teorías austríaca o marxista.

El autor sostiene que esta diversidad debe ser mantenida, tanto por la posibilidad de fertilización cruzada como para preservar la idea de que hay más de una respuesta a cuestiones de política económica.

El capítulo 5 encara una cuestión particular, la de la agencia de los individuos y de las organizaciones. Su punto de partida es la crítica al *homo oeconomicus* como instancia última de decisión. Para ello, repasa los comportamientos que pueden observarse, en el plano individual y organizacional, sobre la base de evidencias empíricas. Enfatiza al respecto la importancia de las organizaciones, como agentes y como moldeadoras de los comportamientos individuales.

Se cierra así la primera parte del libro. En la segunda, se encaran en siete

capítulos un conjunto de tópicos económicos. Ellos son los siguientes (se indica entre paréntesis el número del capítulo): producto, ingreso y felicidad (6); producción, industria y medio ambiente (7); banca y finanzas (8); desigualdad y pobreza (9); trabajo y empleo (10); estado (11); y economía internacional (12).

Cada capítulo contiene un desarrollo en nivel introductorio de los temas correspondientes, con mucho mayor énfasis en el aporte de datos que en retomar contribuciones teóricas. La excepción notable es el capítulo 11, dedicado al estado, donde la argumentación discurre básicamente en términos teóricos.

Finalmente, el epílogo, que se pregunta “¿Cómo usar la economía?”. De lo que se trata allí es de proporcionar al lector algunas orientaciones, cuando se trata de lidiar con cuestiones económicas. Allí se indica en primer lugar que la economía está indisolublemente ligada a la política, por cuanto no hay afirmaciones independientes de juicios políticos y morales. De allí que la pregunta de orden es “a quién beneficia” con determinada recomendación. Llama a aceptar la pluralidad de puntos de vista teóricos, a fin de descubrir diferentes ángulos para examinar un

tema. Indica asimismo que es necesario evitar la atención excluyente en el mercado, y focalizar también la producción y el empleo.

En conclusión, remedando la antigua frase de Clemenceau, “la economía es demasiado importante para dejarla en manos de economistas profesionales” (409); muchas veces, se señala, personas legas tienen mejor punto de vista que economistas formados, encerrados en sus perspectivas teóricas. El libro concluye con un llamado ciudadano a involucrarse en temas económicos, y a remover puntos de vista contruidos para favorecer a los más privilegiados, protegidos por “el cabildeo, la propaganda mediática, el soborno e incluso la violencia” (412). Pese al pesimismo que pueden producir estas acciones – pesimismo ejemplificado en la escasez de reformas económicas tras la crisis de 2008 – se considera que ser un “ciudadano económico activo” (413) es posible, porque “la economía es mucho más accesible que lo que numerosos economistas le harán creer (al lector)” (ibídem).

Evaluación

Por limitaciones de espacio no ingresamos en el tratamiento que da Chang a la historia del Capitalismo.

No podemos asegurar que este libro sea realmente accesible al lector no economista, porque somos economistas. Pero es encomiable el esfuerzo por lograr una exposición clara, libre de tecnicismos. De hecho, el importante volumen de información aportada es tratado sin cuadros o gráficos; y lo referido a cuestiones teóricas es presentado sin recurrir a formalizaciones. Es el libro que lleva a pensar que su autor es un docente excelente⁴.

Pero su esfuerzo es más exitoso al tratar temas prácticos que al exponer las teorías. Ello, a pesar de que en lo segundo está probablemente lo más original de su libro: su doble pragmatismo, que consiste en aceptar teorías diferentes y a la vez recomendar las teorías más aptas para el tratamiento de temáticas específicas.

En este punto, lo que se propone Chang no es compatible con lo que puede esperarse que comprenda un lector no especializado. Pretender que de una exposición a razón de 6-7 páginas por enfoque teórico, éste tenga la posibilidad de aplicar diferentes abordajes para tratar un tema determinado es excesivo. Las operaciones de este

tipo son muy delicadas, y resultan viables tal vez para personas con suficiente formación teórica. Se demanda sabiduría y sofisticación para emplear perspectivas diversas en forma articulada. De hecho, sospechamos que hoy día el grueso de los economistas no es capaz de hacerlo; esto no quita que el libro de Chang brinde elementos eficaces para pensar en forma multiteórica.

Esto nos lleva a la cuestión acerca de porqué el autor justifica el empleo de esta pluralidad de enfoques. De los tres argumentos, el primero es seguramente el más atractivo: los temas de los que se ocupa la economía son demasiado complejos para ser tratables desde la perspectiva de una única teoría.

