

16 de febrero al 31 de marzo de 2016

REALIDAD ECONOMICA

298



# realidad económica

Revista de ciencias  
sociales editada por el  
Instituto Argentino para  
el Desarrollo Económico  
(IADE) Aparece  
cada 45 días

# 298

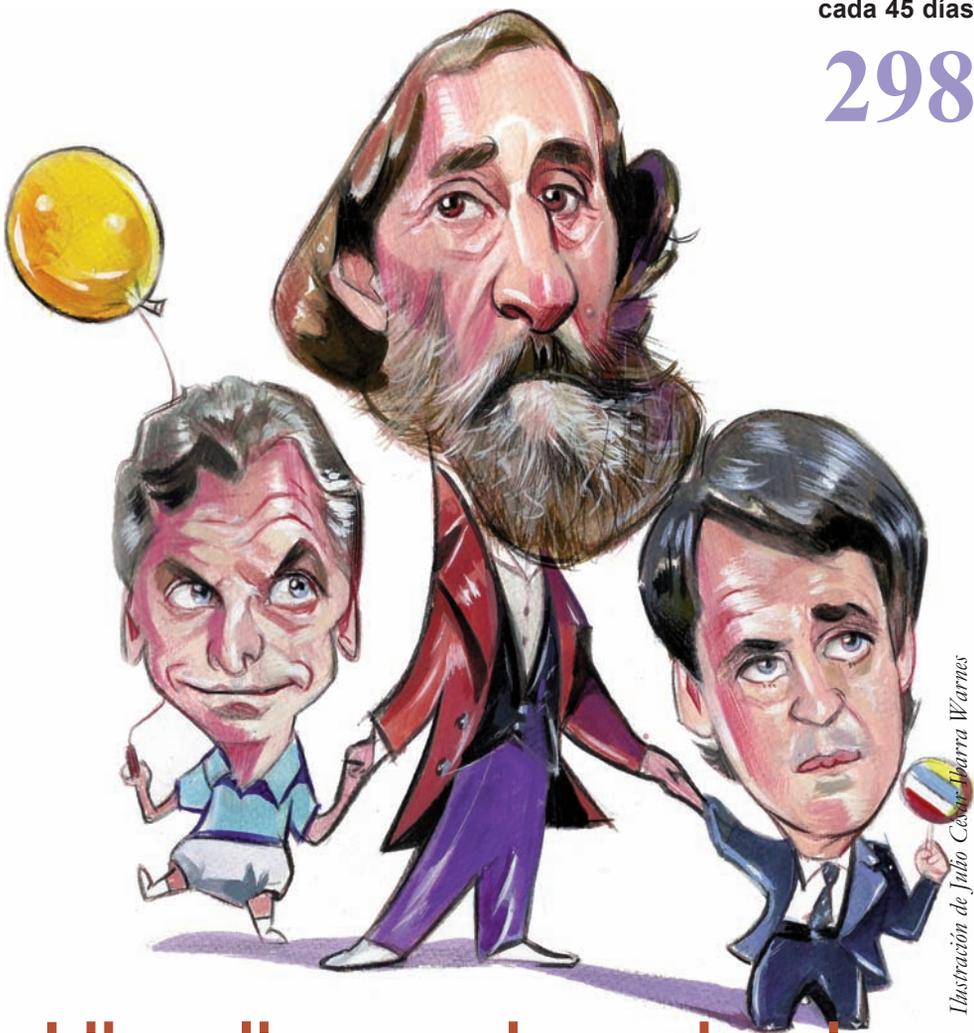


Ilustración de Julio César Barra Warnes

## Liberalismo y dependencia LOS HIJOS DE MITRE

# INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

**Presidentes honorarios:**

Salvador María Lozada  
Alejandro Rofman

**Autoridades designadas en la  
Asamblea del 29.12.2015**

**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  
Ramiro L. Bertoni  
Aristides Corti  
Nicolás Dvoskin  
Roberto Gómez  
Nicolás Gutman  
Flora Losada  
Ariel Slipak

**Vocales Suplentes:**

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

**Revisoras de Cuentas:**

Norma Penas  
Gabriela Vítola

**Dirección y administración:**

Hipólito Yrigoyen 1116 - 4º piso  
(C1086AAT) Buenos Aires, Argentina  
Teléfonos y fax: (54 11) 4381-7380/9337  
e-mail: [iade@iade.org.ar](mailto:iade@iade.org.ar)  
[realidadeconomica@iade.org.ar](mailto:realidadeconomica@iade.org.ar)  
<http://www.iade.org.ar>

## realidad económica

Revista de ciencias sociales editada por el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE)  
Hipólito Yrigoyen 1116 - 4º piso (C1086AAT) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Teléfonos  
y Fax: (54 11) 4381-7380/9337 - correo electrónico: [iade@iade.org.ar](mailto:iade@iade.org.ar),  
[realidadeconomica@iade.org.ar](mailto:realidadeconomica@iade.org.ar) - <http://www.iade.org.ar>

**ISSN 0325-1926**

realidad  
económica

**Nº 298**

16 de febrero al  
31 de marzo de 2016

**Editor responsable:**

Instituto Argentino para el  
Desarrollo Económico (IADE)

**Director:**

Juan Carlos Amigo

**Comité Editorial:**

Enrique O. Arceo  
Eduardo Basualdo  
Alfredo Eric Calcagno  
Dina Foguelman  
Roberto Gómez  
Mabel Manzanal  
Miguel Teubal

**Registro Nacional de la Propiedad  
Intelectual Nº 133452**

Los artículos pueden ser libremente reproducidos con sólo acreditar a Realidad Económica como fuente de origen, salvo indicación en contrario. La responsabilidad de los artículos firmados recae de manera exclusiva sobre sus autores y su contenido no refleja, necesariamente, el criterio de la dirección.

Consulte por suscripciones y envíos  
al exterior

Impreso en Publilprint S.A.,  
Córdoba 1785 - Cdad. de Buenos Aires. tel.  
4918-2061/2

*Ilustraciones de tapa e interior: Julio César Ibarra Warnes*

**Realidad Económica** es una revista dedicada a la exploración y difusión de cuestiones económicas, políticas, sociales y culturales, con un enfoque heterodoxo desde las ciencias sociales, en los ámbitos nacional, regional y mundial, que sustenta una línea de pensamiento comprometido con el desarrollo económico independiente de la Argentina, América latina y el Caribe y con la defensa de los derechos humanos.

El contenido de la revista es amplio y comprende teoría económica, economía política, estado y sociedad; sectores financiero, agropecuario, industrial, energético, educativo; economías regionales; temas de administración, comercio internacional, políticas públicas, cuestiones urbanas, actores sociales, discusiones, aportes, experiencias y debates; reseñas de libros.

Está dirigida a profesionales, empresarios, dirigentes, cooperativistas, investigadores, estudiantes y trabajadores.

Se edita desde 1971 y tiene un tiraje de 5.000 ejemplares cada 45 días.

Está indizada en el Catálogo de Latindex (Nivel 1)

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

The contents are comprehensive and include economic theory, political economy, State and society; financial, agricultural, industrial, energetic, educational sectors; regional economies; administrative matters, international trade, public policies, urban issues, social actors, discussions, contributions, experiences and debates; book reviews.

It is addressed to professionals, entrepreneurs, leaders, cooperativists, researchers, students and workers.

It has been published since 1971 and has a print run of 5.000 copies each 45 days. It is indexed in Latindex Catalogue (Level 1)

# SUMARIO

## Recordatorio

Aldo Ferrer (1927 – 2016)

10-14

Aldo fue un observador crítico de la realidad económica y social nacional e internacional de enorme capacidad intelectual y apego a la defensa de los intereses nacionales y de las grandes mayorías populares y decidido militante en defensa de la industria nacional, las empresas públicas y la soberanía plena del Estado argentino.

Aldo was a critical observant of the national and international social and economic reality of an enormous intellectual capability and fondness of the defense of national interests and of the great popular majorities and a determined militant of the defense of national industry, public enterprises and full sovereignty of the Argentine State.



## Dictadura cívico-eclesiástico-empresarial-militar

Mario Pantaleo Abalos: convicciones profundas

Mario Pantaleo Abalos: profound convictions

*Gabriela Pantaleo*

15-18

... me acerqué al IADE, porque hallé en Internet una nota escrita por mi papá sobre el puerto de aguas profundas, publicada en la revista **Realidad Económica**. Fui muy bien recibida y me contaron que papá -que formaba parte de la Comisión Directiva de esta institución- había denunciado el desmantelamiento de ELMA que pensaban hacer los militares. Elma en esa época tenía una de las mayores flotas del mundo y terminó siendo totalmente desguazada en la década de los '90.

... I approached IADE because I found an article written by my father about the deep waters port on the Internet, published on Realidad Económica. I was very well received and was told that dad - who was part of the Executive Committee of that institution - had reported the dismantling of ELMA that the military were planning on. ELMA at the time had one of the largest fleets in the world and ended up being totally taken apart in the 1990's.

## El país forjado por Mitre

The Country forged by Mitre

19-27

Horacio Rovelli

Nuestra clase dominante, afirma el autor, desde sus orígenes se subordinó al gran capital internacional; esa dependencia la hace ser acomodaticia con el imperio, ayer Inglaterra hoy el capital transnacional que juega con los EUA, que le deja importantes ganancias y le permite reproducir el capital fugado en el exterior, pero siempre como socio menor y las más de las veces de carácter rentístico, pero lo hace a costa de hipotecar el presente y el futuro del país. Incapaz de conducir un proceso propio de acumulación, se convierte en furgón de cola de un mundo que deciden otros, por eso proponen el libre cambio, la integración con los países de la región del área Pacífico (Chile, Perú, Colombia, México) que beneficia a esa minoría parasitaria, pero perjudica al grueso de la población. Si esto siempre fue así y lo va a seguir siendo, lo que hay que hacer es encontrar los medios que nos unan y en ese sentido, la valiente denuncia por traición a la patria de todos los que propicien y apoyen la aberración jurídica y económica de acordar con los fondos buitres, de los Dres. Jorge Cholvis, Aristides Corti y Eduardo Barcesat, es un faro que todos tenemos obligación de ver y seguir.

Our dominant class, the author states, subordinated itself to the great international capital since its origins, this dependence forces it to be accommodating to the empire, yesterday, England, today, the transnational capital that plays for the USA, which creates important profits and allows it to reproduce the capital which has escaped abroad, but always as a minor partner and most times in a financially beneficial way, but doing so by putting the present and future of the country at risk. Incapable of conducting its own accumulation

process, it becomes the tail end of a world which others decide upon, that is why they propose free trade, integration with the countries of the Pacific area (Chile, Peru, Colombia, Mexico) which benefit this parasitic minority but harm the bulk of the population. If this was always this way and will continue to be so, what needs to be done is find the means that unite us and, in that respect, the brave denunciation of betrayal to the motherland to all those who promote and support the legal and economic atrocity that is an agreement with the "vulture funds" by the Drs. Jorge Cholvis, Aristides Corti and Eduardo Barcesat is a shining lighthouse that we all have a duty to see and follow.



## No al sometimiento a los fondos buitres

"No" to submission to the vulture funds

*Encuentro de Coincidencias Programáticas*

28-31

En el marco de esta convocatoria a la reunión de voluntades para la construcción de una alternativa democrática y popular, el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico IADE emitió una declaración.

In the context of this call to the gathering of wills for the construction of a democratic, popular alternative, the Argentine Institute for Economic Development (IADE) has issued a statement.

---

### Análisis I

---

## Efectos macroeconómicos del sector energético en la Argentina en el período 2003-2014

Macroeconomic effects of the energy sector deficit in Argentina (2003 – 2014)

*Evelin Goldstein - Matías Kulfas -  
Diego Margulis - Guido Zack*

32-52

El acelerado crecimiento de la Argentina en la década pasada provocó un fuerte incremento de la demanda de energía. Para satisfacerla, se optó por focalizar la inversión en centrales de generación térmica. Esto trajo consigo un aumento muy importante de la demanda de gas, el cual no fue acompañado por la producción nacional. Así, la importación tanto de gas como de gasoil y fueloil se multiplicó, lo que impactó sobre las cuentas externas y, debido a los subsidios, también sobre las fiscales. El presente artículo analiza el impacto del déficit energético sobre la situación macroeconómica argentina en los últimos años y esboza ciertas líneas de acción para recuperar el equilibrio en la balanza energética.

Energy demand strongly increased due to the high Argentine growth of the last decade. To satisfy it, the investment was mostly on thermal power stations. This caused an increase of gas demand, which was not satisfied by local production. Thus, gas imports as well as gas oil and fuel oil imports had an important effect on external and fiscal accounts, in the latter case due to subsidies. This paper analyses the effect of the energy sector deficit on the Argentine macroeconomic situation of the last years and suggests some courses of action to recover equilibrium on the energy scales.

---

## Crisis en la UE

---

### ¿Por qué sólo Grecia debe expiar las culpas?

Why must only Greece atone for the blame?

*Darío M. Pereyra*

53-79

La actual crisis por la que atraviesa la Unión Europea (UE) tiene su origen en el errático manejo de la política económica en los países de la periferia como Grecia, y también en los propios cimientos de la unión económica y monetaria (UEM). Las persistentes asimetrías económicas entre los países centrales y los del sur y la falta de una estrategia de desarrollo de largo plazo amenazan la consolidación del Euro como moneda internacional. Los estrictos requisitos estipulados en el Tratado de Maastricht para formar parte de la UEM no pueden ser cumplidos por las economías endebladas del sur, por más que por cuestiones políticas se busque mantenerla a cualquier precio. El presente trabajo se propone abordar las causas de la crisis por la que atraviesa la UE desde una visión teórica y analítica, enfocando en que las mismas se encuentran primordialmente en el seno de las instituciones europeas.

The current crisis being experienced nowadays by the European Union (EU) has its origins not only in the erratic management of economic policy in the peripheric countries such as Greece, but also in the roots of the economic and monetary union (EMU). The persistent economic imbalances between the central and southern countries and the lack of a longterm development strategy threaten the consolidation of the Euro as an international currency. The strict criteria of the Maastricht Treaty to join EMU cannot be accomplished by the southern weak economies, despite political issues to keep it at any price. This paper aims to address the causes of the crisis experienced by the EU from a theoretical and analytical view, by attempting to prove that they could be found primarily within the European institutions.

---

## Problemática agraria

---

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

Reunión-Taller

### Principales problemas de los agricultores familiares en las cadenas productivas

Open Professorship of Agrarian Studies "Agronomist Horacio Giberti"

Meeting - Workshop

Main issues of family producers in production chains

80-89

Con el objetivo de analizar los principales problemas tecnológicos, económicos, de comercialización, entre otros, que presenta la agricultura familiar en

distintas cadenas productivas, la Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Agr. H. Giberti" reunió el 19 de noviembre de 2015, a un conjunto de especialistas que expusieron su visión al respecto. La siguiente síntesis del Taller es producto de las exposiciones y del debate.

With the aim of analyzing the main technological, economic, commercialization issues - among others - that family agriculture presents in different production chains, the Open Professorship "Agronomist H. Giberti" gathered, on November 19th 2015, a group of specialists who exposed their views on the matter. The following summary of the Workshop is a product of the expositions and debate.

---

## Cadenas de valor

---

### El costo del transporte marítimo de la soja argentina. Su incidencia en el precio de exportación

The cost of sea freight of Argentine soy. Its impact in exportation prices

*Diego Fernández - Nicolás Bottinelli*

90-110

El coeficiente de exportación de la producción de soja argentina y de sus derivados es singularmente elevado. Este dato vuelve sumamente relevante la actividad y participación en la cadena de valor oleaginosa de las empresas navieras prestadoras del servicio de fletes marítimos. En este trabajo se analiza el rol y la incidencia que este eslabón comercializador tiene en la determinación de los precios de referencia internos. En particular, se analiza la posibilidad de que la oferta relativamente fija de la flota mundial de buques graneleros genere fenómenos de renta para sus dueños, avanzando por esto de una manera desproporcionada en el valor total originado. Por otra parte, se propone una estimación del volumen de negocio del sector por su actividad en la Argentina, divisas que suponen una oportunidad perdida para la economía nacional.

The export coefficient of Argentina's soybean production is particularly high. This fact turns the participation of sea freight companies into an extremely important item in the oilseed value chain. This paper analyzes the role and the impact that this link has in determining the soybean internal prices. In particular, the possibility that the relatively fixed supply of the world fleet of bulk carriers generates an income phenomenon for their owners, allowing them to capture a disproportionate share out of the total value. Moreover, the size of this business is estimated, which is money that is not captured by national agents of the economy.

---

## Análisis II

---

### Cambios en el régimen de acumulación, estructura productiva y mercado de trabajo. Argentina, 1974-2014

Changes in the accumulation regime, productive  
structure and labour market. Argentina, 1974-2014

*Santiago Poy*

111-138

El artículo reconstruye, en una clave histórica, las transformaciones operadas en el régimen social de acumulación argentino desde mediados de los años setenta. Diferentes procesos de apertura económica y reconversión, reseñados por diversos autores aquí recogidos, condujeron a una transformación de la estructura productiva en el largo plazo. En ese marco, el artículo se propone articular tales cambios con el funcionamiento de la estructura ocupacional, la inserción sectorial de la fuerza de trabajo según estratos de productividad y ramas de actividad, y las remuneraciones laborales de la población ocupada. Esta aproximación permite aportar al debate sobre los cambios y continuidades registradas en el régimen de acumulación durante las últimas cuatro décadas. Para ello se utilizan microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC referidos al Área Gran Buenos Aires para el período 1974-2014.

This article tackles, in a historical perspective, the transformations in the Argentine accumulation regime since the mid-70. Different processes of economic openness and reconversion, referred by several authors, conducted to a transformation in productive structure in the long term. Thus, the article's main purpose is to put together such changes with those that took place in the occupational structure, in terms of labor force sectoral distribution, branches of activity and labour earnings. This approach can contribute to the discussion of changes and continuities among accumulation regime during the last four decades. The paper uses microdata from Encuesta Permanente de Hogares of INDEC, referred to Greater Buenos Aires Area concerning the years 1974-2014.

---

## Debates

---

### La relación entre estructura productivo- tecnológica, inserción internacional y desarrollo económico

Links among productive-technological structure,  
international insertion and economic development

*Daniel Schteingart*

139-169

En este trabajo se recorrerán algunas teorías surgidas a partir de la segunda posguerra con el fin de explicar las causas del atraso económico y social de ciertas regiones del planeta en comparación con otras. En particular, el autor

hará hincapié en el rol que cuatro teorías (el industrialismo, el neoschumpeterianismo, el neoestructuralismo y el neoliberalismo) han dado a la relación entre estructura productivo-tecnológica, inserción internacional y desarrollo económico. Si en las tres primeras, con diferentes matices, la estructura productivo-tecnológica no es neutral en términos de crecimiento de largo plazo y, por ende, de desarrollo, en la última sí. De este modo, al final de este estudio se realizará un balance crítico de las teorías expuestas.

In this paper we revisit some theories which emerged after WWII in order to explain the causes of economic and social underdevelopment in different regions of the world. In particular, we will emphasize the role that four theories (industrialism, neoschumpeterianism, neostructuralism and neoliberalism) have given to the links among productive-technological structure, international insertion and economic development. While the productive-technological structure under the first three theories is not neutral in terms of longterm growth and thus economic development, it is indeed so in the last one. In this manner, at the end of this paper, a critical balance of these theories is performed.

---

### Galera de corrección

---

## Todo lo que necesitás saber sobre China

**NÉSTOR RESTIVO Y GUSTAVO NG**



*Sergio Carpenter*

170-171

---

### IADE

---

Actividades

172-174

Orientaciones para autores

175-176

# Aldo Ferrer (1927 – 2016)

**Aldo fue un observador crítico de la realidad económica y social nacional e internacional, de enorme capacidad intelectual y apego a la defensa de los intereses nacionales y de las grandes mayorías populares y decidido militante en defensa de la industria nacional, las empresas públicas y la soberanía plena del estado argentino.**

**Palabras clave:** Globalización – Industrias argentinas – Soberanía del Estado argentino

## Aldo Ferrer (1927 - 2016)

**Aldo was a critical observant of the national and international social and economic reality of an enormous intellectual capability and fondness of the defense of national interests and of the great popular majorities and a determined militant of the defense of national industry, public enterprises and full sovereignty of the Argentine State.**

**Keywords:** Globalization - Argentine industries - Sovereignty of the Argentine State

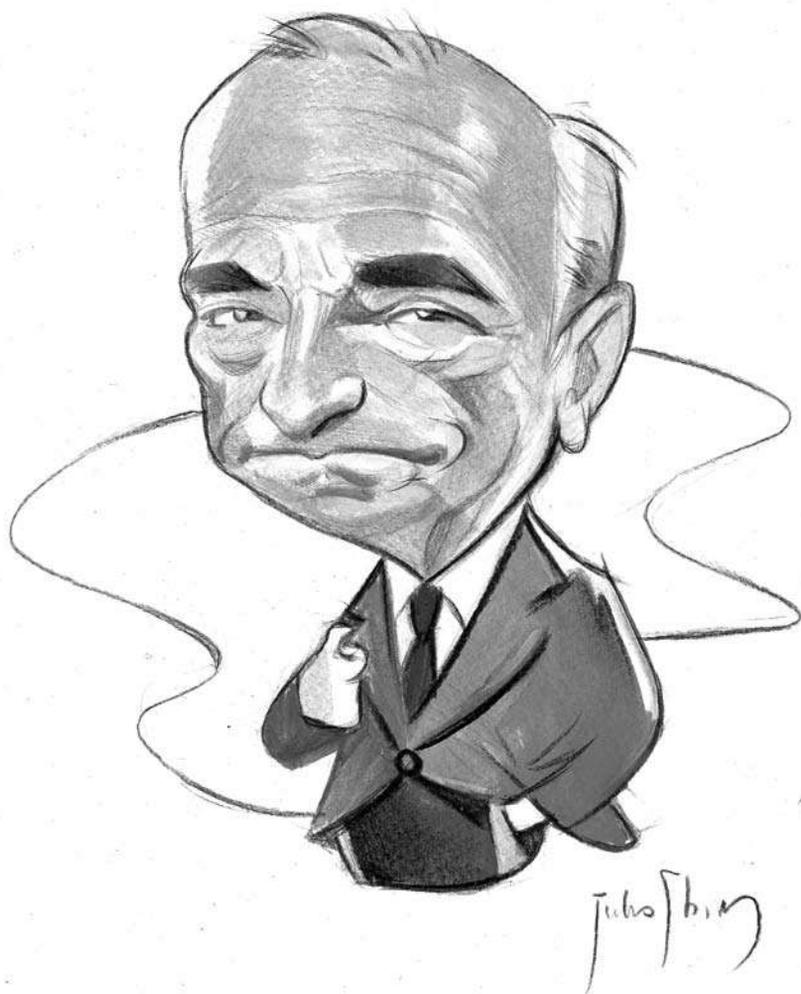
Lamentablemente falleció nuestro entrañable amigo el Dr. Aldo Ferrer.

Aldo fue un observador crítico de la realidad económica y social nacional e internacional de enorme capacidad intelectual y apego a la defensa de los intereses nacionales y de las grandes mayorías populares y decidido militante en defensa de la industria nacional, las empresas públicas y la soberanía plena del Estado argentino.

Sus dos expresiones más conocidas últimamente eran fiel reflejo de lo antedicho. Expresaba repetidamente que “cada país tiene la Globalización que se merece”. Es decir que cada sociedad nacional, como la argentina, debía y podía integrarse al proceso mundial de globalización siempre que lo hiciera en defensa plena de sus intereses soberanos y no renunciara, en tal circunstancia, a la total autonomía de sus decisiones. Y luego, en forma repetida, insistía: “Vivir con lo nuestro” resaltando que el destino nacional no se podía hipotecar para el futuro aceptando dolorosos sacrificios impuestos por los poderes económicos externos dado que estábamos en condiciones de que, si se ponían en valor todos nuestros inmensos recursos y se los gestionaba para que fortalecieran nuestra capacidad de crecer y distribuir equitativamente los frutos de ese crecimiento, la intervención externa no podía interferir en la decisión de desarrollarnos plenamente pues nuestra capacidad potencial podía satisfacer todas las necesidades básicas de la población argentina.

Estas expresiones dibujaban acabadamente una personalidad dispuesta a acompañar, como lo hizo, el esfuerzo por consolidar nuestro desarrollo y afirmar la equidad social como norte de todo proyecto político. Sus últimas declaraciones sobre la renegociación de la deuda con los fondos buitres son un cabal ejemplo de lo antedicho pues afirmaba que había que anteponer la defensa de nuestros intereses frente a la rapiña desmedida de un grupo de especuladores financieros internacionales.

En estos momentos de alta incertidumbre sus enseñanzas y su aporte a la creación de instrumentos muy valiosos para el destino autónomo del país, como el Plan Fénix, hace que su ausencia sea mucho más sentida. Aldo Ferrer fue un muy apreciado colaborador del IADE, en cuya revista **Realidad Económica** publicó varios trabajos. A principios de noviembre último participó en un debate en nuestra aula “Gral. Mosconi” sobre “Argentina: dos modelos en pugna”, en uno de cuyos tramos expresó: “Estamos hoy en un país que se ha puesto de pie con sus propios medios, una situación muy distinta a la de otros tiempos, pero en paralelo, quedan problemas por resolver. Y allí confrontan dos visiones. La visión neoliberal dice: salgamos por el lado del crédito, arreglemos con Griesa, vayamos a Nueva York, pidamos disculpas, les



decimos a los buitres que pasen por caja a cobrar; vamos al FMI, le pedimos una misión y créditos, les damos las llaves del Banco Central y del Ministerio de Economía, y entonces, claro, van a entrar dólares. Pero esa no es la forma, porque no resuelve el problema estructural, que es el subdesarrollo; y se agrega además el tema de la deuda. Y ahí se plantea la otra alternativa. Resolver el problema por la vía real, a través de la producción, el trabajo, la competitividad, estimular la repatriación de fondos argentinos en el exterior y tomar deuda para cosas específicas, que lleven a producir dólares”.

Recordaremos a Aldo siempre, en sus libros y escritos y en su vibrante batallar para defender la causa nacional.

Instituto Argentino para el Desarrollo Económico

C.A.B.A., 08 de marzo de 2016.

Alejandro Rofman  
Presidente Honorario

Marisa Duarte  
Presidenta

Sergio Carpenter  
Secretario

# Mario Pantaleo Abalos: convicciones profundas

*Gabriela Pantaleo*

... me acerqué al IADE, porque hallé en Internet una nota escrita por mi papá sobre el puerto de aguas profundas, publicada en la revista *Realidad Económica*. Fui muy bien recibida y me contaron que papá -que formaba parte de la Comisión Directiva de esta institución- había denunciado el desmantelamiento de ELMA que pensaban hacer los militares. ELMA en esa época tenía una de las mayores flotas del mundo y terminó siendo totalmente desguazada en la década de los '90.

**Palabras clave:** Mario Pantaleo Abalos – Dictadura cívico-eclesiástico-empresarial-militar

---

\* Según la caracterización de los Curas en Opción por los Pobres (Curas OPP)

## Mario Pantaleo Abalos: profound convictions

... I approached IADE because I found an article written by my father about the deep waters port on the Internet, published on Realidad Económica. I was very well received and was told that dad - who was part of the Executive Committee of that institution - had reported the dismantling of ELMA that the military were planning on. ELMA at the time had one of the largest fleets in the world and ended up being totally taken apart in the 1990's.

**Keywords:** Mario Pantaleo Abalos - Civic-ecclesiastical-corporate-military dictatorship

Fecha de recepción: marzo de 2016

Fecha de aceptación: marzo de 2016

Hace 40 años mi vida cambió, tenía 7 años y me desperté a la madrugada porque escuché que mi mamá contaba que a mi papá se lo habían llevado unos milicos de la puerta de mi casa, por suerte a ella no. Yo no entendía nada.

Durante años imaginé que regresaba, de hecho me tomó mucho tiempo decir que mi papá había muerto y muchos más decir que había desaparecido.

La ausencia del cuerpo dificulta todo y no entender el porqué, si es que el porqué pudiera justificar algo.

De más grande vino el interés por reconstruir la historia, una tarea complicada porque era único hijo y mamá siempre prefirió el silencio. Lo que yo sabía era que mi papá era el subsecretario del Centro de Capitanes de Ultramar un pequeño sindicato que nuclea a los capitanes de barcos de líneas comerciales, y luchaba para que el mundo sea más justo, con otra distribución de la riqueza y con igualdad de oportunidades.

La vida hizo que me cruzara con gente que lo conocía, un profesor de la facultad que se emocionó hasta las lágrimas al recordarlo, un jugador de rugby del equipo que él entrenaba, que buscó enseguida las fotos de su infancia con la pelota ovalada.

Después vino el apoyo del equipo de Antropología Forense a través del cual pude saber que había sido asesinado el mismo día de su secuestro y luego enterrado como NN en Chacarita (hoy hay una baldosa allí que lo recuerda).

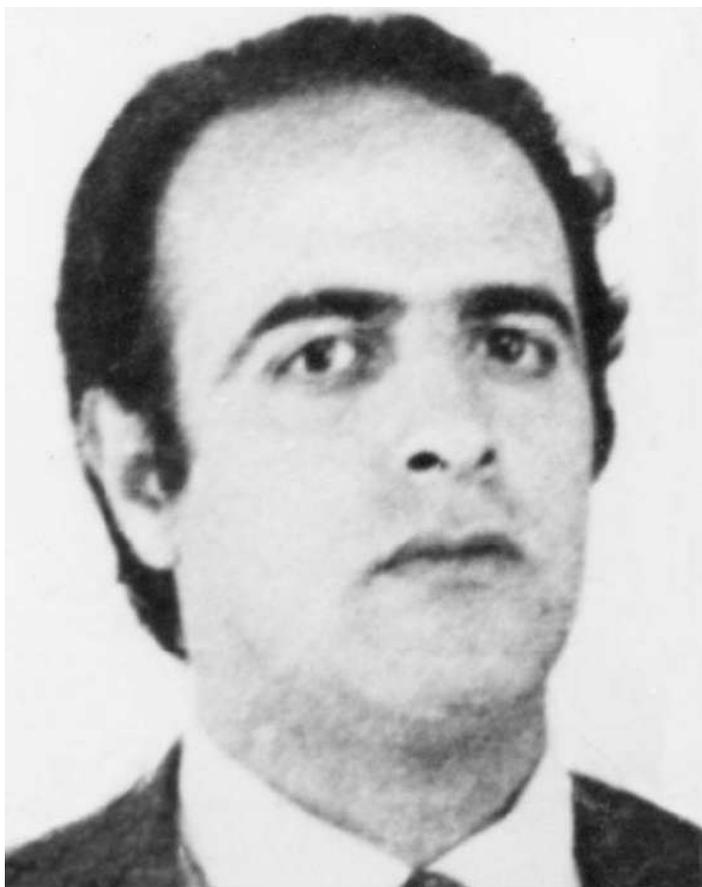
Y siempre tenía en mente que mamá decía “a tu papá lo secuestró Astíz”, lo que hacía que siguiera tratando de encontrar un porqué.

Y así fue como me acerqué al IADE, porque hallé en Internet una nota escrita por mi papá sobre el puerto de aguas profundas, publicada en la revista *Realidad Económica*\*\* . Fui muy bien recibida y me contaron que papá -que formaba parte de la Comisión Directiva de esta institución- había denunciado el desmantelamiento de ELMA que pensaban hacer los militares. Elma en esa época tenía una de las mayores flotas del mundo y terminó siendo totalmente desguazada en la década de los '90.

Y así fue como pude comenzar a cerrar mi historia, yo buscaba una razón para poder sanar una parte de mí, no un justificativo para hechos criminales irrefutables.

---

\*\* <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=6698>



**Mario Pablo Pantaleo**

Ni olvido ni perdón, 30.000 compañeros desaparecidos presentes, ahora y siempre.

Papá fue detenido y desaparecido el 6 de agosto de 1976 día en que hubiera cumplido 37 años.

# El país forjado por Mitre

*Horacio Rovelli\**

Nuestra clase dominante, afirma el autor, desde sus orígenes se subordinó al gran capital internacional; esa dependencia la hace ser acomodaticia con el imperio, ayer Inglaterra hoy el capital trasnacional que juega con los EUA, que le deja importantes ganancias y le permite reproducir el capital fugado en el exterior, pero siempre como socio menor y las más de las veces de carácter rentístico, pero lo hace a costa de hipotecar el presente y el futuro del país. Incapaz de conducir un proceso propio de acumulación, se convierte en furgón de cola de un mundo que deciden otros, por eso proponen el libre cambio, la integración con los países de la región del área Pacífico (Chile, Perú, Colombia, México) que beneficia a esa minoría parasitaria, pero perjudica al grueso de la población. Si esto siempre fue así y lo va a seguir siendo, lo que hay que hacer es encontrar los medios que nos unan y en ese sentido, la valiente denuncia por traición a la patria de todos los que propicien y apoyen la aberración jurídica y económica de acordar con los fondos buitres, de los Dres. Jorge Cholvis, Aristides Corti y Eduardo Barcesat, es un faro que todos tenemos obligación de ver y seguir.

**Palabras claves:** Mitre - Clase dominante - Fondos buitres - Libre cambio - Corti - Barcesat - Cholvis

---

\* Economista. Docente Facultad de Ciencias Económicas UBA. Integrante del IADE.

## The Country forged by Mitre

Our dominant class, the author states, subordinated itself to the great international capital since its origins, this dependence forces it to be accommodating to the empire, yesterday, England, today, the transnational capital that plays for the USA, which creates important profits and allows it to reproduce the capital which has escaped abroad, but always as a minor partner and most times in a financially beneficial way, but doing so by putting the present and future of the country at risk. Incapable of conducting its own accumulation process, it becomes the tail end of a world which others decide upon, that is why they propose free trade, integration with the countries of the Pacific area (Chile, Peru, Colombia, Mexico) which benefit this parasitic minority but harm the bulk of the population. If this was always this way and will continue to be so, what needs to be done is find the means that unite us and, in that respect, the brave denunciation of betrayal to the motherland to all those who promote and support the legal and economic atrocity that is an agreement with the "vulture funds" by the Drs. Jorge Cholvis, Aristides Corti and Eduardo Barcesat is a shining lighthouse that we all have a duty to see and follow.

**Keywords:** Mitre - Dominant class - Vulture funds - Free trade - Corti - Barcesat - Cholvis

Fecha de recepción: marzo de 2016

Fecha de aceptación: marzo de 2016

Tras la deserción de Urquiza en Pavón, Bartolomé Mitre se hizo cargo provisoriamente del Poder Ejecutivo Nacional para, luego de obtener el triunfo en las elecciones generales, asumir formalmente la presidencia de la República el 12 de octubre de 1862. Su primer objetivo fue remover las autoridades provinciales federales para garantizar la subordinación de todo el país al modelo de integración que se sujetaba a su vez al capital británico.

En ese entonces, ante la sumisión de muchos, hubo caudillos locales que lo enfrentaron, conscientes de la disparidad de fuerza pero preferían *“morir de pie que vivir de rodillas”*

Desde Córdoba, foco liberal del interior del país, el ejército mitrista avanzó sobre otras provincias -Mendoza, San Juan, San Luis, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero y Salta- donde fueron desalojados los gobernadores federales.

En 1863 el Coronel Angel Vicente “Chacho” Peñaloza encabeza a hombres y mujeres de las provincias del oeste y norte del país y le escribe al presidente Mitre: *“...el verme rodeado de miles de argentinos que me piden exija el cumplimiento de esas promesas, me han hecho ponerme al frente de mis compatriotas y he ceñido nuevamente la espada, que había colgado después de los tratados con los agentes de V.E. No es mi propósito reaccionar al país para medrar por la influencia de las armas, ni ganar laureles que no ambiciono. Es mi deber el que me obliga a sostener los principios y corresponder hasta con el sacrificio de mi vida a la confianza depositada en mí por los pueblos”*. Derrotado en la dispar contienda de lanzas contra fusiles automáticos, es perseguido hasta su casa y asesinado por el ejército mitrista.

La muerte de Peñaloza no aseguró la paz en el interior, la intimidación que ejerció el gobierno nacional durante esa época no hizo más que acrecentar el odio en las provincias. Mitre deseoso de imponer la lógica del libre mercado extendió su garras al Paraguay que era la única nación de América latina que no tenía deuda externa porque le bastaban sus recursos, basados sobre una importante industria e infraestructura portuaria, ferroviaria y productiva.

Mitre sostuvo: *“En 24 horas en los cuarteles, en 15 días en campaña, en 3 meses en Asunción”*<sup>1</sup>.

Pero lo cierto es que la guerra duró casi cinco años, y le costó a la Argentina más de 50.000 muertos. Sin embargo, benefició a comerciantes y ganaderos porteños y entrerrianos cercanos al poder, que

---

<sup>1</sup> Prat Gay dijo el 16 de diciembre de 2016 que en tres o cuatro semanas ingresarían al país entre 15.000 y 20.000 millones de dólares.

hicieron grandes negocios abasteciendo a las tropas aliadas, o como lo explicó el mismo Mitre: *“En la guerra del Paraguay han triunfado no sólo la República Argentina sino también los grandes principios del libre cambio (...) Cuando nuestros guerreros vuelvan de su campaña, podrá el comercio ver inscripto en sus banderas victoriosas los grandes principios que los apóstoles del libre cambio han proclamado”*. Frase rimbombante y cobarde comparable a que no existe Plan “B” con los buitres y que el único camino es acatar los requerimientos de la justicia de Estados Unidos.

Lo más sano y digno del país se opuso férreamente a los designios mitristas y al libre cambio, Felipe Varela sostiene: *“Ser porteño es ser ciudadano exclusivista y ser provinciano es ser mendigo sin patria, sin libertad, sin derechos. Esta es la política del gobierno de Mitre. Soldados Federales, nuestro programa es la práctica estricta de la Constitución jurada, el orden común, la amistad con el Paraguay y la unión con las demás repúblicas americanas”*. A pesar de contar con un importante apoyo popular, Varela fue derrotado por las fuerzas nacionales en 1867.

Al terminar su mandato, Mitre había logrado su propósito de dejar estructurada una Argentina políticamente liberal y dependiente del capital internacional, no otra cosa pretende el gobierno actual (como en su momento lo hicieron todas las camarillas conservadoras hasta 1916 - año en que asumió por primera vez Hipólito Yrigoyen-, y fueron los objetivos de los golpes militares de 1930, 1955, y 1976, que incluso continuaron los gobiernos democráticos como los de Menem y De la Rúa) y para ello se valen principalmente del endeudamiento. El origen y objetivo de la deuda no es sólo el negocio rentístico y facilitar altas tasas de retornos a los acreedores y sus socios, sino también, como trasfondo, el de constituir un modelo dependiente del capital financiero internacional, con determinados segmentos que se desarrollan en el país.

La deuda sirve como anestesia al principio, pero después es una brutal trampa cuando hay que pagar los servicios. La crisis del año 2001 se originó porque, ya en marzo de ese año, el Gobierno nacional no podría pagar ni siquiera los intereses. La cuenta era simple: la Argentina exportaba unos 28.000 millones de dólares por año y, nada más que los intereses, eran, anualmente, casi el 60% de los ingresos de divisas. Así, el gobierno interino, el 23 de diciembre de 2001, tan sólo formalizó la cesación de pagos.

Hasta 2005 la Argentina estuvo en esa situación. No obstante, antes, el gobierno de Duhalde tuvo que aumentar la deuda para hacer frente a los depósitos en dólares que los bancos no pudieron devolver, a la



conversión de las cuasi monedas provinciales y, además, se acumularon los intereses de la deuda impaga mencionada. A fin de 2004 la deuda ya era de 191.000 millones de dólares.

Merced a los dos canjes de deuda de los años 2005 y 2010, la misma se redujo drásticamente, de manera tal que según afirma Roberto Lavagna, quien participó en la primera negociación bajo las órdenes de Néstor Kirchner, *“Para resolver 90 mil millones de dólares, se emitieron 35 mil. Ahora, para resolver menos de 5 mil millones, se emiten 12.500 millones”*

Ya en su momento Mauricio Macri no mintió y dijo que había que cumplir con la sentencia del Juez Griesa y pagarle el 100% a los “hold outs”, como se denomina a los fondos buitres.

Tanto su ministro de Hacienda y Finanzas como el Secretario de Finanzas, dos exempleados jerárquicos del JP Morgan, se abocaron desde el primer día de su designación (y aun antes en forma oficiosa) a acordar con los tenedores de los títulos que no habían ingresado a los dos canjes del gobierno de los Kirchner, de allí que:

Primero: logran acordar con los bonistas principalmente italianos reunidos en la denominada Task Force Argentina (Fuerza de Tareas Argentina), que nuclea a un grupo de acreedores externos, el acuerdo estipula un pago al contado del 150 por ciento del capital original, equivalente a 1.350 millones de dólares.

Segundo: se reúnen con el representante del juez y mediador, Daniel Pollack, quien anunció que las partes alcanzaron un principio de acuerdo por una suma de 4.635 millones de dólares, que deberá ser abonada en efectivo antes del 14 de abril de 2016 al mediodía, hora de Nueva York, plazo extensible con previa conformidad de las partes, y está sujeto a que el Congreso Nacional lo apruebe y que se levanten las denominadas “ley Cerrojo”, “ley de Pago Soberano”, y la ley 27.207/2015 por la que la Argentina debe cumplir la decisión de las Naciones Unidas, Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la deuda, que sostiene que todo Estado tiene derecho a reestructurar su deuda sin sufrir medidas abusivas y que se debe respetar su inmunidad soberana.

El dinero provendrá de una nueva colocación de títulos de deuda por parte de nuestro país, que Prat Gay cuantificó en 11.684 millones de dólares, pero para ello se necesita que la justicia estadounidense levante las cautelares que impiden la colocación de bonos y el pago a los tenedores.

Esos 11.684 millones de dólares que acrecientan la deuda externa argentina y que se emplea para pagar a los fondos buitres se compondrá de tres series de títulos públicos con vencimientos a 5, 10 y 30 años y una tasa de interés de entre el 7 y 7,5 por ciento anual en dólares.

Lo único cierto es que no se sabe cómo los fondos que reclaman se “hicieron” de los títulos de deuda, ni a cuántos lo pagaron. Tampoco se sabe a ciencia cierta cómo de un capital nominal adeudado de US\$ 2.680 Millones (US\$ 1.330 de los Fondos Buitres y US\$ 1.350 millones de la deuda con los bonistas principalmente italianos) para cancelarlos debemos endeudarnos por US\$ 11.684 millones (4,3 veces más).

Las cuentas poco claras, sumado a que nadie puede asegurar que los que entraron en los canjes de los años 2005 y 2010 puedan argüir que no se cumple igual trato y accionen contra la Argentina (no se cumple el *pari passu* para ellos que sufrieron una quita y cobran en plazo, respecto de los buitres que cobran 13 veces más y en efectivo y al contado), a lo que se le agrega que queda un tercio de los fondos buitres que no entran en este nuevo canje propuesto por el gobierno de Macri, y por último, el fallo de la Corte de Apelaciones de Nueva York que deja en suspenso el levantamiento del bloqueo de los pagos de nuestro país a los bonistas que entraron en los canjes de deudas.

## El federalismo fiscal

Corría el año 1987 y, por la oposición política, los principales candidatos presidenciales eran los por ese entonces gobernadores de las provincias de Buenos Aires y de la Rioja. El Secretario de Hacienda de esa época (y principal negociador de la deuda externa argentina) pergeñó con los gobernadores de las otras provincias lo que fue después la ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos, promulgada en enero de 1988, que formalmente determinó una nueva distribución primaria: 42,34% para el Estado Nacional (incluidas CABA y Tierra del Fuego que todavía eran Territorio Nacional), 56,66% para las provincias y 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a ser distribuido entre las provincias de manera discrecional por el gobierno nacional.

Pero nunca se cumplió, y es más, fue modificada por los Pactos Federales I y II de los años 1992 y 1993, que permitió detraer de la masa de coparticipación el 15% de ese total para financiar el sistema previsional y, a la vez, *a posteriori*, se hicieron nuevas modificaciones en los impuestos, principalmente del IVA del que se detrae el 11%, y de Ganancias el 20% que van a financiar el sistema previsional pero disminuyendo la transferencia a las provincias.

El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación primero, y el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 2.635 publicado en el Boletín Oficial el 1 de diciembre de 2015 después, determinaron que el 15% de la precoparticipación de impuestos (esto es del total de los impuestos que se coparticipan entre la Nación y las provincias, por ejemplo el IVA, Ganancias, Internos, Transferencias de inmuebles de personas físicas y sucesiones, Ganancia Mínima Presunta, y el Impuesto a los Débitos y Créditos bancarios) que suman al año 2015 unos \$ 600 mil millones, antes que se coparticipen (que se distribuyan entre la Nación y las provincias), el 15% (unos \$ 90.000 millones) que se apropiaba la ANSeS (Administración Nacional de Seguridad Social y otros gastos operativos) sea devuelto a las provincias desde el 1 de enero del año 2016, que el gobierno de Macri solo reconoce a las tres provincias reclamantes: Santa Fe, San Luis y Córdoba.

A su vez las provincias, que deben cobrar los impuestos directos a la propiedad (Inmobiliario, patentes, sellos), lo hacen parcial y deficientemente, la prueba más clara es que teniendo 32 millones de hectáreas de tierras cultivables (y entre ellas, las más fértiles del mundo), el impuesto inmobiliario cobrado por el conjunto de todas las provincias, no alcanza a ser el 0,5% del Producto Interno Bruto.

En síntesis todas las provincias, en mayor o menor medida para hacer frente a sus gastos requieren de los recursos de la Nación, como quería y afirmaba Bartolomé Mitre, y esto explica por qué los gobernadores que fueron al Senado de la Nación para interiorizarse del proyecto de refinanciación y toma de deuda para pagarle a los fondo buitres, el jueves 17 de marzo de 2016, estuvieron en general de acuerdo con el proyecto. Una vez más la subordinación a una política liberal y libre cambista y con ello al capital internacional.

La Argentina sólo crece si se acrecienta su mercado interno, los mecanismos perversos de endeudamiento y de crecimiento hacía afuera fueron el camino trillado de la subordinación y de la dependencia. Un país para pocos, la burguesía comercial portuaria de Mitre y la rentística actual que cobra su tajada, y la gran mayoría del país de menor a mayor con dificultades para reproducir su capital, de generar ingresos y entre el fantasma de la desocupación, la recesión y la marginalidad con todo lo que ello significa.

Es en ese sentido que así como heroica fue la resistencia de Peñaloza y de Varela, lo es también la presentación judicial de los Dres. Jorge Cholvis, Arístides Corti y Eduardo Barcesat, *al promover la denuncia dirigida contra todo el PEN y los senadores y diputados que presten su*

---

*voto afirmativo para la comisión del obrar reputado delictivo, para que se instruya causa respecto de un obrar que, "prima facie", tipifica como traición a la patria (Art. 215, inc. 1º, C. Penal), en concurso con defraudación especial (Art. 173, 7º, C. Penal), con violación de los deberes de funcionario público (Art. 248, C. Penal), y que se acredita como lesivo del deber de obediencia a la supremacía de la Constitución Nacional (Art. 36, C.N.), con la consecuente descalificación para sus autores responsables en tanto que "...infames traidores a la patria..." (Art. 29, C.N.). Esperemos que esta vez seamos millones en todo el país los que los apoyemos y defendamos, y no que tengamos que padecer el destino que los hijos de Mitre nos imponen.*

Otra economía y otra sociedad son posibles

# No al sometimiento a los fondos buitres

*Encuentro de Coincidencias Programáticas*

**En el marco de esta convocatoria a la reunión de voluntades para la construcción de una alternativa democrática y popular, el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico IADE emitió una declaración.**

**Palabras clave:** Deuda externa - Fondos Buitre - Denuncia Instituto Arturo E. Sampay - Principios básicos

## "No" to submission to the vulture funds

**In the context of this call to the gathering of wills for the construction of a democratic, popular alternative, the Argentine Institute for Economic Development (IADE) has issued a statement.**

**Keywords:** Foreign debt - Vulture funds - Denunciation Institute Arturo E. Sampay - Basic principles for the re-structuring of sovereign debt

Fecha de recepción: marzo de 2016

Fecha de aceptación: marzo de 2016

En el marco de esta convocatoria a la reunión de voluntades para la construcción de una alternativa democrática y popular, el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico IADE declara:

La propuesta de pago a los tenedores de deuda no ingresados al canje, la mayoría de ellos “Fondos Buitre”, es la piedra angular del futuro endeudamiento que ya ha planteado el gobierno. De hecho, los funcionarios del Poder Ejecutivo sostienen como una condición esencial para lograr ese futuro endeudamiento, la aprobación de los acuerdos firmados para el pago a los fondos buitres y otros bonistas no ingresados al canje.

El acuerdo con los fondos buitres es ruinoso por varios motivos. Según los cálculos del ministerio de Economía, el pago total ascendería a US\$ 11.684 millones por un capital original de US\$ 6.089 millones. Ninguno de ellos financió al Estado argentino. Compraron los títulos en los mercados secundarios entre un 25% ó 30% de su valor, por lo cual con los acuerdos firmados por los funcionarios de Mauricio Macri, el rendimiento se acrecienta exponencialmente. El gobierno argentino sostiene que cumple estrictamente con una sentencia, pero de los US\$ 6.089 millones de deuda no presentada al canje, los acuerdos bajo las cláusulas *pari passu* y los *me too's* suman US\$ 2.187 millones (el 36% del total), por lo cual quedan US\$ 3.902 (un 64% del total) que están fuera de estas cláusulas y de la sentencia judicial. El gobierno argentino les hizo una oferta, y por lo tanto los acuerdos a los que se llegue con estos últimos bonistas son voluntarios.

El acuerdo con los buitres más poderosos (NML, Aurelius, Blue Angel y Olifant) establece que se les pagará en 45 días (antes de 14 de abril), y antes del levantamiento de las medidas cautelares (*injunctions*). Se establece también que la Argentina no solicitará el levantamiento de las cautelares hasta que no les pague a ellos, y que les pagará a ellos primero. La Argentina acordó que no se endeudará para pagar a otros acreedores, y acepta límites al endeudamiento para el curso ordinario de la operación y administración del gobierno argentino. Además del menor descuento (25%), se les reembolsarán los costos, en especial los legales, por US\$ 235 millones. Son temas poco conocidos, pero que agravan la sumisión a las exigencias de estos grandes fondos, más allá de los términos monetarios. Todas estas condiciones inaceptables están validadas en el proyecto de Ley que tiene media sanción de la Cámara de Diputados.

Estos exagerados reconocimientos generan un riesgo importante: juicios por parte de los acreedores que entraron al canje dado que tomaron esa decisión porque existía la ley cerrojo. Esta Ley establece que “Los términos y condiciones financieros que se ofrezcan no podrán ser

---

mejores que los ofrecidos a los acreedores en la reestructuración de deuda”. Con la derogación de esta ley, hay espacio para el litigio.

Ese riesgo es estimado en 384 mil millones de dólares en la denuncia presentada por integrantes del Instituto Arturo E. Sampay contra los integrantes del Poder Ejecutivo y los legisladores que aprueben las condiciones de los buitres. Se los acusa de traición a la patria, administración fraudulenta, violación de los deberes de funcionario público y abuso de autoridad. Dicha denuncia sostiene que “el tema de la deuda no es una cuestión meramente jurídica sino como un concepto más amplio que abarca las consecuencias éticas, sociales, políticas y económicas” y se agrega: “Ciertamente, los derechos humanos proporcionan un marco claro y universalmente reconocido en el que puede basarse la formulación de una solución justa, equitativa, sustentable y duradera al problema del endeudamiento exterior; su incumplimiento llevó a socavar la capacidad del Estado de cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos”.

Por todo lo expuesto, sostenemos que cualquier negociación debe realizarse en respeto de las leyes vigentes, y de las normas establecidas en los “Principios Básicos para la Reestructuración de Deudas Soberanas” que proclamó Naciones Unidas. La negociación del gobierno de Mauricio Macri, y el proyecto de ley que posee media sanción de la Cámara de Diputados, están muy lejos de cumplir con los conceptos precedentes y derivarán en un fuerte endeudamiento efectivo, y en un potencial perjuicio de elevadas proporciones.

28 de marzo de 2016.

# Efectos macroeconómicos del sector energético en la Argentina en el período 2003-2014

*Evelin Goldstein* \*  
*Matías Kulfas* \*\*  
*Diego Margulis* \*\*\*  
*Guido Zack* \*\*\*\*

El acelerado crecimiento de la Argentina en la década pasada provocó un fuerte incremento de la demanda de energía. Para satisfacerla, se optó por focalizar la inversión en centrales de generación térmica. Esto trajo consigo un aumento muy importante de la demanda de gas, el cual no fue acompañado por la producción nacional. Así, la importación tanto de gas como de gasoil y fueloil se multiplicó, lo que impactó sobre las cuentas externas y, debido a los subsidios, también sobre las fiscales. El presente artículo analiza el impacto del déficit energético sobre la situación macroeconómica argentina en los últimos años y esboza ciertas líneas de acción para recuperar el equilibrio en la balanza energética.

**Palabras clave:** Argentina - Sector energético - Cuentas externas - Cuentas fiscales

\* Economista Jefa de Idear Desarrollo, profesora de la UBA.

\*\* Economista, Director de Idear Desarrollo y profesor de la UBA y UNSAM.

\*\*\* Economista, profesor de la UBA.

\*\*\*\* Investigador del Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (UBA – Conicet) e Idear Desarrollo, profesor de la UBA.

## Macroeconomic effects of the energy sector deficit in Argentina (2003 – 2014)

Energy demand strongly increased due to the high Argentine growth of the last decade. To satisfy it, the investment was mostly on thermal power stations. This caused an increase of gas demand, which was not satisfied by local production. Thus, gas imports as well as gas oil and fuel oil imports had an important effect on external and fiscal accounts, in the latter case due to subsidies. This paper analyses the effect of the energy sector deficit on the Argentine macroeconomic situation of the last years and suggests some lines to recover equilibrium on the energy scales.

**Keywords:** Argentina - Energy sector - External accounts - Fiscal accounts

Fecha de recepción: noviembre de 2015

Fecha de aceptación: febrero de 2016

## 1. Introducción

El sector energético juega un papel esencial en el funcionamiento del sistema económico. Se trata de un sector que provee un insumo fundamental, tanto para el desempeño de los sectores productivos como para la vida cotidiana de los hogares.

La Argentina ha tenido, a lo largo de su historia, estrategias oscilantes en materia de política energética y diferentes instancias en las que las dificultades en el aprovisionamiento de este insumo constituyeron obstáculos para el desarrollo económico.

La geología argentina posee ciertas particularidades que hacen que la explotación de recursos hidrocarbúricos resulte relativamente cara en términos internacionales. Asimismo, de acuerdo con la última estimación de riqueza natural, el país ocupaba el puesto número 30 en un ranking internacional de riqueza hidrocarbúrica por habitante<sup>1</sup>. La Argentina es un “país con petróleo” antes que un “país petrolero”, indicando que debe administrar adecuadamente sus recursos para garantizar un aprovisionamiento sobre el cual existe una importante dotación, pero sin las facilidades y costos de otros países y regiones.

El modelo de gestión estatal que había predominado históricamente, más allá de diferentes vaivenes y oscilaciones, fue completamente desmembrado en la década de 1990. La producción primaria fue abierta a la explotación privada, la empresa petrolera YPF fue privatizada y el sistema eléctrico y de provisión de gas natural fue segmentado y también privatizado. La experiencia de liberalización del sector dejó un balance plagado de sombras y dificultades. Si bien la inversión privada creció de manera significativa, lo hizo aprovechando los pozos descubiertos por YPF a lo largo de su historia, sin realizar nuevas exploraciones de magnitud. Las reservas probadas de petróleo comenzaron a descender y el país inició incluso la exportación de petróleo y gas natural sin un horizonte claro de sustentabilidad.

Por su parte, el sistema eléctrico abandonó las estrategias de diversificación de las fuentes de generación. La súbita abundancia de gas natural, en este contexto de retiro estatal de la planificación del sector, indujo a una mayor instalación de centrales termoeléctricas, es decir, aquellas que utilizan gas natural para la generación de electricidad, desatendiendo otras fuentes como la hidroeléctrica o la nuclear (Margulis *et al.*, 2011). Ello trajo asimismo impactos negativos en el sector industrial, por cuanto la modalidad central de implementación de

---

<sup>1</sup> Al respecto véase Banco Mundial (2011). Este informe presenta estadísticas comparables sobre la riqueza natural de diferentes países.

estos proyectos fue mediante la importación de plantas llave en mano.