Hay temáticas en otros campos donde efectivamente puede adoptarse una perspectiva unificada, porque la complejidad inherente es manejable; pensemos por ejemplo en la ingeniería civil. Esto no significa que una formulación analítica propia de la "ciencia pura" será exhaustiva, porque esto nunca ocurre; ni siquiera en la ingeniería civil. Pero al parecer existen procedimientos fácilmente transmisibles, que responden a una matriz unificada, y que pue-

⁴ Chang es seguramente buen expositor (véase por ejemplo <https://www.youtube.com/watch?v=n5j5EW933Kw>).

den ser implementados sin que sea necesaria una formación teórica crítica.

La economía no recae en esta categoría, en esto estamos de acuerdo con el autor. Pero este argumento es contrario a la otra idea central de Chang, la de que la economía no se ocupa de temas extraordinariamente complejos. No pueden sostenerse al mismo tiempo ambas afirmaciones. Y a nuestro juicio, la Economía trata temas muy complejos.

Por otro lado, los abordajes alternativos en Economía compiten entre sí, no tienen vocación de complementariedad, como sugiere Chang. A fines comparativos, éste no parece ser tanto el caso de la Biología, una disciplina que también se ocupa de temas muy complejos. El excelente texto de Rose (2004, 29 y ss.) ejemplifica no menos de cinco explicaciones diferentes para un elemental caso de comportamiento animal, desde la etología (una suerte de psicología animal) hasta la bioquímica⁵. Si bien este autor señala que algunas de estas explicaciones tienen más prestigio que otras, señala que “los biólogos necesitan los cinco tipos de explicacio-

nes ... y probablemente algunas más (...) Todo depende del propósito al formularse la pregunta” (33). Parecería entonces que los practicantes de la Biología aceptan – de más o menos buena gana – que debe recurrirse a diversos planos explicativos.

Esto seguramente no ocurre en Economía. La articulación de enfoques que nos presenta Chang es una suerte de propuesta personal, pero no seguramente la descripción de una práctica. De ser así, es impropia de un texto de divulgación, que se supone que debe reflejar el “estado del arte”, y no propuestas de frontera.

Yendo a los otros dos argumentos, en realidad ellos poco tienen que ver con la conveniencia de abordajes unificados o pluralistas. El que los individuos no respondan siempre de la misma manera a un conjunto de circunstancias idénticas no nos lleva a otra conclusión de que la teorización –entendida como una actividad que nos da habilidades para replicar o predecir fenómenos determinados– enfrenta límites importantes. De hecho, Chang alerta explícitamente sobre este punto; en esto recoge

⁵ Más precisamente, se plantean explicaciones en los planos siguientes: etológico (análisis del comportamiento), fisiológico (transmisión de señales y reacciones), desarrollista (vinculado con la historia del ser vivo en particular), evolucionista y molecular.

un legado característico de la Escuela de Cambridge-UK (en las personas de J. M. Keynes y J. Robinson, por ejemplo⁶).

Es más, en cierto sentido esta concepción de la actividad teorizadora llevaría a criticar la abundancia de teorías con pretensiones de completitud, en la medida en que refleja una búsqueda demasiado ambiciosa y a la postre inefectiva. Más que muchas teorías, nos haría falta, a la manera de la ingeniería civil, una teoría conscientemente limitada, que todos podamos compartir, y que nos permita lidiar con las cuestiones prácticas. Esto, desde ya, no es sino un proyecto a desarrollar; y no pretendemos desestimar la riqueza de pensamiento que ha dado lugar esta búsqueda (aun si hubiera realmente sido ambiciosa e inefectiva, algo que no sostenemos sin más, desde ya). Cuanto mucho, entonces, lo que propone Chang sería una suerte de abordaje temporario, que se adoptaría hasta tanto este pro-

yecto tomara forma. Un proyecto que de todas maneras no parece estar en la agenda, y el autor tampoco lo propone.

La última justificación para el uso de un abordaje pluralista es sencillamente no pertinente. El que existan juicios de valor subyacentes – la “visión pre-analítica” de Schumpeter (1954) – no parece ser un fundamento válido para la existencia de la diversidad de enfoques; cuanto mucho puede ser una explicación (parcial) de que tal diversidad ocurra. Chang destaca de hecho que algunos de los abordajes se asocian con posicionamientos políticos. Esto ocurre típicamente con la escuela austríaca y la escuela marxista: la primera no alberga críticos del capitalismo, mientras que la segunda sólo abarca a tales críticos⁷.