Con el ascenso de los gobiernos kirchneristas reapareció el Estado como actor central en la planificación y ejecución de obras públicas, se implementaron sistemas de subsidios públicos para provisión de servicios y reducción de los costos para los usuarios y se retomaron iniciativas tendientes a la diversificación de la matriz energética. No obstante ello, los resultados agregados fueron limitados y, si bien el país logró evitar una crisis energética, no se pudo acompañar el crecimiento de la demanda con una oferta adecuada. Por una parte, se persistió en estrategias cortoplacistas, incorporando una mayor potencia en centrales térmicas, profundizando aún más la dependencia del gas natural. Pero, al mismo tiempo, no se logró articular un régimen de inversiones que permitiera expandir la oferta, por lo que fueron aumentando las necesidades de importaciones de combustibles. Todo ello en un escenario de altos precios internacionales, llegando a la paradoja de un país que había exportado combustible barato en la década de 1990, debía comenzar a importarlo a valores muy elevados a comienzos de la década de 2010.

El déficit energético adquirió una dimensión muy significativa, al punto que dejó de tratarse de una dificultad sectorial para convertirse en un problema de impacto macroeconómico. En efecto, el cambio de signo en la balanza comercial energética marcó el fin de la holgura externa en la Argentina. Ello no significa que la restricción externa se deba exclusivamente al problema energético, pero sí que contribuyó de manera apreciable al deterioro de los indicadores del sector externo. Al mismo tiempo, el balance fiscal mostró una importante desmejora a lo largo de los gobiernos kirchneristas, aspecto en el que los crecientes subsidios al sector tuvieron un impacto relevante, en particular a partir de 2011.

La reacción gubernamental ante el impacto negativo que trajo consigo este desempeño sectorial fue la reestatización de YPF. Esta medida permitió recuperar la inversión en el sector y revertir la fuerte declinación productiva. Fue una reacción acertada pero tardía, en tanto sus efectos podrán verse reflejados en los agregados en un plazo más extenso, debiendo convivir el país con el problema energético durante largos períodos.

El presente trabajo analiza los fundamentos de este problema y la forma en que impactaron sobre los agregados macroeconómicos. Para ello, luego de esta introducción, se hace un breve repaso de la situación macroeconómica de la Argentina en los últimos años. En la tercera sección se considera la evolución del sector energético y el camino seguido para atender las crecientes necesidades. En las secciones 4 y 5, se analiza el impacto de la evolución del sector en las cuentas externas y fiscales, respectivamente. Finalmente, se desarrollan las conclusiones.

## 2. El contexto macroeconómico

A partir de 2003, la Argentina experimentó una etapa de acelerado y sostenido crecimiento económico, caracterizada por la recuperación de los sectores productivos, el empleo y la mejora de los indicadores sociales.

Dicho crecimiento permitió, en su fase inicial, recuperar una mayor holgura en las finanzas públicas y en el sector externo, aspectos que contribuyeron a mejorar los márgenes para la implementación de políticas públicas y el desplazamiento de la restricción externa que afectó históricamente el desarrollo económico del país.

Sin embargo, esta evolución no fue homogénea en todos los años, sino que se pueden diferenciar al menos tres etapas. La primera, entre 2003 y 2008, fue la “época dorada” del crecimiento de esta fase; la segunda, desde entonces hasta 2011, presentó indicadores económicos positivos pero con evidente desmejora respecto de la fase anterior; la tercera, a partir de 2012, cuando aparecieron problemas que dificultaron el crecimiento económico, a partir de una desmejora del balance fiscal y la reaparición de la restricción externa (**cuadro 1**).

Entre 2003 y 2008, la actividad económica creció de manera sostenida y también lo hizo el empleo privado formal. Este ha sido un período dorado para el sector industrial, ya que la Argentina no experimentaba un crecimiento semejante desde la década de 1970. También el agro

**Cuadro 1.** Desempeño económico durante la última década.

	2003-2008	2008-2011	2011-2013
Tasa de crecimiento del PIB	8,4%	6,2%	2,0%
Crecimiento del empleo privado formal	9,7%	1,9%	1,1%
Resultado primario (% del PIB)	3,3%	1,5%	-0,3%
Resultado financiero del sector público (% del PIB)	1,5%	-0,4%	-2,3%
Tasa de desempleo (% de la PEA)	11,4%	7,8%	7,1%
Deuda pública externa (% del PIB)	38,3%	18,6%	15,5%
Reservas internacionales (% del PIB)	14,8%	13,3%	8,7%
Cuenta corriente (% del PIB)	3,0%	1,2%	-0,5%

Fuente: elaboración propia sobre datos de INDEC, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Centro de Estudios para la Producción.

tuvo un gran salto productivo a partir de las innovaciones incorporadas fundamentalmente en el cultivo de la soja y del fuerte incremento en la demanda externa y los precios internacionales.

En 2008 se produjeron dos eventos que modifican el devenir del ciclo económico. En el ámbito interno, se produjo un importante conflicto entre el gobierno y el sector agropecuario, que estalló a partir del intento de introducir incrementos en las alícuotas de las retenciones a las exportaciones agrarias. En el ámbito externo, se desató la crisis financiera internacional. Si bien la Argentina no sufrió de manera considerable sus efectos, en parte dado a que había disminuido sus grados de exposición financiera, recibió impactos negativos a través del canal comercial, mediante una merma en sus exportaciones que afectaron el desempeño industrial.

En efecto, si bien el crecimiento económico no se resintió de manera significativa, el incremento del empleo privado formal cayó en forma muy fuerte. En el ámbito fiscal se pudo observar cierto deterioro, aunque todavía sobre niveles manejables. En cuanto al sector externo, el superávit de cuenta corriente disminuyó en un contexto de reservas internacionales relativamente estables y de considerable reducción del peso de la deuda pública externa. En definitiva, hasta 2011 los resultados globales fueron buenos pero los fundamentos mostraron algunos grados de deterioro.

Hacia fines de dicho año comenzaron a evidenciarse ciertas señales de estrés financiero en el sector público, problemas en el sector externo y atraso cambiario. La demanda de divisas para atesoramiento se intensificó, como resguardo ante un escenario inflacionario y de tasas de interés reales negativas, en el que la política cambiaria no había acompañado el alza de los precios internos, justamente por haber operado como ancla antiinflacionaria. Las autoridades decidieron no realizar ajustes de relevancia en la política cambiaria. En cambio, se implementaron medidas tendientes a restringir el acceso al mercado de cambios.

A partir de entonces se ha evidenciado un importante deterioro en el desempeño económico y en la creación de empleo. Asimismo, las finanzas públicas acentuaron su deterioro y, por primera vez, se perdió el superávit primario. En este escenario, reaparecieron con fuerza los tradicionales problemas del sector externo de la Argentina. La cuenta corriente comenzó a debilitarse hasta pasar a ser deficitaria, lo que impactó sobre las reservas internacionales, ante la ausencia de fuentes financieras para hacer frente al pago de obligaciones externas.

Existen múltiples razones que explican el deterioro en las cuentas externas y fiscales. Sin embargo, no es desdeñable la incidencia que ha



Ministro de Energía y Minería J.J. Aranguren

tenido el sector energético en el empeoramiento de la situación macroeconómica. Para ilustrar su influencia basta con mencionar dos elementos. El primero es que los subsidios destinados a contener las tarifas de gas y energía, junto a la adquisición de combustibles, representaron en 2014 el 3,5% del PIB y más de la totalidad del déficit financiero del sector público. El segundo es que el monto de las importaciones de combustibles acumulado entre 2010 y 2013 superó los US\$ 22.000 millones y a 2014, alcanzó a más de US\$ 30.000 millones. En este proceso ha incidido la política energética implementada en la última década, sobre lo que trata el siguiente apartado.

### **3. Los fundamentos detrás del crecimiento de las importaciones de combustible**

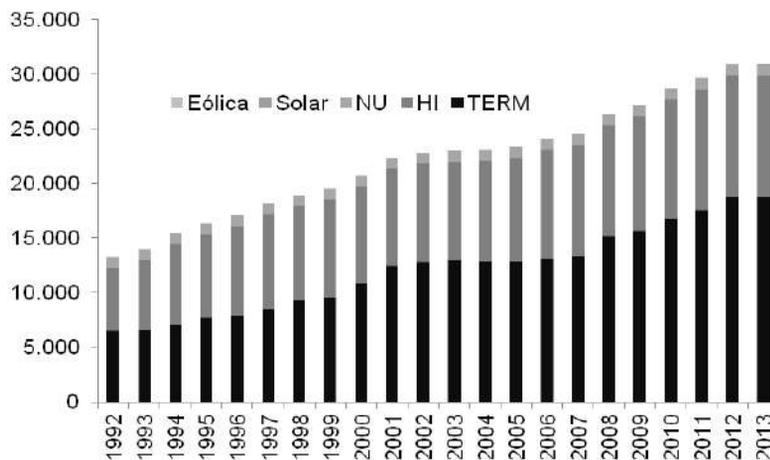
Entre 2003 y 2013, con la recuperación del crecimiento económico, la demanda de energía eléctrica se incrementó un 50%, pasando de 86.500 GWh a 130.000 GWh<sup>2</sup>. Para satisfacerla, se requirió una ampliación de la capacidad instalada de generación. Por su mayor velocidad y simplicidad de instalación, la inmediata disponibilidad de combustible (local o importado) y sus menores costos hundidos, la inversión se focalizó en centrales de generación térmica, que consumen principalmente gas natural y, alternativamente, fueloil o gasoil. En consecuencia, el 72% del crecimiento de la potencia instalada durante la década se explica por el aumento de la capacidad de generación térmica (**gráfico 1**).

Como era previsible, la mayor generación de energía focalizada en las tecnologías térmicas trajo consigo un incremento muy importante de la demanda de gas. Entre 2003 y 2007 las centrales eléctricas incrementaron el consumo en un 40% y un 20% adicional desde entonces hasta 2013. No obstante ello, la producción de gas natural, no solo no ha acompañado a la demanda sino que se ha reducido: el nivel de producción registrado en 2013 ha sido inferior en 10.000 millones de m<sup>3</sup> al de diez años atrás. A lo largo del período 2003-2013, solo se ha observado un crecimiento de la producción en el año 2004: con posterioridad, se registraron disminuciones sistemáticas en todos los años. Así, en 2013, con un nivel de producción de 41.000 millones de m<sup>3</sup>, la caída acumulada superó el 20% desde 2004<sup>3</sup>. De esta manera, se fue ampliando la brecha entre la oferta y la demanda, por lo que las importaciones se volvieron cada vez más necesarias para el funcionamiento del sector energético.

<sup>2</sup> Cabe señalar que en 2014, con una economía en desaceleración, la demanda energética mostró también una menor expansión, creciendo solo 1% interanual.

<sup>3</sup> La producción de gas natural en 2014 alcanzó los 41.500 millones de metros cúbicos.

**Gráfico 1.** Potencia Instalada para la Generación de Energía Eléctrica (en MW)



Fuente: elaboración propia sobre datos de CAMMESA. Nota: La escasa importancia de la potencia instalada eólica y solar en relación al resto dificulta su visualización en el gráfico

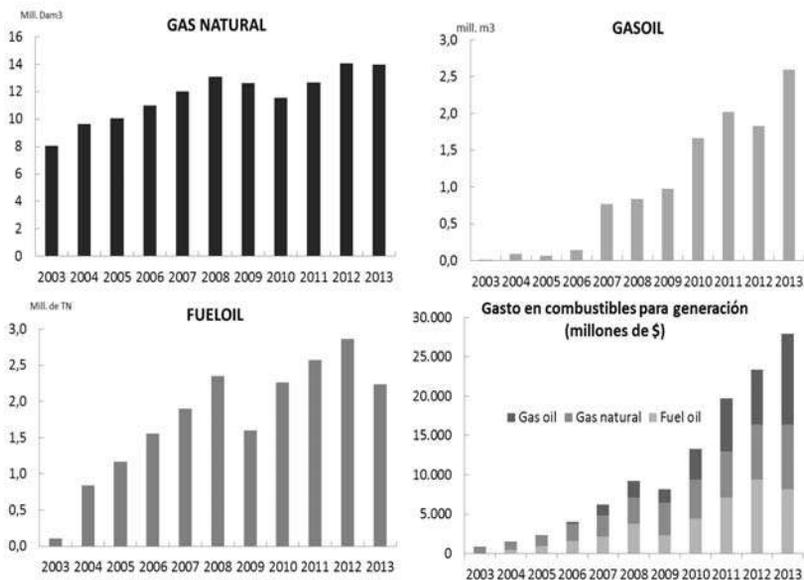
De este modo, las compras externas, que eran casi nulas, ascendieron a 5.700 millones de m<sup>3</sup> en 2013, por un valor de US\$ 2.180 millones<sup>4</sup> e incluso en 2014, con precios de los combustibles en baja sobre el final del período, las importaciones continuaron siendo significativas, del orden de los US\$ 2.300 millones.

Las importaciones de gas natural presentan una limitación técnica, vinculada con la capacidad de transporte de los gasoductos. En igual sentido, la importación de gas natural licuado se encuentra limitada por la infraestructura disponible para la gasificación. Por lo tanto, los requerimientos adicionales para la generación de energía eléctrica debieron ser cubiertos con gasoil y fueloil, los cuales también fueron importados, en un contexto en que la producción argentina de petróleo y sus derivados verificó un descenso desde 2004. Dichos combustibles resultan significativamente más costosos que el gas natural<sup>5</sup> y, a pesar de ello, desde 2009, su importación se consolidó como la única alternativa.

Adicionalmente, al ser derivados del petróleo, estos combustibles alternativos cuadruplicaron sus precios en el período considerado. El resultado conjunto del incremento en la cantidad utilizada de combusti-

<sup>4</sup> Corresponde a las importaciones totales de gas natural, para cualquier destino.

<sup>5</sup> En efecto, en 2014 el gas natural (precio *sendero*) para la generación de energía se pagaba 2,6 US\$/MBTU, mientras que el gasoil costaba 23,3 US\$/MBTU y el fueloil alrededor de 14,1 US\$/MBTU (CAMMESA, 2014).

**Gráfico 2.** Consumo de combustibles para la generación de energía eléctrica.

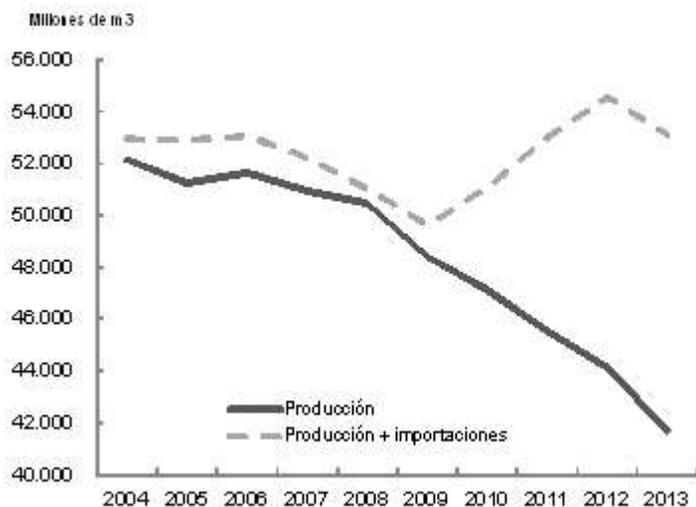
Fuente: elaboración propia sobre datos de CAMMESA.

bles alternativos y del aumento de sus precios fue una suba considerable en el costo de la generación de energía eléctrica. De este modo, el gasto vinculado con el consumo de combustibles para la provisión energética aumentó de \$ 772 millones a \$ 27.900 millones entre 2003 y 2013 (**gráfico 2**).

Todo este proceso, que incluye el vertiginoso aumento de la demanda de energía eléctrica, pero también las consecuencias del camino elegido para incrementar la oferta, tuvo su correlato en el empeoramiento de las cuentas fiscales y externas. El monto de subsidios al sector energético se incrementó 258% entre 2010 y 2013, alcanzando casi 3% del PIB y en 2014 aumentaron un 72% en relación con el año anterior. Por su parte, debido a la creciente demanda de importaciones del sector energético, la salida de divisas superó los US\$ 22.000 millones en 2010-2013 y sumó otros US\$ 8.000 millones en 2014.

#### 4. El impacto del déficit energético en el sector externo

Como fue mencionado, la contracción de la producción de gas ha sido una de las fuentes centrales de los problemas del sector energético.

**Gráfico 3.** Producción e importaciones de gas

Fuente: elaboración propia sobre datos de CAMMESA y de la Secretaría de Energía.

Cabe entonces indagar cuál ha sido el impacto en la demanda de divisas que ha tenido este incremento en la demanda energética durante el período 2010-2013 que no pudo ser cubierto con producción doméstica.

Para estimar dicho efecto, se plantea un ejercicio basado sobre un escenario cuyo objetivo es alcanzar los niveles de generación de energía que efectivamente se concretaron en 2010-2013. Se asume que las cantidades de gasoil y fueloil utilizadas para la generación de energía eléctrica en 2010-2013 son las mismas que en 2007; que no se producen alteraciones en las cantidades de carbón y biocombustibles empleados en 2010-2013; y que el remanente de combustible necesario para la generación de energía se cubre con gas natural.

Dados esos supuestos, la producción de gas debería haber aumentado 7,9% entre 2004 y 2013 para satisfacer la creciente demanda de energía. En lugar de ello, se redujo un 20% (**gráfico 3**). El esquema de política pública y regulatoria implementado no generó incentivos para el incremento de la inversión privada, ni tampoco logró introducir las pautas necesarias para que esa inversión pudiera ser cubierta desde el sector público o a través de esquemas mixtos. De haberse logrado un aumento de 7,9% en la producción de gas entre 2004 y 2013, el ahorro de divisas hubiese sido de casi US\$ 20.000 millones para el período

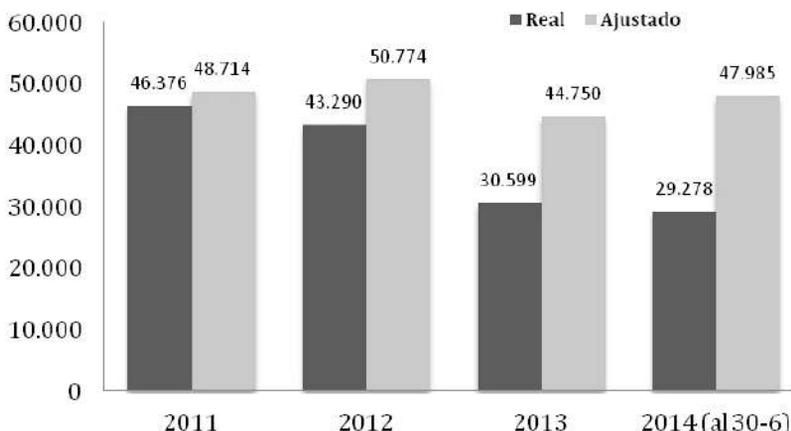
2010-2013. Dicha cifra se compone de US\$ 14.300 millones de importaciones de gas natural y GNL, US\$ 3.960 millones de gasoil y US\$ 1.300 millones de fueloil que afectaron de manera directa el balance de divisas.

Por su parte, la demanda de energía tuvo un crecimiento vigoroso debido a tres factores, dos de los cuales fueron claramente virtuosos. El primero estuvo relacionado con el fuerte crecimiento económico general y de la industria en particular, aspecto que marcó un claro contraste con la década anterior. El segundo se debió al aumento de la demanda de los hogares, producto de una mayor inclusión social y la recuperación del salario real. El tercer factor, el menos virtuoso, tuvo con ver con la existencia de cierto derroche, particularmente en hogares de ingresos medios y altos de la ciudad de Buenos Aires y partidos del conurbano bonaerense, como consecuencia del bajo costo de la energía y de la ausencia de campañas para fomentar su uso racional, tales como campañas de concientización para apagar luces o artefactos que no están siendo utilizados y graduar el aire acondicionado en forma adecuada (potencia y temperatura).

Si bien la demanda energética creció significativamente, tanto por un mayor consumo de los hogares como de las industrias, ha sido la demanda residencial el componente más dinámico: entre 2010 y 2013 explicó el 52% del crecimiento del consumo energético total. Asimismo, el consumo residencial es más sensible a la variación en las tarifas que el industrial. En efecto, existe diversa evidencia y estudios (Houthakker y Taylor 1970, Anderson 1973, Lyman 1978, Bose y Shukla 1999, Beenstock *et al.* 1999, Bjørner *et al.* 2001, y Kamerschen y Porter 2004, entre otros) que muestran que si bien tanto la demanda de energía eléctrica industrial como residencial son inelásticas al precio, la primera muestra valores absolutos más reducidos que la segunda, al menos en Estados Unidos, Dinamarca, India e Israel. En el ámbito nacional la elasticidad precio de la demanda eléctrica ha sido estimada en -0,23 (Margulis, 2014).

Cabe asimismo agregar que una parte considerable de los subsidios energéticos se localizó en áreas territoriales predominantemente pobladas por familias de ingresos medios y altos. Una estrategia que combinase tarifas más cercanas al costo de producción en estos segmentos poblacionales de ingresos medios y altos, sumado a campañas de estímulo a un uso más racional de energía pudo haber introducido ahorros en torno del 5% del consumo energético, lo que habría implicado un ahorro de divisas de hasta US\$ 2.000 millones entre 2010-2013. Más aún, diferentes estudios muestran que el ahorro en el consumo de

**Gráfico 4.** Reservas internacionales: escenario real y alternativo. Millones de dólares



Nota: el cálculo "ajustado" parte del supuesto de que las importaciones de combustibles entre 2011 y 2014 hubiesen crecido al mismo ritmo que el promedio de las importaciones o, dicho de otro modo, que los combustibles hubiesen mantenido la misma participación en las importaciones totales que la reflejada entre 2003 y 2010 (en torno del 4,5% del total importado).

Fuente: estimación propia sobre datos de BCRA

energía eléctrica, con medidas de eficiencia energética, podría alcanzar al 20 ó 30% (Fernández, R., 2015) <sup>6</sup>.

El **gráfico 4** presenta los resultados de un ejercicio de estática comparada en el que se analizó el impacto del déficit energético registrado a partir de 2011 en las reservas internacionales del Banco Central. Este ejercicio compara la evolución de las reservas internacionales con las que hubieran resultado *-ceteris paribus-* en caso en que las importaciones energéticas hubiesen mostrado una evolución similar al período 2003-2011. Si bien la evolución de dichos activos posee numerosas aristas y factores determinantes, es posible observar que no se habrían visto tan afectadas por las salidas de capitales, lo que podría haber generado mayores grados de libertad en relación con la política cambiaria. Naturalmente, se trata de un ejercicio estático que deja fuera de consideración numerosas variables que hacen al funcionamiento macroeconómico y del sector externo, pero una mejor posición en términos de las reservas internacionales previsiblemente hubiera desin-

<sup>6</sup> De acuerdo con la Secretaría de Energía de los Estados Unidos, las medidas de eficiencia energética podrían generar un ahorro de 25% en el consumo (ver [www.energy.gov](http://www.energy.gov))

centivado la salida de capitales, con lo que el ahorro de divisas podría haber sido superior a los US\$ 22.000 millones estimados por las importaciones de energía. Bajo los supuestos señalados, los activos en dólares del Banco Central, siguiendo este ejercicio, se hubieran ubicado en torno de los US\$ 50.000 millones, es decir, aproximadamente el doble de las que se contabilizaron sobre el fin del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. De este modo, se observa que la restricción externa que ha afectado significativamente a la economía argentina se habría visto, como mínimo, morigerado.

## 5. El impacto en las finanzas públicas

El gasto público destinado al sector energético, incluyendo obras de infraestructura, subsidios al consumo e importaciones de combustibles, fue creciendo de manera exponencial durante el período 2003-2014. El **cuadro 2** presenta una desagregación del gasto por finalidad y función, mostrando -a precios de 2003- el creciente peso en las erogaciones del sector público nacional. Su peso relativo no solo creció dentro de su propio rubro (los servicios económicos) sino que fue adquiriendo una significativa participación en el agregado.

Si se comienza por los servicios económicos, se observa un peso casi insignificante a comienzos del período analizado, mientras que los gastos asociados con transporte se llevaban la mayor parte. En años recientes, la relación se invierte y el gasto destinado a energía se lleva casi el 70% de los servicios económicos.

Al considerar el período 2003-2014 en su conjunto, el sector energético explicó el 27,1% del crecimiento del gasto público. Sólo el gasto en seguridad social realizó una contribución mayor a la variación del gasto público (35,5%). Pero si limitamos el análisis al período 2012-2014, podemos comprobar que el gasto vinculado con el sector energético fue el que más contribuyó al crecimiento del gasto público con un 59,9%, seguido, muy lejos, por el gasto en seguridad social (13,1%).

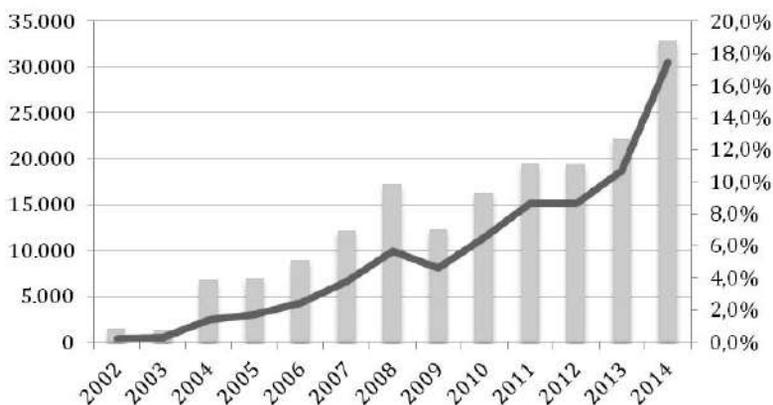
En relación con gasto total, es interesante apreciar que las erogaciones vinculadas con el sector energético explicaban el 7% del gasto total a fines del gobierno de Néstor Kirchner, y pasaron a representar el 11,2% a fines del primero gobierno de CFK y cerca del 19% a fines de 2014 (**gráfico 5**). El eje en el subsidio de tarifas antes que en la expansión de las capacidades de generación explican que a pesar de los ingentes esfuerzos realizados desde el sector público, el sector empeorará su situación relativa.

**Cuadro 2.** Gasto del sector público nacional por finalidad y función, 2002-2014. En millones de pesos constantes a precios de 2003

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administración gubernamental	3.680	4.206	4.676	4.926	5.047	4.398	4.583	7.737	9.604	8.794	7.972	8.844	8.637
Defensa y seguridad	4.199	4.575	4.981	5.204	5.566	5.760	5.661	6.753	7.527	7.312	7.395	8.020	8.701
Servicios sociales	33.730	35.574	40.510	44.616	50.963	56.712	57.600	67.247	70.629	76.284	80.289	87.938	87.823
Salud	3.361	2.500	2.513	2.473	2.814	3.370	3.517	4.298	4.255	4.588	4.761	5.592	5.625
Seguridad social	21.428	21.232	23.699	25.215	28.812	37.568	38.725	45.112	48.804	52.584	57.443	61.614	60.823
Educación y cultura	2.768	3.323	4.019	4.770	6.088	7.409	7.033	7.860	8.127	9.863	9.462	10.165	10.100
Otros	6.172	8.519	10.279	12.158	13.249	8.365	8.324	9.977	9.443	9.250	8.623	10.567	11.274
Servicios económicos	1.969	5.282	5.751	10.581	12.254	16.254	21.762	20.872	25.427	30.481	29.143	33.386	44.612
Energía	414	443	2.385	3.043	4.253	6.598	9.938	8.059	11.423	15.096	15.142	18.663	30.566
Transporte	967	1.233	2.155	3.582	5.575	7.093	8.271	9.568	9.946	11.723	10.654	10.834	10.735
Otros	589	3.606	1.212	3.955	2.426	2.562	3.553	3.245	4.057	3.662	3.346	3.890	3.311
Intereses de la deuda pública	7.545	7.168	5.639	10.525	9.577	11.458	11.335	11.967	8.813	12.456	11.660	8.767	12.434
TOTAL	51.123	56.805	61.558	75.852	83.407	94.581	100.940	114.576	122.001	135.326	136.458	146.955	162.206

Fuente: elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Hacienda y CIFRA.

**Gráfico 5.** Evolución del gasto público destinado a energía y de la participación del sector energético en el gasto público total (millones de pesos a precios de 2003 y % del total del gasto público nacional)

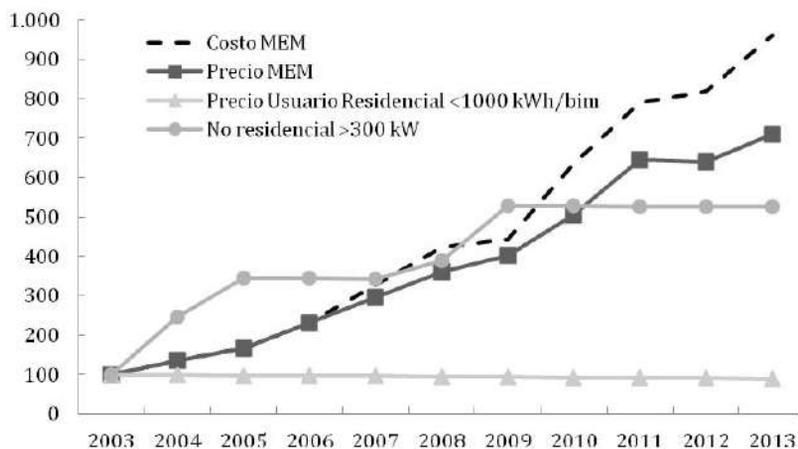


FUENTE: elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Hacienda y CIFRA.

Desde el año 2003 se mantuvo la política de congelamiento de precios que cobran los distribuidores de energía eléctrica a los usuarios residenciales y a los comercios e industrias que no se abastecen del mercado mayorista. En ese momento, el costo de generación era más del doble que la tarifa cobrada a los usuarios (medido por MWh). Sin embargo, en el período 2003-2013, los costos se multiplicaron por 9 mientras que la mayoría de las tarifas se mantuvieron sin modificaciones<sup>7</sup>. Como resultado de este proceso, la brecha entre las tarifas y el costo de generación de energía eléctrica se amplió significativamente durante la última década, lo que implicó un aumento del subsidio por cada MWh (**gráfico 6**).

La diferencia es especialmente notoria en el caso del segmento residencial (<1000 KWh por bimestre), en el cual el precio resultó en un valor 12 veces menor al costo promedio de generación en el mercado eléctrico mayorista (MEM) en el año 2013, brecha que termina cubriéndose con subsidios. En el resto de los segmentos de consumo residencial las diferencias se reducen pero, en todos los casos, el valor de la tarifa de la energía eléctrica está entre 3 y 7 veces por debajo del costo (dependiendo del nivel de consumo). Algo similar ocurre para los usuarios no residenciales, aunque la situación de las empresas que se abas-

<sup>7</sup> Para mayor detalle sobre la política de fijación de precios de la energía eléctrica ver Margulis, D. (2014).

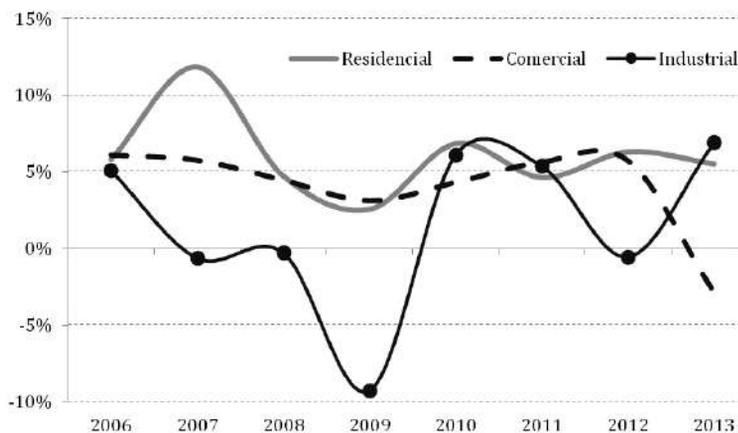
**Gráfico 6.** Precios y costos de la energía eléctrica. Base 2003=100

Fuente: elaboración propia sobre datos de CAMMESA

tecn directamente del MEM es relativamente distinta. En efecto, desde 2007 los precios se fueron ajustando con menor velocidad que la del aumento de costos. Así, la brecha que se cubre con subsidios se multiplicó por 9 entre dicho año y 2013.

En cierta medida, esto se ha visto reflejado en el comportamiento de la demanda energética de cada uno de los segmentos durante los últimos años. Si bien todos los segmentos mostraron un crecimiento en la demanda, el componente residencial ha sido el más dinámico, al explicar el 59% de la variación entre 2007 y 2013, mientras que el sector industrial explica sólo el 12% y el comercial el restante 29% (**gráfico 7**).

La ampliación del acceso a la energía eléctrica es un hecho sumamente auspicioso, especialmente en los hogares de menores ingresos. No obstante, la permanencia de tarifas reducidas ha desalentado la puesta en práctica de acciones de uso racional de la energía y genera un consumo excesivo, particularmente en hogares de ingresos medios y altos. Más aún, en un contexto de promoción de la venta de artefactos eléctricos, tales como aires acondicionados, heladeras y televisores, los cuales generan un gran consumo de energía. A modo de ejemplo, entre 2010 y 2013 se vendieron en la Argentina 3.200.000 equipos de aire acondicionado, los cuales consumieron estimativamente unos

**Gráfico 7. Demanda energética por sector. Variación interanual**

Fuente: elaboración propia sobre datos de CAMMESA

3.800 GWh adicionales en el período<sup>8</sup>. Este consumo explica el 27% del incremento de la demanda energética total y el 50% del aumento de la demanda residencial en esos tres años (bajo el supuesto de que los aparatos se destinaron exclusivamente para los hogares).

De este modo, la ampliación de la brecha entre costos y precios, junto con el aumento de la demanda energética, generaron un fuerte incremento en las transferencias del sector público. En efecto, los subsidios recibidos por CAMMESA alcanzaron los \$13.000 millones en 2010 y ascendieron a \$34.000 millones en 2013. Incluso dicho monto se encuentra subestimado, ya que debería incluirse el costo fiscal implícito en el precio del gas utilizado para la generación, considerando que las centrales pagan cerca de 2,9 US\$/MBTU cuando el gas de Bolivia se importa por 10 US\$/MBTU.

Para alcanzar la dimensión total del costo fiscal atribuido al sector energético, habría que considerar también lo destinado a ENARSA - la cual tiene a su cargo la compra de combustible importado para el abastecimiento del mercado interno - que ascendió a \$ 35.000 millones en 2013, y otros subsidios como al gas licuado de petróleo (GLP) y los de

<sup>8</sup> La cantidad de aires acondicionados se estima a partir de la Encuesta de comercios de electrodomésticos y artículos para el hogar del INDEC y el consumo de cada equipo se calcula en 400 KWh por año. Según la división de uso eficiente de energía del INTI, un aire acondicionado de 2.200 frigorías que se utiliza por dos horas diarias genera un consumo mensual de 64,8 KWh. Véase <http://www.inti.gob.ar/energia/index.php?seccion=uResidencial>).

**Diagrama 1.** El peso de los subsidios al sector energético en el déficit fiscal y el PIB, año 2013

	Monto (2013)	Crecimiento 2010-2013 (%)	% Déficit Fiscal	% PIB
ENERGÍA ELÉCTRICA*	\$ 34.000 millones	151%	52,6%	1,3%
GAS**	\$ 35.000 millones	570%	54,1%	1,3%
TOTAL SECTOR ENERGÉTICO***	\$74.000 millones	258%	115%	2,8%

FUENTE: ASAP

\*Subsidios a CAMMESA que no incluye el correspondiente sobre los precios de gas. \*\* Subsidios a ENARSA y Plan Gas. \*\*\*Incluyen otros subsidios como el de GLP y los de carbón en Río Turbio.

carbón en Río Turbio, que se estiman en \$ 5.000 millones. Así, la suma de subsidios al sector alcanzó los \$ 74.000 millones en dicho año, es decir, el 2,8% del PIB y más de la totalidad del déficit fiscal.

## Reflexiones finales

El sector energético jugó un papel muy relevante en el deterioro macroeconómico que sufrió la Argentina en los últimos años, lo que llevó a revertir muchos de los buenos indicadores logrados fundamentalmente durante el primer sexenio de los gobiernos kirchneristas. La política sectorial fue acumulando una importante cantidad de desajustes que contribuyeron a minar los superávits en las cuentas públicas y externas, al punto de convertir un problema sectorial en un problema de orden macroeconómico.

En efecto, la oferta energética no fue capaz de satisfacer el elevado crecimiento de la demanda. Asimismo, la estrategia se basó sobre la construcción de centrales térmicas (continuando la tendencia de la década anterior), las cuales tienen como insumo principal al gas, cuya producción tampoco dio abasto para abastecer el alza del consumo. Como resultado de este proceso fue necesario acudir a importaciones y, una vez que los gasoductos se vieron saturados, también a la compra externa de gasoil y fueloil, cuyos precios fueron hasta 8 veces más

elevados que los del gas. De esta manera, el resultado comercial del sector energético pasó de ser superavitario a un déficit que le costó al país más de US\$ 20.000 millones entre 2010 y 2013 y otros US\$ 8.000 millones más en 2014. Asimismo, el costo fiscal de estas importaciones y de los subsidios para mantener las tarifas congeladas alcanzó el 3% del PIB y más de la totalidad del déficit fiscal en dicho período.

Naturalmente, sería absurdo atribuir todos los problemas macroeconómicos del país a las dificultades experimentadas por el sector energético. Hubo numerosos factores que debilitaron la posición externa y las respuestas de política macroeconómica no deben limitarse únicamente a mejorar el funcionamiento del sector. Sin embargo, la puesta en marcha de inversiones que mejoren sus condiciones, junto con una mayor racionalidad y equidad en el gasto público asociado con la política tarifaria energética, son condiciones necesarias para un mejor desempeño macroeconómico a futuro.

Las inversiones deberían estar direccionadas a la búsqueda de nuevos pozos que permitan una mayor producción de gas capaz de sustituir importaciones. En paralelo, sería deseable diversificar la matriz energética, haciéndola menos dependiente de un insumo específico. Al respecto, cobra especial relevancia avanzar sobre el desarrollo de energías limpias y renovables, algo para lo que el país cuenta con un gran potencial. Cabe señalar que recientemente se aprobó una nueva ley de Energías Renovables (ley 27.191 que modifica la ley 26.190) la cual establece la meta de sustituir el 20% del consumo de energía eléctrica al 2025 por fuentes de recursos renovables. La novedad radica en que los grandes usuarios de energía deberán cumplir dicho objetivo en forma individual. Asimismo, se introducen diversos mecanismos para fomentar las inversiones en el sector de generación energética renovable, como la creación de un fideicomiso para brindar financiamiento de largo plazo, lo que puede permitir superar lo que actualmente constituye uno de los principales obstáculos para la expansión de este tipo de proyectos. Si bien aún no se encuentra reglamentada, la puesta en vigencia de la nueva ley puede implicar un verdadero giro en el sector energético, una oportunidad para desarrollar proveedores de equipos y de servicios para llevar a cabo los proyectos y, asimismo, puede ser un vehículo para diversificar la matriz energética de la Argentina.

El énfasis de la política energética no debe entonces estar puesto en ser un país exportador ni superavitario, sino en sostener un nivel de producción que garantice el autoabastecimiento y evite quedar expuesto a escenarios de creciente demanda en un contexto internacional inestable. Para ello, es fundamental continuar con la reacción de los últimos años, cuando la planificación estatal juega un papel primordial. Si bien

tardía, la reestatización de YPF mejoró los niveles de inversión en el sector, a la vez que permitió una mayor apropiación nacional de la renta de los hidrocarburos.

## Bibliografía

- Anderson K. (1973). "Residential energy use: an econometric analysis", Report R-1297-NSF, The Rand Corporation.
- Banco Mundial (2011): *The Changing Wealth of Nations. Measuring Sustainable Development in the New Millennium*, The World Bank, Washington D.C.
- Bose R K, Shukla M. (1999). Elasticities of electricity demand in India. *Energy Policy*, vol. 27, 3 pp. 137-146.
- Beenstock, M., Goldin, E., & Nabot, D. (1999). The demand for electricity in Israel. *Energy Economics*, vol. 21, 2, pp. 168-183.
- Bjørner T. B.; Togeby, M. y Jensen, H. (2001). "Industrial companies' demand for electricity: evidence from a micro panel", *Energy Economics*, Vol. 23, 5, pp. 595-617.
- CAMMESA (2014). "Informe Anual 2014", República Argentina".
- Fernández, R., (2015). "Escenarios Energéticos Argentina 2015 - 2035: resumen y conclusiones para un futuro energético sustentable", Fundación AVINA, Buenos Aires.
- Houthakker, H. S. y Taylor, L. D. (1970). "Consumer demand in the United States".
- Kamerschen, D. R. y Porter D. V. (2004). "The demand for residential, industrial and total electricity, 1973-1998, *Energy Economics*, vol. 26, 1; pp. 87-100.
- Lyman R. (1978). "Price elasticities in the electric power industry. *Energy Syst. Policy*; (United States), 1978, vol. 2, 4, pp. 381-406.
- Margulis, D.; Rajzman, N. y Tavosnanska, A. (2011). "El regreso del Estado a la planificación energética. Desafíos para la nueva década", FES, Serie Aportes 11.
- Margulis, D. (2014). "Análisis de los Determinantes de la Demanda Residencial de Energía Eléctrica en Argentina", Tesis de la Maestría Interdisciplinaria en Energía, Universidad de Buenos Aires, octubre.

# ¿Por qué sólo Grecia debe expiar las culpas?\*

*Darío M. Pereyra\*\**

La actual crisis por la que atraviesa la Unión Europea (UE) tiene su origen en el errático manejo de la política económica en los países de la periferia como Grecia, y también en los propios cimientos de la unión económica y monetaria (UEM). Las persistentes asimetrías económicas entre los países centrales y los del sur, y la falta de una estrategia de desarrollo de largo plazo amenazan la consolidación del Euro como moneda internacional. Los estrictos requisitos estipulados en el Tratado de Maastricht para formar parte de la UEM no pueden ser cumplidos por las economías endeblés del sur, por más que por cuestiones políticas se busque mantenerla a cualquier precio. El presente trabajo se propone abordar las causas de la crisis por la que atraviesa la UE desde una visión teórica y analítica, enfocando en que las mismas se encuentran primordialmente en el seno de las instituciones europeas.

**Palabras clave:** Integración monetaria - Tipos de cambio - Deuda pública - Déficit fiscal.

Para ver los gráficos en sitio,

<http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-77cc-eaf4.pdf>

\* El autor reconoce y agradece muy especialmente a Ana Escobedo, Federico De Cristo y Sebastián Ferrari, por los comentarios y sugerencias efectuados a este trabajo.

\*\* Profesor e investigador de grado y posgrado (UNLaM, UTN y UCES).

## Why must only Greece atone for the blame?

The current crisis being experienced nowadays by the European Union (EU) has its origins not only in the erratic management of economic policy in the peripheric countries such as Greece, but also in the roots of the economic and monetary union (EMU). The persistent economic imbalances between the central and south countries and the lack of a long-term development strategy threaten the consolidation of the Euro as an international currency. The strict criteria of the Maastricht Treaty to join EMU cannot be accomplished by the southern weak economies, despite political issues to keep it at any price. This paper aims to address the causes of the crisis experienced by the EU from a theoretical and analytical view, by attempting to prove that they could be found primarily within the European institutions.

**Key words:** Monetary integration - Exchange rates - Public debt - Fiscal deficit.

Fecha de recepción: diciembre de 2015

Fecha de aceptación: febrero de 2016

## 1. Introducción

Entender la actual crisis de Grecia implica comprender un largo proceso de cooperación e integración que se inició hace más de cincuenta años en Europa, siendo uno de sus principales hitos la conformación del mercado único y el establecimiento del euro como moneda común. Si bien la transición hacia el mercado único no estuvo exenta de conflictos, la actual crisis por la que atraviesa la UE amenaza con minar los cimientos mismos que sostienen al proceso de integración. El letargo en la reacción de las instituciones comunitarias frente al contagio de la crisis de 2008 iniciada en EUA, sumado a la falta de instrumentos apropiados del Banco Central Europeo (BCE) para afrontar las turbulencias financieras, convirtieron a los Estados nacionales en rehenes de un sistema que amenaza con engullirse los logros y éxitos alcanzados por la UE a lo largo de su historia. Aunque los Gobiernos europeos también tienen su cuota de responsabilidad en el advenimiento de la crisis, las instituciones comunitarias y el Fondo Monetario Internacional (FMI) comparten esa responsabilidad del mismo modo. En el lugar de nacimiento de la democracia se buscan lavar aquellas penas del sistema, sin embargo, no fue ahí donde se concibió el pecado original, sino en Maastricht, Holanda hace más de veinte años. El presente trabajo pretende aportar reflexiones al debate sobre las instituciones europeas, el euro y el rol de los países, a fin de analizar cuáles son aquellos vacíos que hoy el proceso de integración europeo no puede llenar y que amenazan con implosionar y echar por tierra más de cincuenta años de integración.

## 2. Algunas consideraciones teóricas

Los países de la UE que integran la Eurozona (es decir aquellos que adoptaron el euro como moneda única) forman parte de un esquema de unión económica y monetaria (UEM). En los diferentes estamentos de integración, la UEM se encuentra en lo más alto de la pirámide, es decir que sería el punto cúlmine de un proceso de integración, previo a una unión política más abarcativa. Formar parte de una UEM implica que los países hayan conformado previamente un mercado común, en el que la libre movilidad de bienes, servicios y factores funcione plenamente. Esto implica que los países miembro tengan asimismo una política comercial única frente a terceros países y que se armonicen las diferentes políticas económicas nacionales. Asimismo la UEM conlleva a que los países cedan su soberanía monetaria a una autoridad superior, es decir un banco central común; por lo tanto, bajo este esquema, los países renuncian a su política monetaria, dado que, por definición,

en una UEM la política monetaria es común y emana de la autoridad monetaria común, la cual emite una moneda también común.

En este sentido, la integración monetaria se logra mediante la eliminación de las fluctuaciones de los tipos de cambio, la fijación irrevocable de las paridades y la liberalización de los movimientos internacionales de capitales.

Al establecerse tipos de cambio fijo, la política monetaria nacional deja ya de ser independiente e introduce restricciones al resto de las políticas, especialmente a la fiscal. Al suceder esto, es menester que exista un alto grado de coordinación de políticas fiscales entre los miembros de la UEM, así como también se torna necesario un mecanismo de integración fiscal que centralice una porción de la recaudación y lo redistribuya para financiar gasto (por ejemplo, de infraestructura) en países con problemas de crecimiento. Este aspecto fiscal está presente en cualquier federación (por ejemplo en EUA), excepto en Europa.

Por lo tanto, los países pierden autonomía en el manejo de estas políticas, en especial para hacer frente a desequilibrios internos, como el combate a la inflación o al desempleo. Esto implica que al no poder utilizar la herramienta cambiaria libremente (es decir el ajuste del tipo de cambio), los países se ven condicionados a establecer sus niveles adecuados de inflación – desempleo en función de sus objetivos domésticos, sin poder utilizar la política monetaria y cambiaria para combatir estos desajustes. Cualquier tipo de combinación que escojan los países de niveles de inflación – desempleo tendrán que ajustarlo mediante el uso de la política fiscal, aunque con limitaciones, dado que, como mencionamos anteriormente, también debe existir coordinación fiscal entre los miembros de una UEM.

Estas cuestiones analizadas nos llevan a adentrarnos en la Teoría de las Áreas Monetarias Óptimas (AMO). El origen de esta Teoría data de los escritos de Robert Mundell, quien en 1961 publicó su famoso artículo "*The Theory of Optimum Currency Areas*", en el que explica cuáles deben ser las características principales en las que se debe desarrollar un AMO. Con este antecedente, Krugman y Obstfeld definen a las AMO como "grupos de regiones (o países) con economías estrechamente vinculadas por el comercio de bienes y servicios, y por la movilidad de factores. Este resultado se desprende de haber concluido que un área de tipos de cambio fijo servirá mejor a los intereses económicos de cada uno de sus miembros si el grado de comercio de productos y factores entre las economías participantes es elevado" (Krugman y Obstfeld; 2006).

Esta definición implica que los países que integran un AMO están fuertemente integrados comercialmente, y que los movimientos de factores

entre ellos son altamente viables, es decir que el capital y la mano de obra son perfectamente móviles entre los países. En este sentido, la interdependencia existente entre los países es elevada. Asimismo, es importante tener en cuenta el grado de desarrollo económico de los países que la integran. Frente a perturbaciones externas, los efectos negativos en los países se reducen si los niveles de desarrollo relativos son similares. Si existen asimetrías profundas, los efectos negativos se sentirán más en aquellos países con niveles de desarrollo más bajo.

Hitiris y Vallés ilustran esta situación con un sencillo modelo de dos países, *A* y *B*, donde los consumidores de *B* modifican súbita y de manera permanente su demanda de importaciones de *A* por producción nacional. Esto reducirá las exportaciones de *A*, lo que provocará una caída de su demanda agregada, seguida de un aumento del desempleo, caída en la producción, y deterioro de la cuenta corriente. Por lo contrario, en *B* se experimenta una etapa expansiva con superávit por cuenta corriente, que presiona al alza de precios y salarios. Para restaurar el equilibrio se necesita un aumento de la competitividad de las exportaciones de *A* mediante un cambio en los precios relativos, es decir, una caída en los costos de producción y de los precios en *A*. En este sentido, el mecanismo de mercado reinstalará automáticamente mediante ajustes salariales (por una caída de los salarios en *A*, reduciendo los costos de producción y los precios de los productos finales, y por un aumento de los salarios en *B*, aumentando los costos de producción y los precios de los productos finales, reduciendo así su competitividad), o migración del trabajo desempleado de *A* hacia *B*, lo que provocará la necesaria convergencia de los salarios y costos de producción (Mundell; 1961). Los problemas surgen si existe rigidez temporal sobre los precios y los salarios o si la movilidad del trabajo no es suficientemente alta. Este ajuste automático podría darse si existen tipos de cambio flexibles, donde la devaluación de la moneda en uno de los países, en este caso *A*, mejoraría la situación. Sin embargo, si los países forman una unión monetaria, los tipos de cambio no pueden modificarse, por lo tanto la única opción que le queda al país *A* es aguantar los costos del desempleo y la caída de la producción vía un proceso deflacionario o de ajuste fiscal (Hitiris y Vallés; 2001). Con este último caso podemos hacer un paralelismo con la situación que se está viviendo en los países del sur de la UE.

Por lo tanto, para que los países se beneficien de su pertenencia a un AMO deben tener un alto grado de integración económica y una alta movilidad de los factores, con el fin de disminuir los efectos negativos de las perturbaciones exógenas que puedan sufrir. La incógnita recae en ver si los países de la UE cumplen con estos requisitos. A la luz de

los acontecimientos recientes, la evidencia indica que esto no es así, dado que, como se mencionó anteriormente, los diferentes niveles de desarrollo hacen que los efectos negativos de las perturbaciones exógenas se sientan más en los países de la periferia de la UE.

### 3. El camino hacia la moneda única

Desde la firma del Tratado de Roma que dio origen a la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957, Europa ha avanzado a paso firme en un proceso de integración que tuvo como objetivo la constitución de un mercado único mediante la supresión de todas las barreras al movimiento interno de bienes, a las que luego se sumarían la eliminación a los movimientos de los factores de producción mediante la armonización de políticas productivas sectoriales y el establecimiento de políticas comunes en algunos sectores como el agrícola o la pesca, todo bajo el paraguas de instituciones supranacionales a las que los Estados les delegaren soberanía en aspectos específicos.

A medida que la CEE iba avanzando firmemente en el logro de sus metas, el número de países miembro se fue incrementando<sup>1</sup>. La consolidación del área de libre comercio y la unión aduanera hicieron de la CEE una potencia comercial, llegando a ser líder en exportaciones mundiales de bienes. Los logros alcanzados en materia comercial, junto con la recuperación económica producto del Plan Marshall y el establecimiento del estado de bienestar en los países miembro, hicieron que los líderes europeos avanzaran más allá en el proceso de integración con miras a establecer el mercado único.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que no todo fue sencillo ni fácil. Si bien durante los primeros años el proceso de integración fue avanzando contundentemente producto de la bonanza económica de posguerra en las economías capitalistas occidentales, a comienzos de los años setenta aparecieron grandes nubarrones en la economía internacional, los cuales pronto alertarían a los gobiernos y presionarían a cambiar el rumbo en materia de política económica.

Podemos iniciar este período en 1971 cuando el presidente Richard Nixon anuncia que EUA abandona la convertibilidad del dólar frente al

---

<sup>1</sup> Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Holanda, Luxemburgo e Italia fueron los seis miembros originales de la CEE. Posteriormente, ingresaron Dinamarca, Gran Bretaña e Irlanda (1973), Grecia (1981), España y Portugal (1986), Austria, Finlandia y Suecia (1995). En 2004 se produce la gran ampliación de la ahora UE con el ingreso de República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. Bulgaria y Rumania ingresaron en 2007 y finalmente Croacia lo hizo en 2013, totalizando 28 países en la actualidad.

oro, enterrando así al Sistema Monetario de paridades fijas de Bretton Woods que había nacido en 1944 antes de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, como respuesta a los vaivenes económicos y financieros de los años treinta. Durante la primera mitad de la década de 1970 el crecimiento económico en los países de Europa Occidental se ralentizó, el desempleo aumentó, la inflación creció y se acentuaron las restricciones al comercio internacional. La crisis del petróleo de 1973 agravaría aun más la situación y se convertiría en una amenaza tangible al estado de bienestar sustentado por políticas de corte keynesiano. La ortodoxia volvería a escena luego de décadas de políticas keynesianas.

En 1979 se produjo la segunda crisis del petróleo la cual nuevamente sacudió a las economías occidentales y las obligó a realizar ajustes de corte monetario para enfrentar el alza de los precios. Frente a estos vaivenes las monedas europeas fluctuaban peligrosamente, amenazando el frente externo de los países y consecuentemente sus respectivas balanzas de pagos. Por lo tanto, los países miembros de la CEE decidieron tomar cartas en el asunto. Así nació el Sistema Monetario Europeo (SME)<sup>2</sup>.

El SME fue un sistema de paridades fijas pero ajustables de las monedas de los países de la CEE. A diferencia del Sistema de Bretton Woods, en el SME las monedas tenían márgenes de fluctuación, por lo que las paridades no eran del todo rígidas sino que podrían ajustarse dentro de los márgenes predeterminados. A fin de lograr sus propósitos de estabilidad monetaria el SME contaba con tres elementos necesarios para alcanzar este cometido:

- El ECU (*European Currency Unit*): era la unidad de cuenta del Sistema cuyo valor estaba conformado por una cesta de monedas de los países miembros ponderadas sobre la base del desarrollo de las distintas economías. Su función principal era constituirse en la unidad de cuenta que sirviera como instrumento de reserva y regulación entre bancos centrales.
- El mecanismo de tipos de cambio e intervención: estaba basado sobre la existencia de paridades bilaterales de fluctuación que debían ser respetados por medio de intervenciones obligatorias en el mercado de cambios. Cada moneda nacional tenía una paridad frente al ECU y de la relación entre ellos quedaban definidos los tipos de cambio entre las monedas, conocido también como tipos de cambio cruzados, es decir, que a partir de la paridad entre el marco alemán y el

<sup>2</sup> Previamente, en 1972, se habían ensayado sistemas de paridades de las monedas europeas. La denominada "serpiente monetaria europea" estableció márgenes de flotación estrechos de las monedas en torno del dólar, sin embargo la crisis del petróleo de 1973 desestabilizó el sistema.

ECU; y entre el franco francés y el ECU, se podía calcular el tipo de cambio bilateral entre el marco y el franco. El límite de fluctuación del tipo de cambio bilateral era de +/- 2,25%. Si alguna moneda se excedía de esos límites, el banco central de ese país debía intervenir obligatoriamente para restablecer la paridad dentro de los límites.

- El mecanismo de crédito: actuaba entre bancos centrales con el fin de respetar los márgenes de fluctuación de las monedas. Los bancos centrales se otorgaban recíprocamente créditos en ECU a tal fin.

A través del SME los países de la CEE buscaron blindarse frente a los avatares de la economía internacional, especialmente frente a las consecuencias negativas producidas por los *shocks* petroleros de la década de los setenta. Sin embargo, los efectos de las crisis persistieron afectando negativamente el desarrollo del mercado único. Tanto fue así que se necesitó de un nuevo tratado para reencauzar el proceso de integración. A través del Acta Única Europea (AUE) de 1987, que modificó los tratados constitutivos, se le dio un nuevo impulso a la construcción del mercado único, modificando las competencias de las instituciones europeas y los procedimientos de toma de decisiones.