Pero además, como el propio Chang indica, aun dentro de una escuela, puede haber posturas políticas discordantes, de “derecha” y de “izquierda”⁸. Éste es el caso precisamente de los neoclásicos.

⁶ Cf. la cita siguiente de Robinson (1984, 117), “la teoría económica no enseña doctrinas y no puede establecer leyes universalmente válidas. Es un método para organizar las ideas y formularse preguntas”.

⁷ No es la oportunidad para extendernos en esta cuestión, pero es importante destacar que el foco de la crítica de Marx al modo de producción capitalista reside en la pretensión de quienes lo ven como la “última etapa” de la historia de la humanidad. La crítica de Marx a la Economía Política Clásica pasa por mostrar la naturaleza contradictoria del capitalismo, y por lo tanto su destino a ser superado, en el curso de la historia.

⁸ Si bien Chang explicita qué entiende por “derecha” e “izquierda”, parece claro que hace referencia al juicio que merece el funcionamiento y efectividad de los mercados descentralizados y la consecuente intervención estatal. En este punto, el autor es claramente de “izquierda”, como surge del texto bajo análisis.

Aquí, coexisten personalidades muy conservadoras como M. Friedman o J. Buchanan con otras bastante más reformistas, como P. Krugman o J. Stiglitz (grupo al que podríamos quizá agregar al propio A. Marshall).

Sugerimos que tal vez esto ocurra dentro de esta escuela porque sus teorizaciones – con fuerte vocación por la abstracción y lo analítico – hablan de mundos claramente inexistentes (no sólo abstractos); por lo tanto, la lectura apologética o crítica pasa por las diversas formas de aproximar estas teorizaciones al “mundo real”. Por ejemplo, el argumento en favor de la competencia basado sobre la teoría de la competencia perfecta pasa por asimilar el escenario teórico al real sin más trámite; pero cuando se constata que los supuestos de la competencia perfecta nunca se cumplen (en particular, el supuesto de que no hay mercados ausentes) se habilita precisamente una vía intervencionista, por la neoclásica vía del Teorema General del Segundo Óptimo⁹. Es más, en otros tiempos había quienes pensaban que las economías socialistas eran el verdadero campo de aplicación del abordaje neoclásico, porque se trataba de construcciones que

aspiraban a fundarse sobre una completa racionalidad (Dobb, 1969, cap. 1).

No descartemos que esto pueda ocurrir en otras corrientes de pensamiento. Por ejemplo, las visiones schumpeterianas pueden dar lugar a claras políticas intervencionistas (por ejemplo, fortalecer los Sistemas Nacionales de Innovación), algo que habría sido más que irritante seguramente para el conservador J. Schumpeter.

O sea: puede argumentarse que la diversidad de enfoques se origina en diferentes perspectivas valorativas; pero eso no la torna *per se* una necesidad. Por otro lado, puede haber diversidad valorativa *dentro de un mismo enfoque*. Como comentario incidental, si explicamos la diversidad de enfoques por la diferencia de juicios éticos “pre-analíticos”, estamos limitando seriamente las posibilidades de diálogo inter-teórico, e incluso político. Esto es algo constatable, pero no defendible. Y hace que cualquier articulación se encuentre en una posición particularmente expuesta.

Un último comentario acerca de la relación entre política y economía. Chang reitera en algún momento que la economía es política, por eso es que ori-

⁹ Ver al respecto Bowles (2004, cap. 6)

ginariamente hablábamos de Economía Política, hasta que de la mano de Marshall el adjetivo desapareció del nombre de la disciplina.

Este señalamiento no es nuevo, pero es opinable. No está de más recordar el origen de la denominación “Economía Política”. Según Schumpeter (1954), el primero en usar este término fue Antoine de Montchrestien. Este autor publicó en 1615 un “Tratado de Economía Política”. Su propósito era elaborar recomendaciones al Rey acerca de cómo gestionar el Estado, para lo que recomendaba los mismos prudentes principios aplicados a la administración de la casa (esto es, siguiendo las prescripciones de la Economía Doméstica o Economía a secas, de la Antigüedad). Esto es, el término no se asocia a la práctica de la política – que es la interpretación corriente, a la que Chang adhiere – sino a la administración del Estado¹⁰. Una evidencia muy interesante del estrecho entrelazamiento entre Estado y mercado, ya desde los orígenes del Capitalismo¹¹.