En 1988 el Consejo Europeo acordó avanzar progresivamente en el establecimiento de la UEM, para lo cual constituyó una comisión presidida por el entonces presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, con el fin de analizar y proponer los pasos a seguir. Un año más tarde la comisión establecida *ad hoc* presentó el llamado informe Delors, el cual establecía las etapas que se debían seguir para alcanzar la UEM. Así se comenzó a avanzar en el establecimiento de la moneda única.

El Informe Delors estableció las etapas para la consecución de la UEM, teniendo en cuenta las reformas que se habían implementado a través del AUE. Durante estas tres etapas, los países deberían ir adoptando progresivamente medidas económicas internas tendientes a la formación del mercado único para avanzar gradualmente hacia la UEM. La **tabla 1** sintetiza las medidas adoptas en las tres etapas del Informe Delors.

Con la puesta en marcha de las etapas para alcanzar la UEM y teniendo en cuenta el avance en la consolidación del mercado único producto de la implementación del AUE, los países de la CEE se encaminaron finalmente hacia la profundización del proceso de integración, buscando constituir una UEM con cierto grado de integración política. De esta manera, los doce países comunitarios suscribieron en 1992 el Tratado de Maastricht (o Tratado de la Unión – TUE), cuyo elemento central en lo económico sería la adopción de una moneda única – el euro – para

**Tabla 1.** Etapas para el establecimiento de la UEM

<p>1ª. Fase Desde el 1 de Julio de 1990</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Liberalización completa para las transacciones de capital;</li> <li>- Incremento de la cooperación entre los bancos centrales;</li> <li>- Libre utilización del ECU;</li> <li>- Mejora de la convergencia económica.</li> </ul>
<p>2ª. Fase Desde el 1 de enero de 1994</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación del Instituto Monetario Europeo (IME);</li> <li>- Prohibición a los bancos centrales de conceder crédito;</li> <li>- Incremento de la coordinación de las políticas monetarias;</li> <li>- Refuerzo de la convergencia económica;</li> <li>- Proceso conducente a la independencia de los bancos centrales nacionales, que debía concluir a más tardar en la fecha del establecimiento del Sistema Europeo de Bancos Centrales.</li> </ul>
<p>3ª. Fase Desde el 1 de enero de 1999</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fijación irrevocable de los tipos de conversión; introducción del euro;</li> <li>- Ejecución de la política monetaria única por parte del Sistema Europeo de Bancos Centrales;</li> <li>- Entrada en vigor del mecanismo de tipos de cambio dentro de la UE;</li> <li>- Entrada en vigor del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.</li> </ul>

1999, circulando en forma de billetes y monedas efectivamente a partir del 1º de enero de 2002, respetando para ello las etapas del informe Delors. Nace así la UE tal cual la conocemos hoy.

Concretamente, el Título VI del TUE detalla las condiciones que deberían desarrollar los países y la UE en materia de política económica y monetaria. En este sentido, del Art. 109 J del Tratado se desprenden asimismo los requisitos, o criterios de convergencia que deberían respetar los países para formar parte de la UEM, entre ellos, los siguientes:

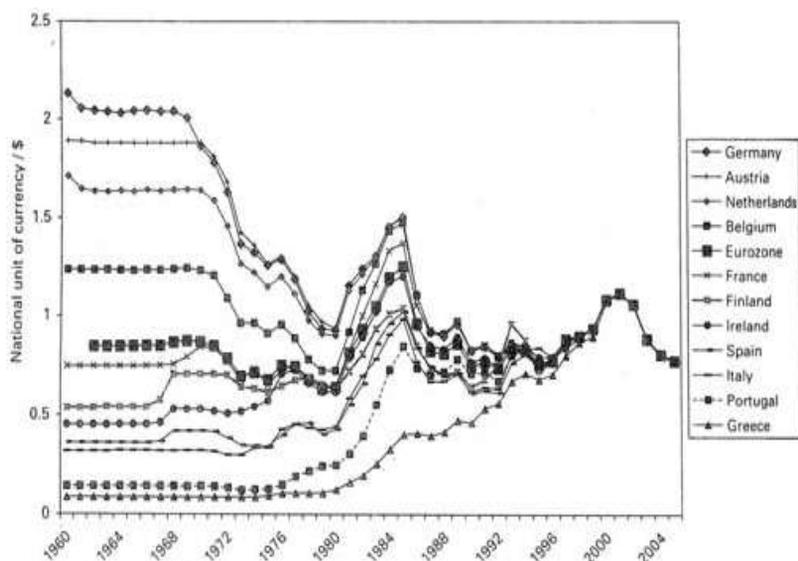
- Estabilidad de Precios: la tasa de inflación observada de un Estado Miembro durante el período de un año no deberá ser superior al 1,5%, en relación con la tasa de los tres mejores países con estabilidad de precios durante ese periodo.

- Déficit Público: no deberá ser superior al 3% del PIB al final del ejercicio presupuestario.
- Deuda Pública: no deberá ser superior al 60% del PIB al final del ejercicio presupuestario.
- Tipos de cambio: el tipo de cambio de un país que haya participado del Mecanismo de Tipos de Cambio del SME, no debe haber tenido alteraciones en los últimos dos años, previo al examen de su situación. Esto implica que el tipo de cambio no haya sufrido tensiones graves, ni que el país haya devaluado su moneda en ese período.
- Tipos de interés: el tipo de interés nominal a largo plazo de un país no deberá superar en más del 2% al de los tres países con mayor estabilidad de precios.

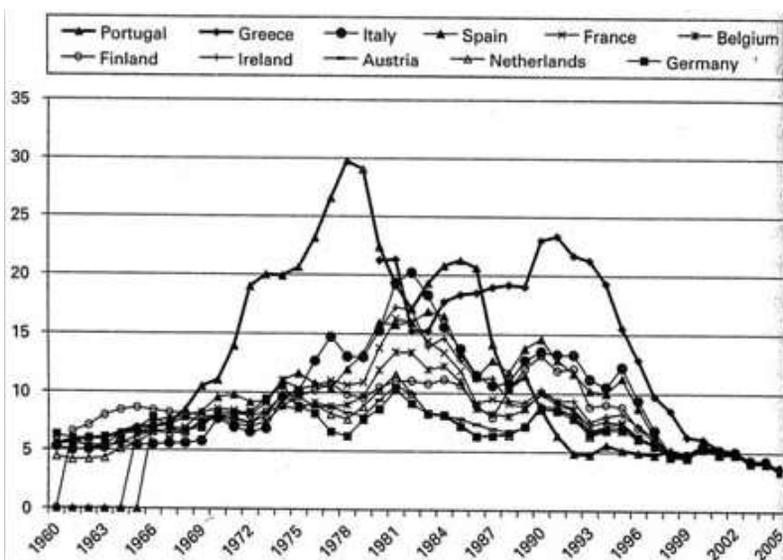
En los **gráficos 1 y 2** se puede apreciar la convergencia de los tipos de cambio hacia el Euro desde el comienzo mismo de la construcción europea, como así también de los tipos nominales de interés a plazo.

En el **gráfico 1**, los países cuyos tipos de cambio en 1960 estaban por encima del promedio, esto es la Eurozona, y convergieron a la baja, son los que actualmente conforman el núcleo duro de la UE (Alemania y Francia), mientras que los que estaban por debajo, corresponden a los países de la periferia de la UE (los denominados países GIPSI). Esto refleja en cierto sentido la evolución de productividad laboral implícita: es decir que se aprecia la moneda de un país cuando la productividad aumenta a largo plazo. Esto es así dado que cuando una economía es más competitiva a causa de mejoras en la productividad, las exportaciones de ese país aumentan y el ingreso de divisas promueve la baja del tipo de cambio y la apreciación de la moneda nacional. Tal fue el caso de Alemania en la segunda posguerra. Por lo contrario, cuando la productividad laboral es baja, en relación con otros socios comerciales, es necesario devaluar la moneda para compensar el desequilibrio comercial que se pueda producir. Ambas situaciones pueden apreciarse en el gráfico, en especial si se tienen en cuenta las devaluaciones producidas por Italia y otros países en los años setenta y ochenta.

Asimismo, como señalan Flores y Duin, “la moneda común había conducido a una convergencia de los tipos de interés en los estados miembro de la zona euro, de tal forma que los mercados se encontraban insuficientemente diferenciados sobre la base de los principios económicos y presupuestarios. En el caso de los Estados miembro de la periferia, esto significó un tipo real de interés significativamente inferior a la situación anterior a la pertenencia a la zona euro, circunstancia que alentó el préstamo tanto por el sector público como por el privado, así como una rápida acumulación de la deuda asociada”. (Flores y Duin; 2014).

**Gráfico 1.** Convergencia de los tipos de cambio hacia el euro 1960 – 2004

Fuente: OCDE. Economic Outlook 77, 2005.

**Gráfico 2.** Tipos de interés a plazo 1960 – 2005

Fuente: OCDE. Economic Outlook 77, 2005.

En el mismo sentido, Aldcroft argumenta que “las bajas tasas de interés de las economías centrales, en especial Alemania, alentaron préstamos irresponsables de los gobiernos e instituciones financieras de los países miembros del mediterráneo e Irlanda. El núcleo de las economías del norte tuvo un mejor rendimiento en el marco de la nueva moneda, mientras que las economías periféricas del sur se esforzaban, asumían más y más deuda, y creaban una bomba que pronto explotaría” (Aldcroft; 2013).

Como vemos, los autores coinciden en marcar las diferencias entre las economías del norte y las del sur, lo cual nos permite analizar la situación desde el enfoque centro-periferia que oportunamente definió Raúl Prebisch para explicar el intercambio desigual entre los países desarrollados y los países en desarrollo. En el caso de la UEM, al final vemos que las economías del sur terminaron financiando a las economías del norte a través de su creciente endeudamiento y dependencia financiera. Sin embargo, estos créditos no se aplicaron a realizar reformas estructurales que permitieran a los países del sur de la UE ser más competitivos y así enfrentar en mejores condiciones los efectos de la crisis sino que, por lo contrario, engrosaron la deuda pública.

Como se puede observar, los criterios establecidos para formar parte de la UEM y de la moneda común son bastante estrictos si se tiene en cuenta los diferentes niveles de desarrollo y productividad de los países. En este sentido, los países centrales (Alemania, Francia y los países nórdicos) estaban en mejores condiciones macroeconómicas y cambiarias que los países del sur de Europa (Grecia, Portugal e Italia), por lo que el proceso de convergencia hacia la UEM de estos países fue más traumático que para el resto. Es decir, que frente a situaciones económicas adversas en el nivel interno, el uso de las políticas macroeconómicas de estabilización – monetaria y fiscal – estaba ampliamente acotado.

Asimismo, los niveles de desempleo entre los diferentes países que adoptaron los criterios de convergencia eran bastante desparejos. Mientras que en los países del sur las tasas de desempleo eran altas, en los países centrales indicaban niveles relativamente más bajos. Al quitarse el uso de política monetaria y cambiaria para atenuar el desempleo, el panorama fue aún más complicado para estos países, donde el ajuste (o la convergencia) se dio a través de los salarios. En este sentido, Dornbusch sostuvo que “la UEM debería incluir un techo posible y real sobre el nivel de desempleo. Los países con más de 6% de desempleo estructural no deberían ser admitidos como miembros” (Dornbusch; 1996). Sin embargo, por cuestiones de índole política esto se dejó de lado.

Por su parte, el Banco Central Europeo (BCE) fue concebido como la institución encargada de llevar adelante la política monetaria, en conjunto con el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), formado por los bancos centrales nacionales. En este sentido, el Art. 104 (1) del TUE establece una de las reglas más rígidas de la UEM respecto de las funciones del BCE:

Queda prohibida la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos por el BCE y por los bancos centrales de los Estados miembro, en favor de instituciones u organismos comunitarios, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales, u otras autoridades públicas de los Estados miembro, así como la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda por el BCE o los bancos centrales nacionales.

Es decir que el BCE no puede actuar como prestamista de última instancia. En este sentido, el objetivo de la política monetaria del BCE es la estabilidad de precios; por lo que, sólo si está seguro que el crecimiento de la oferta monetaria o una reducción en las tasas de interés no amenazará la estabilidad de precios, es de esperar que utilice su poder para influir en el crecimiento o el empleo (Neal; 2007). Tal cual lo establece el TUE y los Estatutos del BCE la concepción de mantener los niveles de inflación bajos responde a la posición de Alemania y la obsesión del *Bundesbank* en este sentido, que data de los años de la hiperinflación que sufrió el país en 1923.

Ahora bien, el BCE y el SEBC son los encargados de la ejecución de la política monetaria, y cuya responsabilidad en el sostenimiento de la estabilidad de precios es compartida. En este sentido, la oferta monetaria está estrechamente ligada con la estabilidad de precios, a través de la ecuación cuantitativa del dinero:

$$MV = PQ$$

donde  $M$  es la oferta monetaria,  $V$  la velocidad de circulación del dinero,  $P$  el nivel general de precios de la economía, y  $Q$  el nivel total de producción. En este sentido,  $Q$  depende de otros factores que van más allá de la política monetaria, como por ejemplo la cantidad de capital y trabajo insumidas en el proceso de producción, como así también por los precios de estos factores.  $V$  depende mayoritariamente del dinamismo de los mercados financieros. Por lo tanto, la variación que se observe en  $P$  se explica por la variación en  $M$  no compensada por variaciones en  $Q$  y  $V$  (que se supone fijo a corto plazo).

Asimismo, como establece Neal “el BCE controla específicamente una parte de la oferta monetaria, el  $M1$ , referido a los billetes y monedas en circulación. Los depósitos a la vista y los plazos fijos en las instituciones bancarias, el  $M3$ , son influidos indirectamente por el BCE” (Neal; 2007),

los cuales están ligados siempre con el objetivo de mantenimiento de la estabilidad de precios.

Por otro lado, los bancos pueden tomar financiamiento de corto plazo con el BCE frente a situaciones transitorias de iliquidez a una tasa de referencia dada. Asimismo, los bancos tienen que garantizar que un mínimo de sus reservas (2,5%) estén depositadas en el BCE. Este bajo porcentaje se estableció a título de referencia para que el BCE cuente con cierto capital de trabajo. Sin embargo, no se utiliza una política de reservas mínimas de los bancos centrales como instrumento de regulación monetaria, dado que sólo el BCE tiene la potestad de emitir billetes y regular la oferta monetaria.

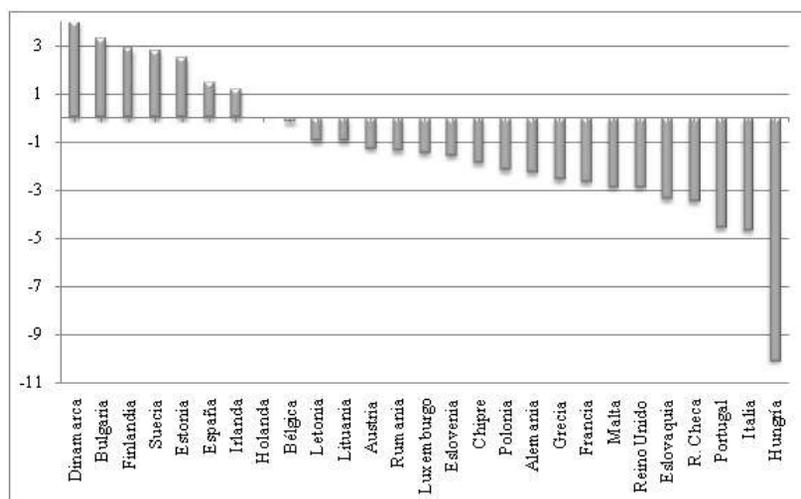
En estas cuestiones que hemos analizado hasta aquí radica lo que llamamos “el pecado original” de la UEM, a lo que agregamos el argumento de Mundell sobre las AMO en el sentido de que para que exista esta situación la movilidad de los factores debe ser alta, cosa que actualmente en la UE no es así, si se tienen en cuenta las disparidades en los niveles de desarrollo entre los países del norte de Europa, cuya productividad de la mano de obra es relativamente más alta que en los del sur<sup>3</sup>. Por lo tanto, la actual UEM dista aún de ser un área monetaria óptima.

Sin embargo, antes de comenzar a analizar la actual crisis que atraviesa la UE, es menester también hacer unos breves comentarios referidos a la cuestión fiscal. La UEM se sustenta en dos pilares: la unión monetaria y la unión económica. Sobre la primera ya nos hemos explicado. La unión económica se sustenta sobre la coordinación de políticas económicas cuyo fin es la consecución del mercado único de bienes, servicios y factores, como un régimen comercial común frente a terceros países. Al constituir la política monetaria el principal elemento sobre el que se basa la unión monetaria, la política fiscal, es aquella en la que se sustenta principalmente la unión económica. Por lo tanto, la realización plena de la UEM conlleva al establecimiento de una política monetaria común y a la armonización de la política fiscal entre los países.

Los criterios de convergencia del TUE hacen hincapié en la cuestión fiscal, en especial al mantenimiento de déficits públicos no superiores al 3% del PIB, y en niveles de deuda pública en torno de valores máximos del 60% del PIB. Sin embargo, la situación económica de los países que adhirieron a los criterios de convergencia para formar parte de la UEM

---

<sup>3</sup> En este sentido, cabe mencionar que los países de la UE no han desarrollado las reformas estructurales necesarias para mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo, lo que condujo a diferencias relativas de competitividad entre ellos.

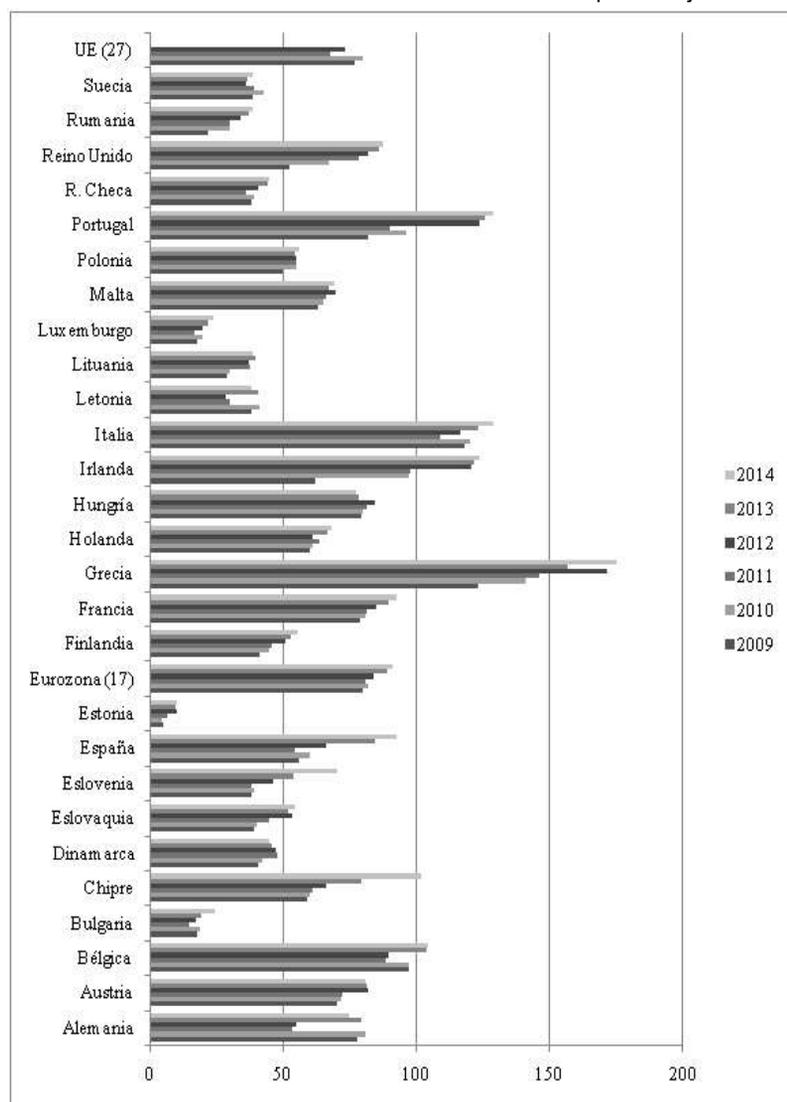
**Gráfico 3.** Déficit público como porcentaje del PIB (2010)

Fuente: Comisión Europea, 2010

era bastante dispar, por lo que el cumplimiento de éstos no fue armónico. De hecho, solo unos pocos países de la Eurozona han logrado cumplir con la meta del 3%. En el **gráfico 3** se puede ver esta situación al año 2006.

Por su parte, la deuda pública tuvo un comportamiento similar, dado que muchos países también incumplieron con el criterio establecido en Maastricht. De hecho, no sólo algunos países no han disminuido su valor de endeudamiento, sino que por lo contrario, han incrementado su deuda. Esto responde a diferentes motivos que vienen desde los años mismos de la entrada en vigencia del TUE. Por ejemplo, en el caso de Alemania, el exceso, tanto de déficit público, como de deuda pública, respondieron a los costos de la unificación del país tras la caída del muro de Berlín. En el **gráfico 4** se puede apreciar esta cuestión de la deuda pública.

Los países miembros de la UE en el Consejo Europeo de Amsterdam de 1997 alcanzaron un acuerdo político con el fin de incrementar la cooperación en pos del respeto de los criterios de convergencia del TUE y reducir los niveles de déficit y deuda pública. A través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) se buscó reencauzar la disciplina fiscal de los países a fin de brindarle mayor cohesión a la UEM y a la moneda común. En este sentido, los países de la Eurozona deben presentar

**Gráfico 4. Deuda Pública en la UE 2009 – 2014 como porcentaje del PIB**

Fuente: elaboración propia sobre datos de Comisión Europea y tradingeconomics.com

anualmente un Programa de estabilidad, que contenga el objetivo de equilibrio o superávit presupuestario a medio plazo y la senda de ajuste para lograrlo. Por su parte, los países de la UE no pertenecientes a la zona del euro elaboran anualmente los llamados Programas de con-

vergencia, cuyo objetivo es mostrar una línea clara dirigida a poder respetar en un horizonte temporal específico los criterios de convergencia.

Asimismo, en 2012 se adoptó el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) con el fin de reforzar las obligaciones en materia de equilibrio presupuestario que los países debían incorporar en sus respectivas normas internas. El TECG fue un elemento más para complementar el PEC, en la medida de otorgar mayor compromiso y transparencia por parte de los países hacia el conjunto de la Eurozona.

Finalmente, es importante destacar lo que señalan Hitris y Vallés en materia fiscal, en el sentido de que “en un contexto de integración del mercado de bienes y servicios, y con una movilidad del trabajo probablemente baja, la pérdida del instrumento del tipo de cambio para remediar las perturbaciones económicas podría compensarse fomentando el papel de la política fiscal para estabilizar las rentas regionales (y nacionales). Pero la flexibilidad de la política fiscal, que fue restringida por los criterios de deuda y déficit durante la transición a la UEM, sigue restringida por el PEC” (Hitris y Vallés, 2001). Una vez más aparece el pecado original. Sin posibilidad de utilizar la política monetaria y con ajustadas restricciones al uso de la política fiscal, los márgenes de acción de los países que se enfrentan a crisis financieras son limitados, en especial si tenemos en cuenta los diferentes niveles de productividad y desarrollo económico. Evocando nuevamente a Mundell, con estas restricciones, el ajuste se hará vía los factores de la producción, especialmente en la mano de obra y los salarios.

#### **4. El cimbronazo de la crisis financiera de 2008**

En el año 2008 los ojos de los principales economistas y *Think Tanks* estaban puestos en la economía estadounidense, la cual había dado algunas señales anticipantes de una crisis financiera global. Desde la cuestión de la crisis de las hipotecas *subprime*, la caída de la bolsa de New York y los resultados negativos de los balances de los principales bancos, hasta la depreciación del dólar frente al euro en el mercado financiero mundial, sumado al creciente déficit gemelo en las cuentas públicas, los economistas no se preguntaban ya si la economía estadounidense había entrado en una recesión, sino que inferían cuán larga sería.

Expliquemos brevemente cómo se fueron dando los sucesos. Ante la crisis financiera “punto com” del año 2000 y el atentado a las Torres Gemelas en Septiembre 2001, la FED reacciona reduciendo por un tiempo prolongado las tasas en niveles históricamente muy bajos, lo cual alentó a los bancos a otorgar préstamos hipotecarios en condicio-

nes laxas. A raíz de ello, los consumidores estadounidenses se endeudaron, lo cual produjo un aumento de los precios inmobiliarios. A través de las denominadas hipotecas *subprime* se permitía adquirir hasta el 85% del inmueble con una cuota de hasta el 55% del ingreso del deudor, a una tasa variable bastante baja<sup>4</sup>. Esto provocó una burbuja inmobiliaria y alentó la especulación financiera entre bancos y compañías financieras a través de la securitización de créditos, que permitían traspasar el riesgo inherente del crédito al comprador de los títulos. El aumento continuo en el precio de las propiedades llegó a su pico y las ventas de viviendas comenzaron a disminuir, haciendo que los precios variaran en el mismo sentido.

La burbuja finalmente estalló entre fines de 2007 y principios de 2008 cuando, producto de la especulación financiera, los bancos aumentaron las tasas de interés. Como consecuencia, muchos créditos a tasa variable se tornaron incobrables, y los precios de los títulos respaldados con hipotecas se pulverizaron, lo cual llevó a quiebras de establecimientos financieros tenedores de estos títulos respaldados por hipotecas, especialmente los bancos Bear Stearns y Lehman Brothers. Pronto el sistema financiero estadounidense comenzó a tener problemas de liquidez producto de los masivos *defaults* y la baja en la calificación de los activos financieros.

Ante esta coyuntura adversa en la principal economía del planeta, los nubarrones en la economía mundial empezaron a crecer, ensombreciendo el panorama. En este sentido, las miradas de la comunidad financiera internacional y de los organismos económicos internacionales, no recayeron sólo en los países en desarrollo, sino también en los principales mercados financieros del mundo. Una crisis de estas características indefectiblemente afectaría a los países desarrollados, pero más lo haría con los países en desarrollo.

Semestres después los efectos adversos comenzaron a sentirse al otro lado del atlántico. En la UE, las economías de Grecia, Irlanda y España, en mayor medida, y las de Portugal e Italia, en menor grado, comenzaron a mostrar signos de recesión. Los diferentes programas de rescate financiero de los gobiernos hacia las instituciones financieras en problemas pronto transformaron una situación de iliquidez del sector privado en una crisis de deuda soberana, obligando a los países del sur de la UE a solicitar ayuda financiera externa. La situación se transformó de repente en un cuello de botella para las economías altamente endeu-

---

<sup>4</sup> Fundamentalmente, durante 2006 y 2007 se otorgaron hipotecas a personas que por su condición laboral no deberían haber calificado, y al mismo tiempo cobran auge las hipotecas con pagos reducidos que capitalizaban parte del interés.

**Tabla 2.** Impacto de la crisis en las economías de la UE 2008 – 2009 (Valores en porcentajes)

Países	PIB		Desempleo		Inflación	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Eurozona	0,7	-4,1	7,6	9,4	3,3	0,3
Alemania	1,3	-4,9	7,6	7,8	2,8	0,2
Bélgica	1,0	-3,0	7,0	8,0	4,5	0,0
España	0,9	-3,6	11,4	18,1	4,1	-0,2
Finlandia	1,2	-7,8	6,4	8,4	3,9	1,6
Francia	0,2	-2,6	7,4	9,1	3,2	0,1
Grecia	2,0	-2,0	7,8	9,6	4,2	1,3
Holanda	2,0	-4,0	2,7	3,4	2,2	1,0
Irlanda	-3,0	-7,1	6,1	12,0	3,1	-1,7
Italia	-1,3	-5,0	6,8	7,9	3,5	0,8
Portugal	0,0	-2,7	8,1	10,0	2,7	-0,9

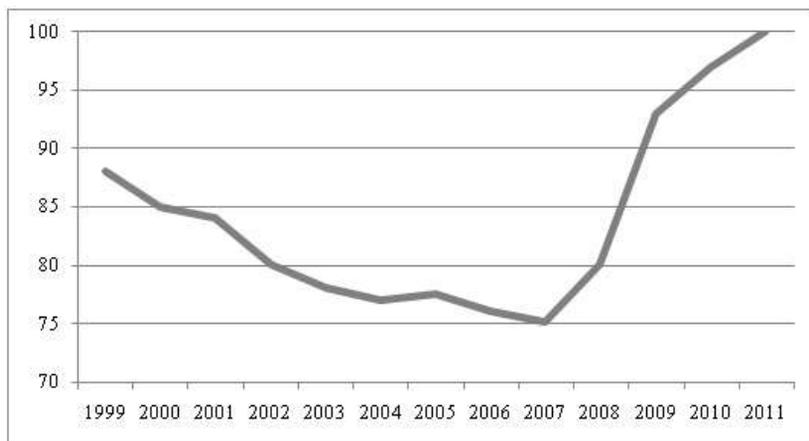
Fuente: EUROSTAT

dadas y en recesión, donde los países tenían restricciones impuestas por su pertenencia a la UEM para sortear la crisis. En este sentido, el uso de la política monetaria estaba vedado, dado que ésta es manejada por el BCE. Por su parte, cómo se explicó anteriormente, los márgenes de maniobrabilidad de la política fiscal también eran acotados a los criterios de convergencia establecidos en el TUE y en el PEC.

Como puede apreciarse en la **tabla 2**, el impacto de la crisis se sintió más fuertemente en las economías del sur de Europa, en donde los niveles de desempleo se incrementaron sobremedida, y el proceso deflacionario acompañó la contracción del PIB. Los denominados países GIPSI (Grecia, Irlanda, Portugal, España e Italia) son los que más sufrieron los efectos de la crisis. En el **gráfico 5** se puede observar asimismo la relación deuda / PIB en estos países.

Bajo este escenario, España fue el país en el que más se incrementó la tasa desempleo, y donde más se sintió la crisis. Sin embargo, el caso más resonante fue el de Grecia. Al firmarse el TUE y acordarse los criterios de convergencia para formar parte de la UEM, Grecia no cumplía con los mismos. De hecho era el país que más alejado estaba de esos estándares, sin embargo, se le permitió ingresar a la Eurozona con la promesa de que el país iría paulatinamente adecuando su economía a los criterios establecidos.

**Gráfico 5.** Relación deuda / PIB en los GIPSI 1999 – 2011 (Valores en porcentajes)



Fuente: FMI

A lo largo de los años noventa del siglo pasado, los sucesivos gobiernos griegos no sólo no cumplieron con las promesas que habían hecho, sino que incluso el déficit público se agigantó en relación con los ingresos, situación que acentuó los desequilibrios de las cuentas públicas. Al mismo tiempo la economía desaceleraba su crecimiento. El país no era capaz de implementar las medidas de reforma necesarias para formar parte de la UEM. Es decir que mientras que los otros países reajustaban las variables para lograr cumplir con los criterios del TUE, Grecia hacía poco para poder cumplimentar sus compromisos. No obstante, lo más grave fue el ocultamiento y falsedad de las estadísticas informadas por el gobierno griego a las autoridades de la UE. A raíz de ello, la UE comenzó a recopilar estadísticas para ver cuál era la situación real por la que atravesaba la economía helénica.

Según datos de Eurostat, la Oficina de Estadísticas de la UE, el déficit gubernamental griego en 2009 era del 15,4% del PIB, mientras que la deuda pública alcanzaba el 126,8% del PIB. Como puede apreciarse, la situación griega era más que preocupante, por lo que se intentaron una serie de planes de ajuste y rescate que provocaron la caída de sucesivos gobiernos, y la profundización de la crisis económica y social. La UE (a través del BCE y la Comisión) junto con el FMI, establecieron férreos programas de rescate para Grecia, en los que se le imponía al país duras condiciones de ajuste para acceder a diferentes tramos de finan-

ciamiento. Las nuevas autoridades griegas del partido de izquierda Syriza incluso convocaron en 2015 a un referéndum para que el pueblo decidiera sobre los programas de ajuste. El resultado de la consulta popular arrojó que el 61% de la población se opuso al ajuste, lo que obligó a la UE (digamos Alemania) y a Grecia a establecer nuevas condiciones.

La situación griega fue de tal gravedad que los gobiernos de la UE se encontraron frente a un callejón sin salida. Muchos acreedores griegos eran bancos de los principales países de la eurozona, especialmente de Francia, por lo que las dos salidas posibles de la crisis, es decir, por un lado la salida de Grecia de la eurozona y el abandono del euro como moneda de curso legal de ese país; y por el otro, la declaración en bancarrota del país (o el *default* de su deuda soberana), no eran factibles. En este sentido, Aldcroft argumenta que “las autoridades consideraron que era necesario mantener la respiración del paciente griego por dos razones. En primer lugar, porque cancelar toda la deuda griega sentaría un peligroso precedente que los otros enfermos de la eurozona también podrían exigir. Y, segundo, los bancos europeos expuestos a la deuda griega quedarían gravemente debilitados y en algunos casos en peligro de colapso” (Aldcroft; 2013).

Desde la UE se intentó dar respuesta a este problema que no sólo afectaba a Grecia, sino como dijimos, a otros países. Así, en 2010 se creó el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF), en conjunto con el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF), cuyos aportes venían del sector privado. El FEEF fue sustituido en 2013 por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), como instrumento permanente de ayuda urgente. Estos mecanismos de respuesta fueron creados en virtud de la incapacidad del BCE de actuar como prestamista de última instancia, dado que el Banco solo adquiriría bonos emitidos por los países a través de mercados secundarios.

Todas estas iniciativas aún no han dado los frutos necesarios que vislumbren una salida de la crisis en el viejo continente. Es muy difícil aún prever cuáles serán los resultados del proceso de ajuste que se le requiere a Grecia. En julio de 2015 el gobierno de la República Helénica se ha visto obligado a establecer restricciones al retiro de efectivo de los bancos por temores a que se produzca una corrida bancaria que deje sin liquidez a los bancos comerciales. Luego de arduas negociaciones entre la UE y Grecia se ha llegado a un principio de acuerdo (el tercer rescate de 86.000 millones de euros en los próximos tres años) para solucionar la crisis de la deuda soberana de ese país; acuerdo que implicará sacrificios, ajustes y privatizaciones por parte del gobierno, lo cual, a nuestro criterio, deprimirá aún más la ya endeble situación económica. En concreto, el programa de ajuste se centra sobre el

aumento del IVA y la reforma del tan cuestionado sistema jubilatorio<sup>5</sup>, como así también en una reforma bancaria, cuyo objetivo es garantizar los depósitos de hasta 100.000 euros. Sin embargo, a partir de esa cantidad los ahorristas tendrán que responder por los problemas de los bancos que necesiten ser saneados. Es decir, mayor ajuste fiscal sin posibilidad alguna de utilizar la política monetaria para atenuar el impacto negativo de las medidas. La profundización de la crisis se hace entonces más evidente.

## 5. Conclusiones

La UEM nació con un pecado original: buscó la integración monetaria de países altamente competitivos, con estándares de productividad altos y estructuras macroeconómicas estables, con países con bajos índices de competitividad, alto desempleo y endebles macroeconómicamente. Incluso al momento de la firma del TUE, Alemania afrontaba sus propios desequilibrios fiscales a causa de la reunificación. Producto de esto, la inflación se disparó al 4% lo que hizo que este país inmediatamente subiera los tipos de interés, afectando a las economías del sur que habían tomado créditos a tasas bajísimas, tal cual lo explicáramos anteriormente.

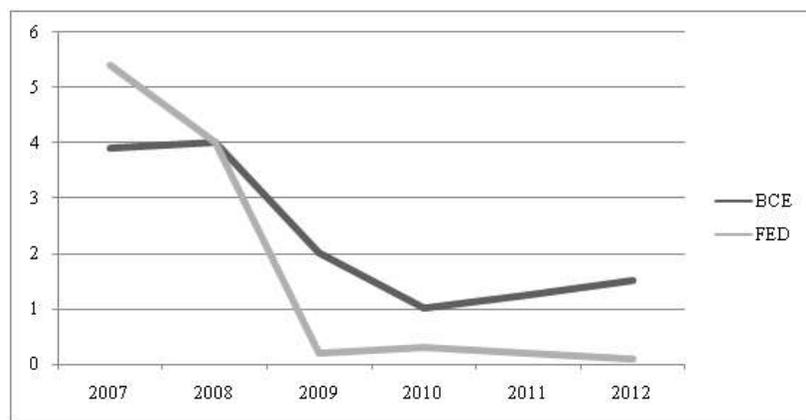
El pecado original también incluyó el agravante para los países de la UE de vedar el uso de la política monetaria como herramienta de ajuste; y asimismo, restringió el manejo de la política fiscal. Por lo tanto, frente a no poder usar la herramienta devaluatoria ni tampoco aumentar el déficit para promover la actividad económica, el ajuste interno se da vía políticas deflacionarias que generan desempleo y depresión de los salarios. Este enfoque de corte neoliberal parte de la concepción de evitar políticas que alienten niveles altos de inflación, según la perspectiva del Gobierno alemán y del BCE.

La crisis financiera que devino en una crisis de deuda soberana tuvo también entre sus culpables a gobiernos irresponsables que se comprometieron a alcanzar ciertos estándares para formar parte de la UEM, pero que en la realidad hicieron poco y nada para lograrlo, en especial Grecia. Solo las economías más grandes y competitivas lograron (con bastante esfuerzo) cumplir con los criterios de convergencia del TUE y del PEC. Asimismo, instituciones financieras también irresponsables, alentaron a través de la especulación con activos financieros, el círculo vicioso entre el sector público y el privado. De hecho, como señalan

---

<sup>5</sup> En este sentido, la edad promedio para jubilarse en Grecia es de 60 años, mientras que la media en los demás países de la Eurozona es de 65 años. Esto por supuesto trae una carga importante para las finanzas públicas griegas.

**Gráfico 6.** Tipos de interés nominales de la FED y del BCE 2007 – 2012 (Valores en porcentajes)



Fuente: Blinder, A. Pp. 412.

Flores y Duin, “la crisis ha puesto de relieve una amplia interconectividad entre los sectores financieros nacionales y los gobiernos: por una parte, los gobiernos se vieron obligados con frecuencia a acudir al rescate de instituciones financieras a fin de sostener al sistema financiero; por otra parte, se comprobó que los sectores financieros nacionales en algunos casos habían invertido intensamente en bonos del Estado, cuya evolución contribuyó a la posición de sus propios balances” (Flores y Duin; 2014). Esta situación alimentó aún más la bomba de tiempo.

Por su parte, la reacción de las instituciones comunitarias, especialmente el BCE, fue lenta y a destiempo, producto no sólo de las limitaciones impuestas por el TUE al accionar del BCE, sino también por su concepción intrínseca de no fomentar políticas procíclicas que alimentaran la inflación. Si se analiza por ejemplo el accionar de la Reserva Federal de EUA (FED) y del BCE al momento de desatarse la crisis, vemos que la FED intervino más rápidamente en el mercado, mediante bajas en los tipos de interés, que el propio BCE. El **gráfico 6** muestra esta situación.

Como se ve en el gráfico, la FED efectuó una rebaja importante de los tipos de interés entre los años 2008 y 2009. El BCE lo hizo en forma gradual, aunque a partir del año 2011, los tipos de interés comenzaron a subir, en coincidencia con los planes de rescate y ajuste auspiciados por la UE y el FMI. La subida de los tipos de interés entre 2011 y 2012 (1,25% y 1,50% respectivamente) no hizo más que acentuar la crisis de Grecia y de los otros países GIPSI.

Podemos ilustrar esta situación utilizando el Modelo de Mundell – Fleming<sup>6</sup>. Nótese que parte de una situación de equilibrio en el punto  $Z$ , donde la tasa de interés de la Eurozona ( $r^e$ ) es igual a la internacional ( $r^*$ ). Las políticas de ajuste fiscal propiciaron que la tasa de la Eurozona caiga, situación que se dio especialmente en 2008 y 2009, donde los tipos de interés fueron de 2% y 1,5% respectivamente. La curva  $IS$  se traslada hacia la izquierda y hacia abajo, ubicándose en  $IS'$ . Como esta situación provocaría salidas de capitales, dado que la tasa de interés internacional sería más atractiva que la de la Eurozona, situación que asimismo provocaría presiones al alza del tipo de cambio, el BCE se vio obligado a establecer una política monetaria restrictiva con el fin de que la tasa de interés de la Eurozona vuelva al nivel de equilibrio y así disminuir las presiones cambiarias. En este sentido, la curva  $LM$  se traslada hacia la izquierda y hacia arriba hasta ubicarse en  $LM'$ . Estos movimientos de las curvas  $IS$  y  $LM$ , a través de los ajustes fiscales y restricciones monetarias, tienden a restaurar el equilibrio externo, sin embargo, no hacen más que provocar una caída del nivel de renta/producción (y desempleo) en la Eurozona, lo que se ve representado en el traslado del punto  $Y$  a  $Y'$ , donde el nuevo equilibrio se encuentra en  $Z'$ .

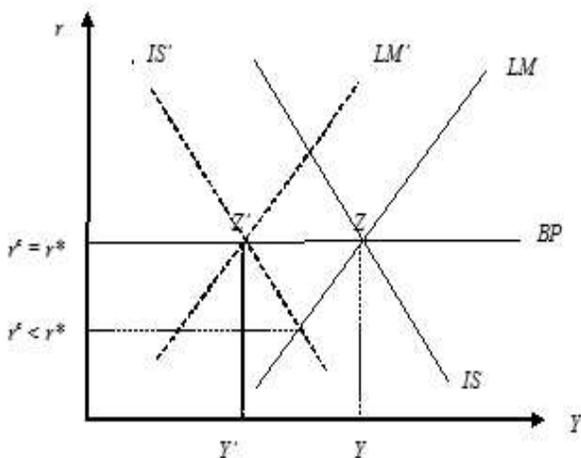
La situación ilustrada describe a grandes rasgos los sucesos que se dieron entre 2010 y 2012. Si bien la modelización utilizada representa una herramienta que facilita la comprensión de la problemática, los hechos demuestran que las políticas promovidas por la UE y el BCE sólo acentuaron el desempleo en las economías de los países GIPSI. De hecho, al punto  $Z'$  lo podemos asimilar con una tasa de desempleo promedio del 18% en estos países. Ante esta situación, a partir de 2012 el BCE adopta una política de expansión monetaria, mediante la baja de los tipos de interés, llegando a un 0,5% en 2015.

<sup>6</sup> El Modelo de Mundell – Fleming (MF) es una ampliación del Modelo IS LM (de economías cerradas) para una economía abierta que opera con tipos de cambio fijo y libre movilidad de capitales. Asume que la tasa de interés interna debe ser igual a la internacional ( $r = r^*$ ), de modo que cualquier diferencia de tasas provocará flujos infinitos (de entrada o salida) de capitales. Asimismo, la balanza de pagos debe ser igual a 0. En este sentido, el Modelo MF se basa sobre las siguientes ecuaciones:

Curva IS:  $Y = C + I + G + XN$  (donde  $Y$  es el nivel global de producción;  $C$  es el consumo global de la economía;  $I$  es el nivel de inversión total;  $G$  es el gasto público (déficit / superavit del sector público);  $XN$  son las exportaciones netas, es decir, las exportaciones menos las importaciones).

Curva LM:  $M/P = L(i; Y)$  (donde  $M$  es la oferta monetaria;  $P$  es el nivel general de precios de la economía, por lo que  $M/P$  es la oferta monetaria real;  $L$  es el nivel de liquidez, el cual depende de  $i$  que es la tasa de interés, y  $Y$  es el nivel global de producción).

Curva BP:  $CC + CK = 0$  (donde  $CC$  es la cuenta corriente y  $CK$  es la cuenta capital de la balanza de pagos).

**Gráfico 7.** Ilustración del Modelo de Mundell – Fleming para la Eurozona

Fuente: elaboración propia.

Muchos economistas y políticos han argumentado que la mejor forma de salir de este atolladero por el que está atravesando la UE, es que el BCE adquiriera bonos de los países afectados, dado que el BCE es la única institución autorizada a emitir euros. Sin embargo, la emisión descomunal que debería hacer el Banco amenazaría las metas inflacionarias establecidas en el TUE y el PCE. No obstante, como hemos visto, el BCE no puede (ni quiere) hacer esto. Además, de llevarse a cabo una política de este estilo, se alentaría a los países en problemas a continuar en la senda del déficit irresponsable y el endeudamiento endémico. Por lo tanto, ¿cuál sería la salida para países como Grecia?

Si buscamos una respuesta del lado de las instituciones de la UE y del FMI, ésta sería profundizar los programas de ajuste estructural basados sobre políticas anticíclicas, sanear las finanzas públicas para así lograr niveles de déficit y endeudamiento aceptables para mantener la pertenencia del país a la UEM. Es decir, un programa impuesto sin la posibilidad de que los países maniobren sus respectivas políticas fiscales y monetarias para atenuar los costos sociales de tales medidas (nuevamente el enfoque centro-periferia).

Por otro lado, si la respuesta la buscamos del lado de la heterodoxia, veremos que el gran error de estos países fue unirse a un área monetaria para lo cual no cumplían con los requisitos necesarios, y que por lo tanto, frente a una crisis de estas características hubiesen podido

aplicar una combinación de políticas que les hubieran permitido salir paulatinamente de la crisis, con un impacto social más tenue, y con posibilidades de recuperar lentamente la actividad económica, la producción y el empleo.

Asimismo, la UE ha fracasado al no poder articular una estrategia de crecimiento que les permita a los países estar en mejores condiciones para enfrentar este tipo de situaciones. Las políticas de contención de la inflación tuvieron efectos adversos en las economías del sur, frente al mejor desempeño relativo de las economías más desarrolladas. Como resultado, se llegó a un círculo vicioso de deflación y endeudamiento.

Hoy vemos que las asimetrías en los niveles de desarrollo económico de los 28 países de la UE, y en especial de aquellos que pertenecen a la UEM, han erosionado los logros del mercado único, haciendo que la moneda común pierda cierto nivel de credibilidad en los mercados financieros internacionales. El proceso de integración europeo viene desarrollándose desde hace más de cincuenta años, sorteando diferente tipos de crisis. Sin embargo, esta lleva más de seis años y aún no se vislumbra una solución concreta de largo plazo que ponga a los países de la UE, en especial los del sur, en la senda del crecimiento sostenido. Aún restan aplicarse reformas estructurales para disminuir las asimetrías y equilibrar los niveles de productividad. Todavía falta flexibilizar la movilidad de la mano de obra dentro del mercado único. Pero sobre todas las cosas, aún falta más democracia e integración política. Si fue justamente por cuestiones políticas que se permitió el ingreso de Grecia a la UEM, cuando en términos económicos no estaban dadas las condiciones, entonces debe ser la política la que aporte una solución duradera.

Hoy, en la cuna de la democracia se busca lavar las culpas y expiar pecados (propios y ajenos), sin embargo la balanza de la responsabilidad (o de la culpabilidad) se inclina fuertemente hacia Grecia y los GIPSI, cuando en realidad la propia UE, y especialmente Alemania, tienen también una cuota importante de esa responsabilidad. Una reflexión final cabría en forma de interrogante, ¿cuán factible para el sostenimiento del euro sería un *Grexit*, cuando quizás el pecado original, no se encontraría en el sur, sino en el norte de la UE?

## Bibliografía y fuentes

- Aldcroft, D. (2013), *La economía europea: 1914 – 2012*. Crítica, Barcelona,.
- Bagnai, A. (2012), *Il tramonto dell'Euro: come e perché la fine della moneta unica salverebbe democrazia e benessere in Europa*. Imprimatur Editore.

- Banco Central Europeo: <http://ecb.europa.eu>
- Blinder, A. (2009), *After the music stopped: the financial crisis, the response, and the work ahead*, Penguin Books, New York.
- Dornbusch, R. (1996), "Euro Fantasies: common currency as panacea". *Foreign Affairs*, septiembre-octubre.
- Eichengreen, B. (2008), *The European economy since 1945*. Princeton University Press.
- Flores, E. y Van Duin, K. (2014), "La Unión Económica y Monetaria Europea y su evolución desde la crisis". *Revista CIDOB d'afers internacionals*. Barcelona. En <http://cidob.org>
- Fondo Monetario Internacional: <http://imf.org>
- Hitris, T. y Valles, J. (2001), *Economía de la Unión Europea*. Prentice Hall,.
- Krugman, P. y Obstfeld, M. (2006), *Economía Internacional: teoría y política*. Addison Wesley, 7ª Edición.
- Marsh, D. (2009), *The Euro: the politics of the new global currency*. Yale University Press.
- Mundell, R. (1961), "A Theory of Optimum Currency Areas" *American Economic Review* 51: 657–665.
- Neal, L. (2007), *The economics of Europe and the European Union*. Cambridge University Press, New York.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2007). *Economic Outlook*, 2007 en <http://oecd.org>
- Unión Europea: <http://europa.eu>

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

Reunión-Taller

## Principales problemas de los agricultores familiares en las cadenas productivas

**Con el objetivo de analizar los principales problemas tecnológicos, económicos, de comercialización, entre otros, que presenta la agricultura familiar en distintas cadenas productivas, la Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Agr. H. Giberti" reunió el 19 de noviembre de 2015, a un conjunto de especialistas que expusieron su visión al respecto.**

**La siguiente síntesis del Taller es producto de las exposiciones y del debate.**

**Palabras clave:** Agricultura familiar - Cadenas productivas - Políticas públicas

Open Professorship of Agrarian Studies "Agronomist Horacio Giberti"

Meeting - Workshop

## Main issues of family producers in production chains

With the aim of analyzing the main technological, economic, commercialization issues - among others - that family agriculture presents in different production chains, the Open Professorship "Agronomist H. Giberti" gathered, November 19th 2015, a group of specialists who exposed their views on the matter.

The following summary of the Workshop is a product of the expositions and debate.

**Key words:** Family agriculture - Production chains - Public policies - Commercialization - Technology - Financing

Fecha de recepción: noviembre de 2015

Fecha de aceptación: noviembre de 2015

Organizados en dos Mesas Redondas, coordinadas por Pedro Tsakoumagkos y Susana Soverna, hicieron sus presentaciones los siguientes participantes: Gerardo Mario de Jong - Dr. en Geografía (Fruticultura en el Alto Valle); Jorge L. Morandi INTA Tucumán (NOA Producción azucarera); Ariel Garcia CEUR - CONICET (NEA Producción Tabacalera); Francisco Abramovich - Cátedra H. Giberti (Cadena Triguera); Martín A. Ferreyra UNCuyo - IDEHESI (Vitivinicultura); Lisandro Rodríguez - UNQ-CEAR-CONICET (Yerba mate); Sergio Dumrauf - IPAF-INTA (Producción Porcina); Carlos León Cátedra H. Giberti - (Producción de Quínoa en los Valles de altura de Jujuy)

Luego de las exposiciones se abrió un espacio de debate, en el cual participaron, entre otros, los especialistas: Raúl Fiorentino, Mabel Manzanal, Alejandro Rofman, Fernando Martínez, Clara Craviotti. El debate fue coordinado por Flora Losada y Juan Carlos Amigo, ambos, pertenecientes a la Cátedra "H. Giberti".

### **Cambios en las cadenas productivas**

Las cadenas productivas presentadas tienen características propias determinadas, entre otras razones, por el ciclo del principal producto primario, las tecnologías aplicadas (insumos, prácticas y equipos), la cantidad y complejidad de las etapas de transformación industrial, las características espaciales de su emplazamiento y su extensión en el



A. García - J. Morandi - F. Abramovich - G. de Jong - P- Tsakoumagkos

territorio nacional, los tipos de mercados en los que participan los principales productos.

Sin embargo, las exposiciones permitieron identificar problemas comunes a las cadenas que, en general, están vinculados con las políticas macroeconómicas y sectoriales aplicadas.

En ese sentido un denominador común fueron las transformaciones sufridas en la década de los '90 signadas por la desregulación económica y la liberalización de los mercados. En el caso de la cadena vitivinícola donde se produce un salto desde la relativa homogeneidad de la producción de uva y el destino del vino al mercado interno a la diferenciación por zonas y variedades y la apertura a mercados externos. La cadena porcina estuvo hasta los '80 marcada por ciclos de producción oscilantes de expansión y contracción de la actividad. El ciclo se rompe por la masiva importación que se produjo en los noventa con la consiguiente crisis de la producción; en la yerba mate con la caída de la convertibilidad se produce un proceso de concentración de la molienda; este fenómeno es común a prácticamente todas las cadenas y tiene repercusiones concretas sobre la agricultura familiar.

## **La vulnerabilidad de la agricultura familiar**

En las distintas cadenas productivas analizadas, puede verificarse la vulnerabilidad estructural de la producción de la agricultura familiar.

No obstante, existen diferencias específicas que es necesario puntualizar. El retroceso más importante en la participación de la producción familiar, en términos relativos, se verifica más acentuadamente en la cadena de la vitivinicultura y de la producción de frutas del Alto Valle, dada la constante desaparición de pequeños productores.

Es coincidente, que en estas últimas dos cadenas, gran parte de la producción se orienta al mercado internacional. En el caso de la fruticultura de manzanas y peras del Alto Valle desde hace más de medio siglo y en la vitivinicultura corresponde a una especialización del subsistema, a partir de las últimas dos décadas y media.

En las restantes cadenas productivas, la participación de la agricultura familiar sigue siendo importante en cuanto a la proporción del número de explotaciones dedicadas a la actividad. No así en la proporción del valor de la producción.

Solamente en la actividad cañera-azucarera se ha mencionado un incremento en el número de agricultores familiares. Mientras en el Censo Nacional Agropecuario 2002 se registraron 5.364 productores con menos de 50 ha de caña, el Censo de 2011 realizado por la

Dirección de Estadísticas de Tucumán, menciona la existencia de 6.300 productores de dicha magnitud.

Si bien durante el debate se mencionó la posibilidad de un déficit en la información cuantitativa mencionada, el expositor de la cadena cañera azucarera de Tucumán, explicaba que la permanencia del pequeño cañero en su tierra, obedecía no tanto al nivel de rentabilidad obtenida, sino a la multiocupación, pluriactividad y migraciones estacionales de integrantes de la familia.

### **Los problemas tecnológicos**

En todas las actividades examinadas, se mencionó el retraso tecnológico en el que se desenvuelve la agricultura familiar. Como resultado de ello, los niveles de rendimientos son sensiblemente inferiores a los de la gran producción.

Existió coincidencia en cuanto a que los rezagos tecnológicos no derivan de una imposibilidad de absorción por parte de la agricultura familiar, ni por escala ni por conocimiento, siendo el financiamiento económico la principal causa restrictiva.

Durante el debate, surgió la importancia de que desde la política pública exista preocupación por incrementar los niveles tecnológicos y de calidad de la producción de la agricultura familiar, a los efectos de que repercuta en el incremento de los ingresos.

Existió coincidencia en cuanto a que solamente a partir de instrumentos públicos de financiamiento, será posible solucionar problemas tecnológicos y de calidad. Es decir, su resolución excede la órbita de las instituciones de Ciencia y Tecnología exclusivamente.

### **La problemática de la comercialización**

En todos los casos estudiados, ha surgido la problemática de la comercialización, como una de las causas más importantes que determinan la permanente vulnerabilidad de la agricultura familiar. En las distintas cadenas productivas existe una fuerte concentración en la demanda de la producción primaria, tanto para industria como para exportación.

El problema de la comercialización no puede enunciarse de manera genérica y es fundamental identificar las características específicas que lo componen en cada uno de los casos.

En cuanto a los pequeños cañeros tucumanos existe una fuerte dependencia de los ingenios azucareros, a través del sistema de

maquila imperante. Existen controversias en el pesaje de la caña que ingresa en el trapiche, en el rendimiento azucarero obtenido y en el precio al que venden el azúcar, base para liquidar el porcentaje que les corresponde.

Algo similar ocurre con los productores independientes o no integrados del Alto Valle, subordinados a las grandes empresas de empaque y exportación, que definen el precio a pagar y el nivel de calidad de la producción, extrayendo de este modo, una importante parte de la renta de la agricultura familiar.

Un esquema parecido fue expuesto para los productores familiares tabacaleros de Misiones. Las empresas tabacaleras le adelantan insumos, contra el compromiso de entrega de la producción, siendo aquellas las que definen precio y calidad.

En el caso de la producción de trigo, los pequeños productores siguen siendo una proporción considerable. Los dos mecanismos de regulación más importantes por parte del Estado, tanto los derechos de exportación como los ROE, fueron aprovechados por los industriales y exportadores para deprimir el precio del agricultor familiar.