Para la enseñanza de la economía

La definición del campo del que se entiende que debe ocuparse la Economía y los énfasis que se destacan – en particular sobre los aspectos históricos – coinciden plenamente con la manera con que hemos encarado el dictado de diversos cursos; de manera que mal podemos abrir juicio sobre estos tópicos, por tener casi un “interés creado”. En definitiva, se trata de asociar el surgimiento del análisis económico al del propio Capitalismo, y no a algún problema abstracto de elección.

El libro es utilizado en cursos introductorios sobre Economía en algunas universidades, en particular cuando imperan enfoques no ortodoxos. El formato y redacción del libro, sin embargo, no responden a los usuales libros de texto, por más que el lenguaje utilizado es ágil, y los ejemplos son extraídos de la experiencia diaria (incluyendo referencias a series televisivas o películas). Se trata en esencia de un texto de divulgación, más destinado a legos que a profesionales de las ciencias sociales.

¹⁰ Véase también Prelot (2004).

¹¹ Esta idea es frontalmente contraria a la de un “Estado subsidiario” y en definitiva ex machina, que es la que emerge de los cursos convencionales de Economía. Esto se materializa en la intempestiva aparición de la materia Finanzas Públicas, por la que el Estado viene a resolver aquellos particulares problemas (bienes públicos, externalidades) que los mercados a-estatales estudiados en los anteriores cursos de Microeconomía no pueden resolver.

De hecho, hay algunas ausencias notorias de contenido, reflejo seguramente de los intereses y experiencia particulares de Chang. Nos referimos sobre todo a la temática de lo que habitualmente comprende la Organización Industrial y aun la Microeconomía. Por ejemplo, no hay pistas acerca de si la Economía tiene algo para decir sobre la evaluación social de un proyecto, sobre la tipología y prácticas de mercado, o sobre la regulación de los servicios públicos.

Esto limita seriamente el uso de este libro a fines de enseñanza. Como ya un crítico ha observado, el libro es más recomendable para economistas de posgrado, que quieran ensanchar sus perspectivas, luego de un paso por una formación convencional¹².

Conclusión

Redactado en un estilo ágil y sencillo, el libro de Chang resulta de lectura agradable. Es fácilmente comprensible para el economista profesional, y probablemente sea accesible para el lego, aun cuando este último podrá sentirse

confundido por el tratamiento que le da el autor a los tópicos teóricos.

Su defensa del pluralismo tiene sin embargo aspectos objetables, más allá de que ésta sea una respuesta posible frente a las evidentes deficiencias de los enfoques teóricos particulares. De lo que podemos estar seguros es de que ésta no es una cuestión para plantear en un texto con ambiciones de divulgación.

Por último, se rescata – a los fines de la enseñanza – la conceptualización del propósito del análisis económico, y la perspectiva histórica adoptada. Pero tanto la caracterización de las teorías como de las posibilidades de su articulación escapan a lo que es propio de un texto a fines formativos. Asimismo, hay contenidos relevantes referidos a la formación del economista que no son siquiera mencionados. Por estas razones, no es recomendable su empleo para cursos de formación de grado. Quizá el mejor destinatario de este libro es el estudiante de posgrado, si es que su formación no ha tenido el pluralismo que Chang recomienda.

¹² Ver el comentario de David Zetland en https://www.amazon.com/Economics-Users-Guide-Ha-Joon-Chang/product-reviews/1511310499/ref=cm_cr_ar_p_d_hist_3?ie=UTF8&reviewerType=avp_only_reviews&sortBy=recent&filterByStar=three_star&pageNumber=1

Bibliografía

Bowles, S. – Microeconomics: Behavior, Institutions and Evolution – Russell Sage Foundation - Princeton University Press - 2004

Chang, H. - Economía para el 99% de la población - Editorial Debate - 2015

Chang, H. - Economics: the user's guide - Bloomsbury Press - 2014

Dobb, M - Welfare Economics and the Economics of Socialism: Towards a Commonsense Critique - Cambridge University Press - 1969

Prelot, M. – La Ciencia Política – Eudeba - 2004

Robinson, J. - La enseñanza de la Economía - En Ensayos Críticos - Ediciones Orbis S.A. - 1984

Rose, S. – Trayectorias de vida – Ed. Granica - 2004

Sábato, E. Uno y el universo - Ed. Seix Barral - 2003

Schumpeter, J. A. – Historia del Análisis Económico – Ediciones Ariel – 1971 – Originalmente publicado en 1954