En cuanto a la vitivinicultura, la modalidad de la expansión de la actividad en las últimas dos o tres décadas, sobre la base de grandes empresas bodegueras integradas además con la producción primaria, desplazaron la vigencia y necesidad de la oferta proveniente de la agricultura familiar. De este modo, excepto los pequeños agricultores pertenecientes a cooperativas, que constituyen una pequeña proporción, los restantes pequeños viñateros reciben bajos precios por la producción, con el permanente justificativo del "sobrestock".

En el caso de la yerba mate, la vulnerabilidad de la producción familiar obedece a la fuerte concentración en la cadena por parte de pocos Molinos, altamente agravada por la disolución de la Comisión Reguladora de Yerba Mate en 1991, que establecía precios de referencia.

Los productores campesinos de quinoa en La Puna Jujeña, a pesar de la fuerte demanda existente sobre este producto, reciben precios bajísimos en el mercado. La falta de acopio regional y venta asociativa de la producción y la comercialización del grano en bruto - sin desaponificar- inciden en la subordinación en la cadena, ante acopiadores externos ligados con los mercados de consumo final.

En el caso de la producción porcina, fue expuesta una realidad productiva dual. Por un lado existen grandes establecimientos que integran la producción primaria, la industrialización y la distribución, que concentran la mayor parte de la existencia animal y del producto final. Por otro,

la pequeña producción, que constituye el 70% del total de establecimientos ganaderos, ha desarrollado en muchos casos, experiencias de circuitos cortos de comercialización entre productores y consumidores, evitando de este modo, la vulnerabilidad de la participación en circuitos dominados por las grandes plantas de faena y distribución.

### **Los intentos de diversificación productiva de los agricultores familiares**

En las exposiciones se presentaron distintos intentos de diversificación de la producción familiar, a los efectos de disminuir la debilidad proveniente de la monoactividad. Esta tendencia es muy débil en el caso del Alto Valle y solamente una mínima proporción han logrado diversificar con frutos secos, como nuez y avellana.

Los pequeños productores cañeros han logrado mayores niveles de diversificación y en conjunto destinan aproximadamente un 25% de la superficie a otros cultivos como batata, maíz, zapallo y a la cría de animales.

Algunos productores tabacaleros de Misiones del departamento de Irigoyen desarrollaron una interesante experiencia de diversificación productiva con hortalizas, logrando mejores niveles de rentabilidad y planificando la logística para llegar a mercados regionales y la articulación directa entre productores y consumidores.

Los campesinos productores de quinoa en La Puna de Jujuy, mantienen de modo permanente una estructura productiva diversificada, en la que predomina la cría de animales y el cultivo en pequeña escala de distintas especies para el autoconsumo y mercados regionales.

### **Las políticas públicas**

El tema de las políticas públicas surgió tanto en las distintas exposiciones como en el debate. Se describieron los instrumentos existentes, se identificaron déficits y se realizaron propuestas en cuanto a mejoras de las mismas.

En el caso de la producción de frutas del Alto Valle, la acción del Estado se concentró en los últimos años en el otorgamiento de subsidios a los grandes galpones de empaque, para que se incorporen como valor adicional al precio que pagan por la fruta. De este modo, el instrumento no funcionó como apoyo directo a la pequeña producción ni logró evitar la desvalorización de la producción familiar por parte de las grandes empresas.

No se delinearon instrumentos precisos de asistencia a la producción familiar, tanto en materia de precios, como de defensa de la calidad de la producción.

Muchas veces, la pequeña producción solamente exige del Estado una mejora del tipo de cambio nominal, sin comprender que este beneficio no les llegaría como mejores ingresos debido a la posición subordinada en la cadena, frente a las grandes empresas acopiadoras, comercializadores y exportadoras.

En el caso de la actividad cañero-azucarera, la intervención del Estado no se orientó directamente a transparentar el mercado del azúcar y la estructura de conformación de su precio, sino que se concentró en un nivel jerárquico menor, promoviendo la obligatoriedad de desarrollar algunos registros de las etapas de la cadena.

El registro de productores cañeros tuvo como objetivo evitar que agentes externos a la producción familiar adquieran la caña en pie, para su posterior entrega a los ingenios. Los Registros de Productores de Maquila y de Liquidaciones de los Ingenios se orientaron a restringir la evasión impositiva y a brindar información sobre los precios de las transacciones de la maquila.

En la producción triguera los dos instrumentos más importantes de política pública aplicados en los últimos años, fueron los de derechos de exportación y el registro de operaciones de exportación (ROE). No fue una política orientada específicamente a la pequeña producción y por lo tanto no la benefició ni evitó que los grandes agentes de la cadena -industriales y exportadores- deprimieran el precio de los productores familiares.

La creación en 2014 del Programa de Estímulo a la Pequeña Producción de Granos constituyó un instrumento más específico para la pequeña producción, en la medida que les transfiere directamente el beneficio de la reducción de derechos de exportación, en mayor proporción a los más pequeños.

En cuanto a la política pública en la cadena yerbatera, la eliminación en 1991 de la Cámara Reguladora de Yerba Mate, junto con el mercado concentrador y la posibilidad de fijación de precios de referencia, quitó transparencia en el mercado y dejó a los productores familiares a merced de los precios que fijan los pocos Molinos dominantes en la cadena.

La creación en 2002 del Instituto Nacional de Yerba Mate, a pesar de la representación institucional que existe en su directorio, no ha reemplazado la función de la Cámara Reguladora y por lo tanto no existen precios de referencia.



M. Ferreyra - L. Rodríguez - S. Dumrauf - S. Soverna - C. León

La presencia de la política pública más eficiente se visualiza en el prociamiento de las Ferias Francas y en la existencia de la Dirección Provincial de Ferias Francas de Misiones, con el apoyo del Ministerio del Agro de la provincia y de diversos programas del Ministerio de Agricultura de la Nación.

En cuanto a la producción de quinoa en La Puna, existe una importante asistencia técnica por parte de distintas instituciones provinciales y nacionales, ya sea de Agencias de Desarrollo hasta Instituciones de C y T como INTA, INTI y la Universidad de Jujuy. No obstante la eficiencia de la intervención es aún insuficiente, por su falta de coordinación y articulación.

Se señaló también el problema de la complejidad de algunas regulaciones que hace que se vuelvan extremadamente difíciles de desentrañar y por lo tanto ineficaces; es el caso de la formación del precio de la caña de azúcar al productor, pero puede ser extensible a otras cadenas

En general, los expositores señalaron que el principal problema de las políticas públicas es la excesiva fragmentación. La existencia de varias instituciones e instrumentos en cada cadena obrando con propuestas desarticuladas sin lograr atenuar los serios problemas que tienen los agricultores familiares.

### **La información estadística**

Un tema vinculado con las políticas públicas, pero con características singulares es el de la falta de información estadística. Este problema fue

señalado por casi todos los expositores y pudo referirse a la imposibilidad de usar el CNA 2008, que implica no saber cuántos productores familiares están participando en la cadena, señalado en el caso de la caña y el trigo o la inexistencia de costo y precios orientativos, en el caso de la quinoa, o a las divergencias en las estimaciones de producción que pueden incidir en las decisiones sobre volúmenes exportables (también en trigo).

## **A modo de síntesis**

Finalmente, a través del debate entre asistentes y expositores, surgieron coincidencias en relación con los siguientes puntos:

Si bien existe retraso cambiario que posiblemente afecte al ingreso de las cadenas productivas orientadas principalmente a la exportación, su corrección no implicará directamente el mejoramiento de la situación de la producción familiar. Allí es necesario el desarrollo de instrumentos específicos de política pública, para evitar la transferencia de excedentes hacia los agentes dominantes de dichas cadenas.

Existen posibilidades de mejorar la situación de la agricultura familiar, a través de la agregación de valor a la producción primaria. Para ello serán necesarias políticas públicas adecuadas, no solamente en lo tecnológico, sino también en lo comercial.

El mejoramiento de la tecnología de la producción de los agricultores familiares y la búsqueda de la elevación de sus rendimientos, junto con la calidad de la producción, será posible no solamente con la asistencia técnica, sino con una política pública de financiamiento de la inversión física y del capital de trabajo.

Son necesarios estudios específicos para conocer en cada caso la situación de los productores familiares en las cadenas agroproductivas, con el objeto de poder diseñar distintos instrumentos. Para cada uno. Debe comenzarse por la generación de información cuantitativa actualizada y fidedigna.

Los mecanismos existentes de intervención del Estado en las distintas cadenas, como en la cañera, vitivinícola, yerbatera, entre otros, es insuficiente para la agricultura familiar. Es necesario construir un segundo nivel de intervención que posibilite la fijación de precios de referencia, que defiendan a la pequeña producción de los grupos oligopsónicos existentes en las mismas.

# El costo del transporte marítimo de la soja argentina. Su incidencia en el precio de exportación\*

*Diego Fernández* \*\*  
*Nicolás Bottinelli*\*\*\*

El coeficiente de exportación de la producción de soja argentina y de sus derivados es singularmente elevado. Este dato vuelve sumamente relevante la actividad y participación en la cadena de valor oleaginoso de las empresas navieras prestadoras del servicio de fletes marítimos. En este trabajo se analiza el rol y la incidencia que este eslabón comercializador tiene en la determinación de los precios de referencia internos. En particular, se analiza la posibilidad de que la oferta relativamente fija de la flota mundial de buques graneleros genere fenómenos de renta para sus dueños, avanzando por esto de una manera desproporcionada en el valor total originado. Por otra parte, se propone una estimación del volumen de negocio del sector por su actividad en la Argentina, divisas que suponen una oportunidad perdida para la economía nacional.

**Palabras claves:** Flete marítimo - Soja - Cadena de valor - Exportaciones

\* Este trabajo se ha realizado en el marco de la programación UBACyT. Los firmantes llevaron adelante el estudio en el Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios (FCE-UBA); con apoyo CONICET. Una versión preliminar del mismo fue presentada para su discusión en las IX Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales.

\*\* Dr. en Economía UBA. Profesor en Fac. de Ciencias Económicas UBA  
fernandez2diego@yahoo.com.ar

\*\*\* Becario de investigación en el CIEA-UBA

## The cost of sea freight of Argentine soy. Its impact in exportation prices

The export coefficient of Argentina's soybean production is particularly high. This fact turns the participation of sea freight companies into an extremely important item in the oilseed value chain. This paper analyzes the role and the impact that this link has in determining the soybean internal prices. In particular, the possibility that the relatively fixed supply of the world fleet of bulk carriers generates an income phenomenon for their owners, allowing them to capture a disproportionate share out of the total value. Moreover, the size of this business is estimated, which is money that is not captured by national agents of the economy.

**Key words:** Sea freight - Soy - Value chain - Exports

Fecha de recepción: diciembre de 2015

Fecha de aceptación: febrero de 2016

## Introducción: el bajo perfil de un gigantesco negocio (en dólares)

Se destaca en el perfil del posicionamiento de la Argentina en la actual división internacional del trabajo la producción de soja, cuyo complejo de derivados ocupa el lugar más destacado del lado exportador del balance comercial del país (Teubal, 2006). Generador de un gigantesco fenómeno de renta (Azcuy Ameghino, 2007), en varias ocasiones se han realizado estudios que buscan determinar su distribución entre los diferentes eslabones de la *cadena de valor* de la oleaginosa haciendo énfasis en los grados de poder de mercado que ostentan las empresas dominantes de cada uno (Romero Wimer, 2015). Así ha sido estudiado el caso de las grandes casas de comercialización (Cafiero y Llorens, 2008), de la tecnología genética (Rodríguez, 2006), de los grandes propietarios de tierras (Basualdo y Arceo, 2005), los grandes capitales agrarios (Posada y Martínez de Ibarreta, 1998; Fernández, 2010). Un sector, sin embargo, ha permanecido en un punto ciego del análisis: el servicio de flete transoceánico. Si bien en el debate político algunos sectores lo han mentado y señalado como operando de una forma perniciosa para los intereses nacionales, virtualmente no existe ningún estudio académico que lo interpele y que dé cuenta de su funcionamiento, sobre el que por cierto facilita información la *Dirección de Mercados Agrícolas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca* (DIME-AGRO, 2014). Si bien se han realizado ciertos estudios sobre los diferenciales tarifarios existentes entre orígenes de la carga en procura de explicar la abultada facturación que en términos relativos se le carga a la Argentina (Ceconi, 2005), no hay ninguno que indague en la comparación entre el costo “técnico” de prestar el servicio y el efectivamente facturado.

De esto trata el presente artículo: se trabaja sobre la estructura de costos de los armadores para computar -para un caso ideal, siguiendo supuestos razonables pero, por supuesto, perfectibles- el precio de producción (el costo incurrido en el transporte incorporando las ganancias de la empresa) medio del servicio. Una vez compilada esta información se establece la comparación con lo efectivamente facturado. Se encuentra que las respectivas evoluciones tienen severas desproporciones, habida cuenta de la existencia de un fenómeno rentístico que existe en el negocio (o de captura de renta agraria de la cadena de valor por parte del eslabón). A pesar de que el presente trabajo aporte un cálculo ideal y en desarrollo -abierto a toda colaboración para poder aproximar mejor a lo que sería el fenómeno real-, resulta claro que las tendencias que sigue el mismo son certeras. El cómputo provisorio de estos diferenciales arroja valores multimillonarios en dólares, que en épocas en que arrecia el cíclico problema del estrangulamiento del balance de pagos nacional aparecen como especialmente gravosos y deberían forzarnos a repensar en la política que se lleva a cabo sobre esta materia que nos condena a la dependencia de corporaciones extranjeras. Después de todo, las posibilidades nacionales de sustitución necesariamente son más que factibles en un negocio con renta.

## Método

Se procederá del siguiente modo:

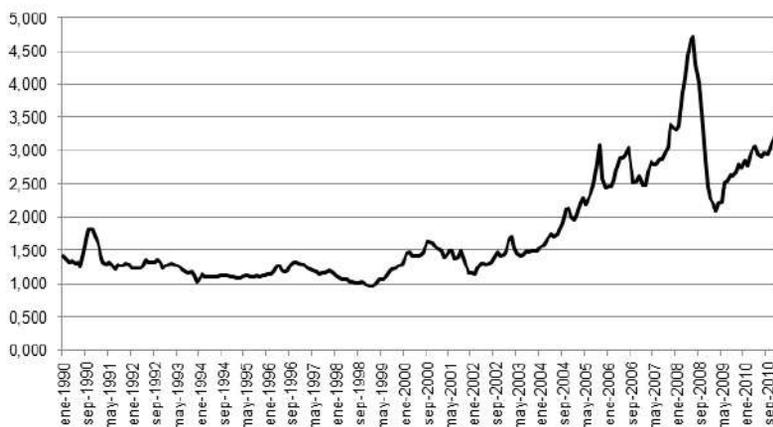
- En primer lugar, se construye en plan *ingeniería económica* (Blank, Tarquin y Mendoza, 1991) el costo -incluyendo una rentabilidad normal- de transportar soja en un buque cerealero *Handymax* (de 50.000 toneladas de carga). Esto es, "en el enfoque de *ingeniería económica* (o *empresa sintética*), los presupuestos se desarrollan para empresas hipotéticas, utilizando las mejores estimaciones disponibles de los coeficientes técnicos -requerimientos de recursos y el rendimiento previsto- considerando los precios del mercado o costos de oportunidad para todos los recursos. Las empresas hipotéticas se desarrollan en la misma forma que un arquitecto o ingeniero que participan de la licitación de un contrato de construcción diseñan una propuesta de fábrica o un puente, y estiman el rendimiento y los costos de los productos terminados." (Madden, 1967, p. 29, traducción propia). Se ha seleccionado el buque *Handymax* por la asiduidad de su empleo, se deja constancia de que los cálculos asimismo podrían realizarse para otros tamaños de *bulk-carriers* asimismo muy empleados también.
- En segundo término, se estimará el costo efectivamente facturado, en paralelo al costo calculado como se indica arriba.
- Determinada la existencia de un excedente no explicado, se reflexionará sobre el mismo a partir de un estudio del mercado de fletes granarios; caracterizado por una oferta -de bodega- que reacciona con mucha lentitud ante cambios en la demanda.
- Como punto final, se estimará un monto indicador del efecto de la contratación de fletes al exterior sobre el sector agropecuario en particular y sobre toda la economía en general.

## Cálculo *construido* del costo de flete

El cálculo de la serie sobre el costo real del flete marítimo se ha realizado como se desarrolla en este apartado. El mismo arrojará una estimación del costo diario de transporte de una tonelada de soja, para un caso ideal. Por supuesto, se asume perfectible y está abierto a discusiones y críticas que apunten a una mayor precisión.

En primer lugar, se consideran los costos operativos del flete. Fundamentalmente estos son los rubros *combustible*, denotada *COMB*, y los *salarios de la tripulación*, *W* (Vázquez, 1963). Siendo que para cumplir el objetivo se utiliza como medida el *día de navegación*,<sup>1</sup> sobre cada uno de ellos deberá imputarse el resto de los costos de transporte, no vinculados de forma directa a cada jornada de viaje, prorrateándose adecuadamente. Entre los mismos se cuentan la amortización del buque (*AMOR*) y sus reparaciones meno-

<sup>1</sup> De esta forma se coincide con la metodología de cálculo del *Baltic Dry Index*, indicador del costo efectivamente facturado de esta actividad que será introducido posteriormente.

**Gráfico 1.** Precio del Diesel en EUA, dólares por galón. 01/1990-12/2010.

Fuente: Elaboración propia sobre EIA y BLS

res (*REP*), los gastos varios y administrativos del armador (*VAR*), y el seguro (*SEG*). Asimismo, y siguiendo la misma directiva, se considerará la tasa de ganancia normal (*g'*) imputable a la prestación de este servicio.

No se considerarán aquí los costos operativos en puerto, que no hacen a las diferencias de FOB en origen de la mercadería, sino al *fobbing*, al pasaje del FOB al FAS.

Se introducen a continuación individualmente los componentes referidos

*COMB*: Los *bulk carriers* se mueven a gasoil. Para el cálculo del precio del combustible, se consideró el costo del diesel que diariamente releva la *Energy Information Agency* (EIA).<sup>2</sup> Esta serie se compila desde abril de 1994. Se la extiende hacia atrás en el tiempo hasta enero de 1990 considerando como índice el de la evolución de los combustibles del *Producer Price Index* del *Bureau of Labor Statistics* (BLS) (**gráfico 1**).

Con este dato en carpeta, se considerará el consumo diario de combustible marchando a una velocidad media de 15 nudos (27,8 km/h, velocidad usualmente empleada por optimizar el gasto de energía). Este se estima en 29,3 toneladas diarias. De esta forma, se tiene que el costo diario de combustible *COMB* imputable a cada período mensual *t* es

$$COMB_t = P_{comb_t} \overline{Q_{comb_t}}$$

*W*: Se consideró como sueldo horario *w* el que rige para el mercado laboral estadounidense de este tipo de trabajadores. Para ello se compilieron los datos de la encuesta del programa *Occupational Employment Statistics*, llevada adelante por el BLS. La misma expone los sueldos por hora de las diversas cate-

<sup>2</sup> Más exactamente, la información -permanentemente actualizada- puede encontrarse en la página web de la EIA ([www.eia.gov](http://www.eia.gov)) en el "Gasoline and Diesel Fuel Update".

gorías de asalariados. Se tomaron aquellos del rubro *Deep Sea Foreign Transportation of Freight*, específicamente los sueldos de los marineros ( $w_{mar}$ ) y del resto del personal ( $w_{rp}$ ).

Esta encuesta se realiza los meses de mayo, y comienza en 1997.<sup>3</sup> Para estimar datos *mensuales* desde 1990 se realizaron tres ajustes. En primer lugar, se supuso que la variación del salario entre cada relevamiento se produjo a una tasa mensual constante. En segundo término, se reconstruyó hacia atrás, utilizando para deflactar las series las variaciones en el dato -disponible de forma mensual- del salario medio horario de los *production workers* del sector privado (llevando su índice a base 05/1997=1), utilizando como fuente asimismo al BLS. La tripulación media de un *Handymax* consta de 25 integrantes;  $W$  considerará (como aproximación) 20 marineros y 5 "otros". La cifra a la que se llega debe expandirse para cubrir gastos adicionales. Por una parte, el costo de la financiación del sistema de seguridad social. Los datos del BLS son de sueldos brutos: incluyen los "aportes" del trabajador, pero no hacen lo propio con las contribuciones patronales (*CONT*). Las mismas se estiman para el mercado de trabajo de referencia (según información asimismo del BLS, citada por IDESA, 2009) en un 29,5% (el coeficiente *CONT* se considera constante). Por otra parte, deben considerarse las vacaciones del personal embarcado y sus francos (*VAC*). Como el barco está casi permanentemente en operaciones, la fuerza laboral debe ser reemplazada -enfrentando el consiguiente costo. Se considera que de los 350 días al año que funciona el buque (se aclarará este número debajo, en "Gastos Varios"), el trabajador permanece en tierra 45 (lo que se traduce en que los costos laborales se inflacionan en un 13%), como se puede estimar que surge del convenio colectivo de trabajo respectivo. Por último, como se pivotea sobre los días navegados, debe incorporarse aquí el salario devengado durante las estadías en puerto (coeficiente fijo *PUER*, que equivale a un 20% del tiempo de viaje propiamente dicho) (**gráfico 2**).

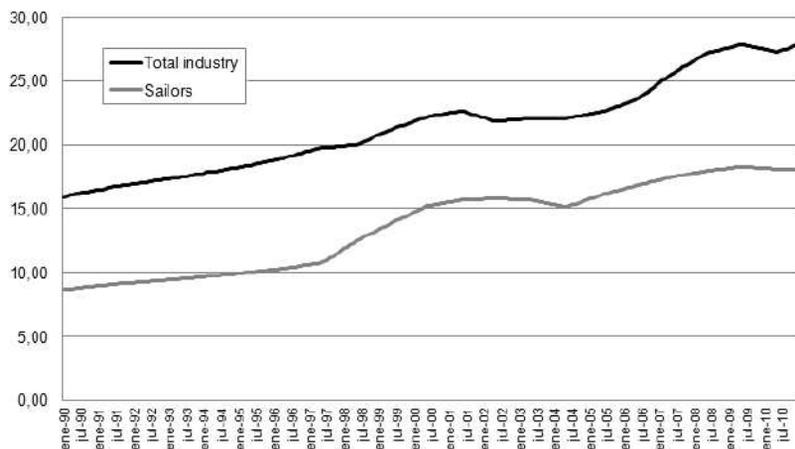
$$W_t = (20w_{mar,t} + 5w_{rp,t}) \overline{CONT} \overline{VAC} \overline{PUER}$$

*AMOR*: Para el cálculo de las amortizaciones se consideró el precio a nuevo de un barco de tipo *Handymax* (variable *BUQN*), los más utilizados en el transporte granario en el país. Para el período 2010/2013, lapso en el cual se registró cierta estabilidad en la cotización y en el que el costo de los fletes no está afectado por una "burbuja", el precio de uno de estos barcos recién salido de fábrica (en Japón, uno de los principales polos armadores), promedió 29,5 millones de dólares (considerando el valor medio de este período del tipo de cambio pertinente).<sup>4</sup> Para construir la serie completa se deflacta esta información con el índice de precios mayorista japonés y considerando la evolución del tipo de cambio Yen/Dólar (**gráfico 3**).<sup>5</sup>

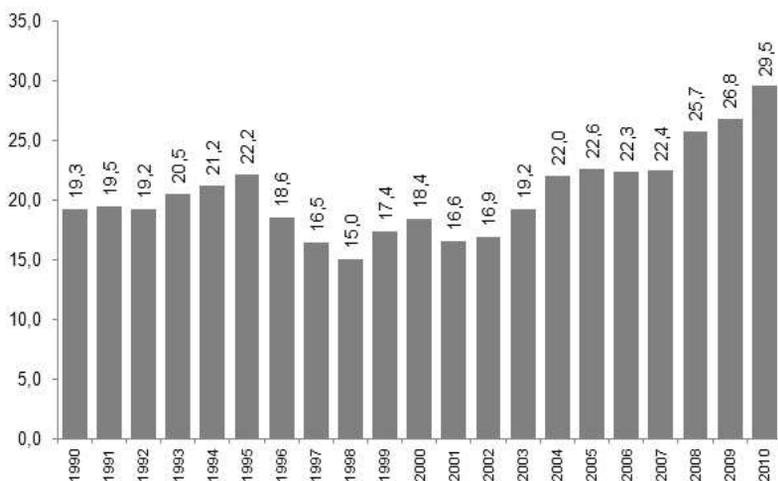
<sup>3</sup> Toda esta información está disponible en la sección específica de la web del BLS ([www.bls.gov/oes/tables.htm](http://www.bls.gov/oes/tables.htm)).

<sup>4</sup> Ver la sección market information en la web institucional de Simpson, Spence & Young ([www.ssyonline.com](http://www.ssyonline.com)); puntualmente el apartado Bulker and tanker prices (serie: Handymax new-building Japan).

<sup>5</sup> Ambas series con fuente en el Bank of Japan ([www.boj.or.jp/en/statistics/index.html](http://www.boj.or.jp/en/statistics/index.html)); series: Corporate Goods Price Index y Foreign Exchange Rate/Tokyo Market Interbank Rate.

**Gráfico 2.** Salarios de embarcados, en dólares por hora. 01/1990-12/2010.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Bureau of Labor Statistics

**Gráfico 3.** Precio estimado de un buque Handymax nuevo de origen Japón, en millones de dólares. 1990-2010.

Fuente: Elaboración propia sobre Simpson, Spence & Young y Bank of Japan.

La amortización se imputa al 5% anual, de forma lineal respecto de su precio nuevo (esto es, una transferencia total de su valor al servicio que se presta en 20 años), descontando del mismo el valor residual del barco, habida cuenta de que puede ser vendido como chatarra a un precio *PCHAT* por tonelada al finalizar su vida útil (el barco pesa alrededor de 12.000 toneladas). El precio mensual de la chatarra en euros/tn para el período 2000-2009 está compilado por el *UK Scrap Metal Directory*,<sup>6</sup> siendo que la serie se completó para todo el período analizado mediante el índice de precios al por mayor (IPP) del *BLS*, específicamente su sección “chatarra de hierro y acero”. La corrección euro/dólar se realizó tomando los valores del tipo de cambio de la Reserva Federal.

Se tiene entonces que la amortización anual del buque (que posteriormente se prorrateará para calcular la depreciación diaria) será

$$AMOR = 5\% \times (BUQ - 12.000 \times PCHAT)$$

*REP*: Todo buque debe anualmente realizar reparaciones y mantenimiento que son un un costo para la empresa. El mismo incluye el mantenimiento y reparaciones menores (las grandes averías son cubiertas por la compañía que asegura el barco), y puede estimarse en un 2,5% del valor a nuevo del buque.

Por otra parte, para ser realizadas el buque debe ser inmovilizado por cierto tiempo, extrañándose durante el mismo del proceso de valorización; lo que redundará en que en el lapso de un año sólo está puesto en funciones durante 350 días, generándose un tiempo muerto de 15 días que afectará en varios sitios a la función costo/beneficio.

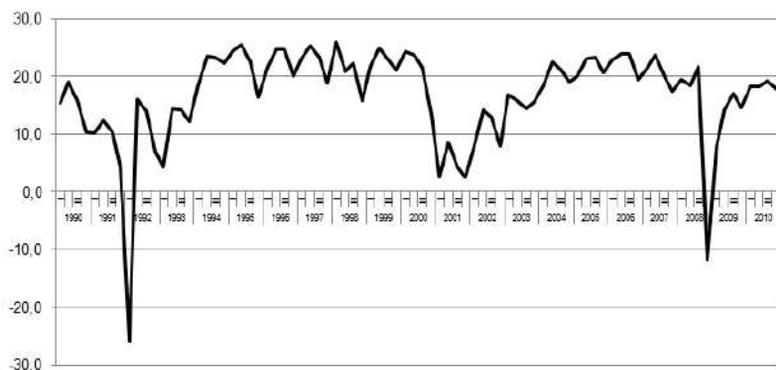
La información sobre los parámetros apuntados en este apartado fue extraída de MSP (1974).

*SEG*: Debe considerarse entre los costos devengados la cuota del *seguro del buque*; esto es, del propio barco -independiente de la carga, que tiene otro aseguramiento particular- que debe recorrer enormes distancias, librado en buena medida a las contingencias que le deparen los elementos. La prima está regulada por el valor del buque en cada año, entendiéndose que el fondo de amortizaciones acumulado por la empresa debería costear la diferencia en caso de siniestro y compra de un barco nuevo. El valor del buque asegurado (variable *BUQ*) se lo considera ya amortizado en un 50% (10 años de antigüedad, es la edad promedio computada por la UNCTAD, 2014). Se considerará una prima (es la variable *SEG*) del 6% de *BUQ* (MSP, 1974).

*Gastos varios y administrativos*: Los gastos de las empresas encargadas del flete de granos tienen toda otra serie de gastos accesorios, fundamentalmente generados por sus costos administrativos (no se incluyen aquí los costos portuarios, que hacen a la diferencia FOB/FAS). Se ha realizado un análisis de los balances contables de tres de las cinco principales empresas propietarias de graneleros (entre los que se incluyen las dos primeras en ese *ranking*): La Nippon Yusen Kaisha (NYK, 2013), la Mitsui OSK Lines (MOL, 2012) y la Kawasaki Kisen Kaisha (K-Line, 2011 y 2012). Se analizó la estructura de costos de estas empresas, estableciendo el coeficiente de *gastos administrativos* y

<sup>6</sup> Ver [ukscrapmetal.com/Home\\_Page.php](http://ukscrapmetal.com/Home_Page.php)

**Gráfico 4.** Tasa de retorno sobre el capital accionario (%), industria de EUA, serie trimestral, I/1990-IV/2010.



Fuente: elaboración propia sobre US Bureau of Census (2011).

otros respecto los costos operativos por fletes marítimos (denotamos VAR a este guarismo).

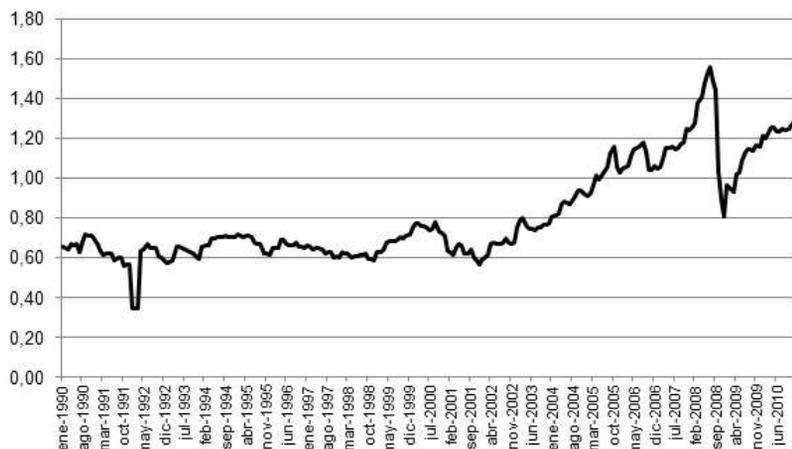
El coeficiente VAR es relativamente estable en el tiempo y homogéneo entre empresas. Se tomará la media de la totalidad de observaciones, quedando establecido VAR = 7,05%.

*Masa de ganancia correspondiente a la tasa de ganancia normal:* Finalmente, resta incorporar a la cuenta una rentabilidad *normal* sobre el capital de la empresa naviera (*g*). Para aproximar a una cuantificación de este componente del precio, se considerará la tasa de retorno al capital accionario del sector industrial norteamericano. Se tomará para esto información proveniente del US Bureau of Census (2011), dependiente del Departamento de Comercio de los Estados Unidos. La base de datos los ordena trimestralmente; para este estudio, que se hace utilizando al mes como unidad de tiempo, se considerarán esos períodos como homogéneos. El **gráfico 4** ilustra la evolución de la variable.

Esta tasa debe ser imputada a la totalidad del capital puesto en funciones (Ciafardini, 1974): tanto sobre aquella parte que efectivamente es consumida durante el proceso productivo (combustibles, salarios, etc.) como aquella que conserva parcialmente su valor.<sup>7</sup> Vale decir, incluyendo el capital fijo no desgastado asociado con el transporte marítimo (en este caso, el buque *Handymax*, al que se lo considerará con 10 años de antigüedad, la variable BUQ).

<sup>7</sup> "La parte del capital constante que entra en el proceso de trabajo sin entrar en el proceso de valorización no entra en el producto (valor del producto) y, por consiguiente, no nos interesa aquí, pues se trata del valor del producto anual, por grande que sea la importancia de tener en cuenta esa parte del capital constante para la determinación de la tasa general de ganancia". Marx (1968pp., p. 416), citado por Ciafardini (1974, p. 2). El resaltado es de este último autor.

**Gráfico 5.** Evolución del costo diario de transporte por tonelada (COST), en US\$. Serie mensual, 01/1990-12/2010



Fuente: ver método en este artículo.

### El cálculo

La ecuación compone todas estas series y presenta el costo diario de navegación en dólares por tonelada acarreada por un granelero *Handymax* de 50.000 toneladas,<sup>8</sup> para cada mes  $t$  en el período 1990-2010 (variable  $COST$ ). Incorpora el hecho de que, descontando 15 días de reparaciones y considerando que durante el 20% del tiempo de servicio el barco se haya detenido en puertos, se tienen 280 días de navegación al año.

$$COST_t = \frac{\left\{ \left[ COMB_t + W_t + \frac{AMOR_t + REPUBUQ_t + SEGBUQ_t}{280} \right] (1 + VAR) (1 + g'_t) \right\} + \frac{(g'_t) \cdot BUQ_t}{280}}{50.000}$$

El cómputo de  $COST$  se ilustra en el **gráfico 5**.

El mismo nos muestra una década de los '90 con una relativa tranquilidad; garantizada fundamentalmente, como se observara en los apartados correspondientes, por la estabilidad en el precio del combustible y del costo de los

<sup>8</sup> Este cálculo no considera el hecho de que por cuestiones de calado insuficiente los buques no pueden navegar la Hidrovía plenamente cargados, realizando una parada adicional en otros puertos luego de partir del Paraná. Por cierto que la aproximación tampoco incluye ciertos costos adicionales de peajes y pilotajes especiales en ese curso hídrico. Estos cómputos, que acercarían el planteo ideal un poco más al fenómeno real, quedan pendientes de cuantificación para estudios futuros sobre el tema. Otro límite del estudio podría encontrarse en las fuentes de información que relevamos y hemos ido explicitando hasta aquí. Nos han parecido óptimas para la construcción de la variable  $COST$  (surgen de organismos públicos de diferentes países o reconocidas consultoras especializadas en la materia), pero siempre es posible intentar obtener más o mejores datos. Confiamos, de todos modos, en que no contradirán las tendencias que aquí se han derivado.

buques y por un crecimiento moderado -respecto de lo que sería la década siguiente- en el salario nominal horario de los embarcados. La disminución brusca del primer trimestre de 1992 obedece a que la crisis económica forzó una rentabilidad negativa para el sistema en su conjunto que se expresa en las empresas navieras. La década cierra con otro retroceso también debido de forma casi exclusiva a este componente.

Al paso del sostenido crecimiento del valor del diesel y una agudización de la pendiente del costo salarial -variaciones a las que se les suma la recuperación de la tasa de ganancia-, en el comienzo del siglo XXI el costo de transporte diario por tonelada (en los términos que se computó) crece sin pausas, desde alrededor de 60 centavos de dólar en el deprimido primer trimestre de 2001 hasta US\$ 1,49 en el tercer trimestre de 2008; pico que precedería a un notable derrumbe, motorizado por una caída importante en el precio del combustible y por el *desastre* de la tasa de ganancia que significó la crisis económica con que se despidió George W. Bush de la Casa Blanca. Luego de esto el indicador del costo se recompone durante los dos años que marcan el final de la serie; si bien no retorna al pico *especulativo* de mediados de 2008 -cuando el barril de petróleo arañó los 150 US\$- se encuentra en un nivel apreciablemente más elevado que en la década anterior.

## El costo realmente facturado

Se desea evaluar la relación existente entre el costo del flete, como fuera calculado recién para una empresa ideal, y el precio efectivamente tarifado por el armador para el transporte de granos. Para aproximar a éste último fenómeno se estudiarán los niveles del *Baltic Dry Index*, indicador internacional del costo efectivo de la actividad.

### El Baltic Dry Index

El *Baltic Dry* es un índice de la contratación de fletes marítimos de carga a granel seca de las 26 principales líneas marítimas mundiales. Evalúa el precio del transporte por mar de las principales materias primas como son carbón, mineral de hierro y granos y refleja la cantidad de contratos de envío medidos en “dólares pagados por día” y lo que se pagaría por un envío.

Cada día un panel de corredores marítimos somete su vista del costo de flete de varias rutas del *Baltic Exchange*. Las rutas dadas tienden a ser representativas, o sea, suficientemente largas en volumen para tener relevancia en todo el mercado.

Una vez recopilados los datos, se estima el promedio de fletamientos por plazo de cuatro índices según los buques (cada uno compone el 25% del *Baltic Dry Index* -Capesize, Panamax, Supramax y Handysize).

El **gráfico 6** expone la evolución del índice, desde 1990 hasta el presente.

La primera década se caracteriza por una relativa estabilidad en materia de costos tarifados, aunque es notable el alza -casi se duplica el flete tarifado- hacia fines del '95/comienzos del '96. Este comportamiento prefigura una regu-

**Gráfico 6.** *Baltic Dry Index*, nivel general estimado (promedio 1990-2001=100). 1990-2012



Fuente: elaborado con los datos de Nboccard, publicado a través de wikipedia commons

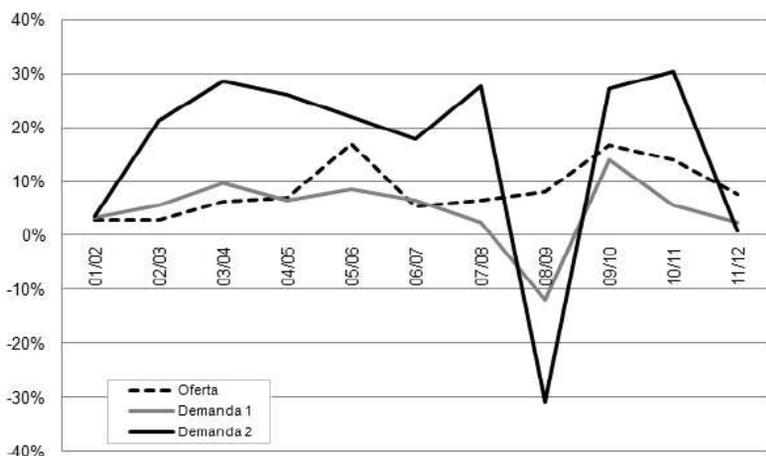
laridad que se potenciará en la década siguiente: en momentos de alzas de los precios internacionales de los *commodities*, como lo fue aquel lapso, el armador carga una tarifa que deja de relacionarse con los costos incurridos -incluyendo su rentabilidad normal-. En efecto, pese a que las tarifas efectivamente cobradas pasan de 90 a 180 puntos, el costo (**gráfico 5**) por tonelada permanece constante y acaso decrece levemente (de 70 centavos de dólar por tonelada/día a 66).

A partir de 2003 las oscilaciones del indicador resultan muy violentas, y siempre repitiendo esta tendencia: tanto en 2004 como en auge de precios de 2007-2008, el incremento en la tarifa se potencia por encima de la variación de costos de una forma fabulosa. El BDI está en un valor que supera el 800% respecto de los '90 los costos sólo se incrementaron, en su momento pico, un 240 por ciento.

### La renta del buque

Semejantes diferencias nos llevan -sin negar la importancia de estos determinantes de tipo *fundamental* que son la evolución del precio del combustible y el salario de los embarcados, entre otros vistos, que en última instancia marcan *pisos* en los niveles tarifarios y forman las tendencias de largo plazo- a buscar explicaciones *adicionales* en otro lugar. El mercado internacional de fletes marítimos está regido por empresas de gran porte: específicamente en *bulk carriers* las cinco principales firmas ostentan el 25% de la bodega (MOL, 2012). En un mercado en que la capacidad de formar precios se ve potenciada habida cuenta del carácter limitado del material flotante en existencia: rentabilidades extraordinarias no se traducen en más embarcaciones que las licuen en su compe-

**Gráfico 7.** Variación (%) anual de la oferta y demanda de bodega. 2001/02-2011/12.



Fuente: elaboración propia sobre Equasis y OMC.

tencia por obtenerlas. Rentabilidades extraordinarias se plasman en *órdenes de fabricación* de buques, que ampliarán la oferta en un plazo de algunos años.

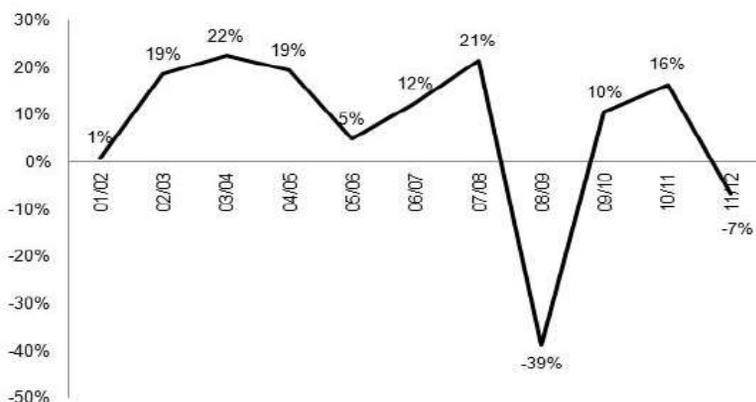
El **gráfico 7** está construido de manera de mostrar las variaciones anuales de la oferta y demanda de bodega para cargas en el período que va de 2001 al 2012. Por el lado de la oferta, se ha compilado la información sobre toneladas de carga disponibles en barcos tipo *bulk carrier* (exceptuando los más pequeños, en principio no elegibles para el tráfico transoceánico) que para cada año releva *Equasis*.<sup>9</sup> Por el lado de la demanda, se ha incorporado la información proveniente de la Organización Mundial del Comercio (OMC); tomando dos mediciones de su Base de Datos Estadísticos:<sup>10</sup>

- *Demanda 1*: considera la evolución (la variación anual) del índice de comercio internacional, entendido como volumen físico. La información no desagrega el tipo de mercadería
- *Demanda 2*: considera la variación anual de la valuación monetaria de materias primas: la suma de productos de la agricultura, combustibles y minería, acero y hierro.

Las variaciones relativas de oferta y demanda proveen cierta explicación de los fenómenos antedichos, especialmente cuando se considera el valor monetario de la demanda. El crecimiento tarifario del período que comienza en 2003

<sup>9</sup> Documentos de la serie "The World Merchant Fleet", varios años. Serie: "World fleet : gross tonnage (in 1000 t), by type and size"

<sup>10</sup> La Statistics Database resulta accesible desde la web de la OMC ([www.wto.org](http://www.wto.org)). La información utilizada proviene específicamente de las time series on international trade (series: *merchandise trade by commodity y merchandise trade indices*).

**Gráfico 8.** Demanda 2 - Oferta. 2001/02-2011/12

Fuente: elaboración propia sobre Equasis y OMC.

y finaliza en 2006 (para el cual la evolución de los costos que calculamos no provee una explicación razonable) aparece aquí el claro resultado de la presión de demanda, la que coincide en su caída hacia el final de este período con un fuerte incremento de la bodega disponible. El **gráfico 8** muestra la diferencia entre la *demanda 2* y la oferta. También se avanza en la comprensión del auge de costo de flete en 2007-2008 y su derrumbe en 2009.

Por si hiciera falta, se aclara que la “renta del buque” como la hemos denominado no resulta en ganancias extraordinarias *permanentes*, después de todo no estamos hablando de un recurso natural de oferta fija o semifija, sino de cierto desfase temporal -anormalmente grande- que existe entre la presión económica por más unidades y la oferta. El bien en cuestión es, en el mediano plazo, reproducible a voluntad. Así como el fenómeno cuasirentístico aparece, puede evaporarse (de hecho a esto contribuye la oferta desmedida que tarde se vuelca al mercado tras cada *boom* de precios).

## El negocio global

La Argentina ha sabido construir cierta historia en materia de marina mercante, si bien la actualidad del asunto no es positiva. Como ocurrió con numerosas actividades económicas durante la vigencia del llamado “Modelo Agroexportador”, fue la primera guerra mundial la que puso de relieve las limitaciones que tenía el desarrollo nacional: las dificultades que imponía la situación bélica que priorizaba otras rutas dejaba a los puertos argentinos infrautilizados y sometida la economía a costos especialmente onerosos ante la escasez de barcos.

Sin embargo, lo poco que se avanzó en aquellos años fue rápidamente deshecho, y sólo se encaró nuevamente el problema cuando la segunda gran guerra volvió a poner a rojo vivo la necesidad de contar con una flota propia: servicios irregulares o directamente interrumpidos, crecimiento del fenómeno de “evasión” de buques privados -esto es, su venta aceptando grandes ofertas de armadores extranjeros que los utilizaron para cubrir otras rutas-. El Estado toma entonces el rol de organizador de una flota mercante, para lo cual negocia en 1941 la compra de buques del Eje (italianos, principalmente) que se encontraban en el puerto de Buenos Aires. A su vez, la muy conocida empresa de Alberto Dodero se amplía (sería adquirida por el Estado Nacional en 1949). El crecimiento de la bodega de armadores argentinos (públicos y privados) crece así de forma importante, pasando de 280.000 toneladas de registro en 1939 a 677.000 en 1949, como consigna González Climent (1950). Este autor presentaba por entonces un panorama que podría juzgarse excesivamente optimista. Las constantes referencias en su escrito al carácter de “potencia” que atribuye al país contrasta ciertamente con una coyuntura en la que efectivamente se había registrado un crecimiento notorio, mas partiendo de un piso muy bajo, al punto de que en 1948 sólo era contratado a argentinos el 10% del transporte del comercio exterior de la nación (descendiendo en porcentaje desde la época de guerra, años en los que alrededor del 16,5% de las cargas se embarcaban acudiendo a operadores propios).

Con el paso del tiempo, y motivada por la creación y ampliación de astilleros en el país, la flota mercante continuó ampliándose, llegando en 1973 a contabilizar 1,29 millones de toneladas de registro neto. Sin embargo, este avance resultó notablemente rezagado respecto del paso que llevó la actividad en el nivel global e incluso sudamericano: la Argentina es el país que crece a la tasa más reducida del continente. De esta forma es ampliamente superada por Brasil (en 1950 ambas banderas se encontraban igualadas), y pasando del puesto 13 al 23 en el nivel mundial. Este crecimiento se halla muy por debajo de la evolución del PIB o del comercio (en volumen) internacional del país.

Inversamente a lo ocurrido desde los '40, a partir de 1959 el Estado pierde participación en el sistema (de un 80% de la bodega total en 1958 pasa a explicar el 51% en 1973) (MSP, 1974).

Desde allí a la actualidad, el sistema se estanca; dadas las políticas que se aplicaron desde el Estado, especialmente en los '90, en pos de *desguazar* la actividad: autorización para matricular buques argentinos bajo banderas de conveniencia, desensamble de las normas de “compre nacional” que obligaban al Estado a contratar armadores argentinos para sus movimientos comerciales, liquidación de ELMA por la venta de sus buques. Para 1999 los armadores nacionales totalizaban 2,1 millones de toneladas, entre los que facturaban una “cifra neta de 27,55 millones de dólares [...]”. Comparando con los más de 3.300 millones de dólares gastados en pago de fletes foráneos, representa una cifra ridícula” (Frigerio Miró, 2000, p. 713).

**Cuadro 1.** Costo anual del flete de las exportaciones de soja según destino, en millones de dólares, según cómputo. 1991-2010.

Año	Europa Atlántica, Mar Mediterráneo y Mar Negro	Península Arábiga y alrededores	Oceanía y Sur de Asia	Este de Asia	TOTAL
1991	49,2	4,8	0,1	1,0	55,1
1992	56,5	7,5	2,1	7,0	73,2
1993	64,8	7,2	1,6	5,3	78,9
1994	81,1	2,7	1,3	2,6	87,7
1995	100,2	11,1	16,6	9,9	137,8
1996	94,1	17,5	18,7	33,7	164,0
1997	67,8	14,3	17,0	38,3	137,4
1998	112,5	15,8	32,3	46,8	207,4
1999	156,8	15,3	53,1	41,4	266,6
2000	152,9	17,9	66,1	88,1	325,0
2001	153,4	16,6	82,3	115,0	367,2
2002	178,9	23,5	93,5	80,2	376,1
2003	215,9	8,1	127,8	197,1	548,9
2004	246,9	8,8	119,9	184,0	559,6
2005	319,2	9,4	179,2	334,7	842,4
2006	417,2	4,2	214,4	320,4	956,2
2007	441,6	30,0	227,4	460,3	1.159,2
2008	489,2	65,7	212,8	521,5	1.289,1
2009	318,8	46,5	205,3	218,1	788,7
2010	382,8	83,5	277,0	500,7	1.244,0

Fuente: elaboración propia según metodología desarrollada.

### Cálculo del flete de la producción de soja del país.

La siguiente ecuación permite calcular el total de costos de flete -en este nivel de construcción teórica- para las exportaciones de soja (*FLET*), multiplicando *COST* por el volumen embarcado según INDEC (*Q*), considerando la distancia en días de navegación() hasta el destino *i* de cada tonelada.

$$FLET_i = \sum_{i=1}^4 COST_i \cdot Q_i \cdot \mu_i$$

Con *i* = Europa Atlántica, Mediterráneo y Mar Negro; Península Arábiga y alrededores; Oceanía y Sur de Asia; Este de Asia.

La variable  $\mu$  responde a las distancias a los principales puertos de destino, considerando una velocidad media de 15 nudos. Se consideran 20 días de viaje a Europa Atlántica, mediterránea y Mar Negro; 25 días a la península arábiga y alrededores; 28 días a Oceanía y el Sur de Asia; y 33 días al Este de Asia.

El **cuadro 1** expone los resultados de este cómputo.

**Cuadro 2.** Relaciones entre las exportaciones a precios FOB y CIF de soja. 1991-2010.

Año	Valor FOB de exportaciones	Valor CIF de exportaciones	Costo Fletes / Valor CIF exportado	Índice pago de flete	Índice montos CIF
1991	730,2	785,3	7,0%	100	100
1992	985,6	1.058,8	6,9%	133	135
1993	1.065,7	1.144,6	6,9%	143	146
1994	1.054,5	1.142,2	7,7%	159	145
1995	1.842,6	1.980,5	7,0%	250	252
1996	2.883,2	3.047,2	5,4%	298	388
1997	2.601,9	2.739,3	5,0%	250	349
1998	3.084,5	3.291,9	6,3%	377	419
1999	3.023,3	3.289,9	8,1%	484	419
2000	3.389,2	3.714,2	8,7%	590	473
2001	4.127,0	4.494,2	8,2%	667	572
2002	4.444,1	4.820,2	7,8%	683	614
2003	6.508,9	7.057,8	7,8%	997	899
2004	6.709,5	7.269,1	7,7%	1.016	926
2005	7.457,7	8.300,1	10,1%	1.530	1.057
2006	7.817,7	8.774,0	10,9%	1.737	1.117
2007	12.003,5	13.162,7	8,8%	2.105	1.676
2008	14.727,5	16.016,6	8,0%	2.341	2.040
2009	11.457,6	12.246,3	6,4%	1.432	1.559
2010	15.320,0	16.564,0	7,5%	2.259	2.109

Fuente: elaboración propia según metodología desarrollada.

Apréciase la magnitud de los números en cuestión: representaba en 2010 alrededor de un punto porcentual del presupuesto nacional, o un 9% del superávit comercial en el intercambio de bienes con el exterior.

Para completar esta segunda mirada a los valores alcanzados, se construye un valor CIF *hipotético* de las exportaciones argentinas para los países y períodos considerados: añadiendo al valor FOB los costos respectivos de transporte. En definitiva, si se obvia el seguro de la carga, y si el transporte marítimo se tasara a su exacto precio de producción, este valor CIF abstracto representaría la suma de dinero pagada por todos los compradores, en los puertos de destino abarcados por el estudio. En base a esa hipotética suma, se pueden observar un par de cuestiones. Primero, ¿qué porcentaje de la suma total desembolsada en destino por la soja argentina (y derivados) costea su transporte marítimo? Para responder a esa pregunta se construye el **cuadro 2**. Se trata de valores nada despreciables pero que servirán sobre todo para ulteriores comparaciones. Para finalizar con este cuadro, podemos comparar gráficamente la evolución de nuestro CIF hipotético y la de la suma que costea el transporte. A este

fin se construyeron sus correspondientes índices, con base 1991=100.

Además de constatar el fabuloso incremento de ambas sumas se puede observar cómo, en el auge, el crecimiento del costo del transporte es mayor al crecimiento de las compras del exterior. Nótese que, en contexto de contabilización a *precios de producción*, esta diferencia no se debe a superganancias, sino a incrementos de costos. Se trata, principalmente, del precio del combustible. A esto se le suma el aumento de la participación de destinos más lejanos.

En el apartado siguiente se analizará la diferencia entre esta evolución y el precio de mercado del servicio de flete, en una aproximación al monto de la *renta de los buques*.

## Una aproximación al costo de flete efectivamente facturado

La consultora NOSIS actualiza de forma diaria una base de despachos de importación/exportación desde el año 2000. La misma, siguiendo costumbres internacionales, no incorpora información sobre los componentes del precio CIF de las exportaciones, siendo éste el dato buscado. Como reemplazo, sí se dispone de este tipo de datos para las importaciones.

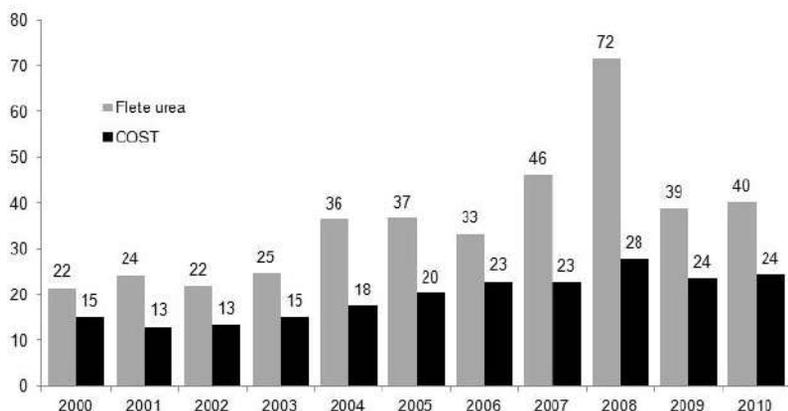
Ahora bien, las importaciones de soja de la Argentina son mínimas y no comparables con los destinos de exportación de la oleginosa. Sin embargo, existe un producto de importación que es transportado en el mismo tipo de buques en volúmenes relativamente cuantiosos, la urea. La misma viene en gran medida de Rusia y Ucrania (entre estas dos procedencias suman el 44% de las importaciones en volumen en el período 2000-2012). Ambos orígenes comparten una cualidad muy útil para el análisis que aquí se propone: en el año 2000 en que se inicia la serie, se registran importaciones embarcadas en Rotterdam cuya tarifa de flete es enteramente similar (desde el puerto holandés el costo fue de 21,5 US\$/Tn; mientras que desde Rusia y Ucrania era de 22,45 y 21,39 respectivamente).

Se consideraron estas pequeñas diferencias, y se llega a la siguiente evolución del costo por tonelada embarcado desde zonas (así) asimilables a Rotterdam. El **gráfico 9** las registra, a la vez que expone el resultado de *COST* a aquel destino (considera 20 días de navegación).

Como se puede observar comparando los **gráficos 5 y 6**, de forma atenuada este indicador construido sobre la facturación de importación sigue las tendencias vistas al estimar el *Baltic Dry*, con un fuerte crecimiento en 2004 y un auge de precios en 2008. Se destaca en el gráfico asimismo cómo este comportamiento resulta independiente de los costos de la empresa transportista, que se desvuelven siguiendo una tendencia notablemente más estable, y cuyo pico en 2008 resulta dramáticamente inferior al efectivamente pagado.

Por otra parte, la diferencia no explicada por el cálculo es muy significativa, siendo que, dependiendo del año, entre el 30 y el 50% del precio del flete (con picos del 60%) aparece como imputable a la *renta del buque*. Al margen de que los cálculos siempre pueden ser reexaminados, no resultará posible explicar sobre la base del precio de producción la variación en la tarifa en los momentos de auge de esta discrepancia.

**Gráfico 9.** COST (20 días) y costo de flete de urea desde Rusia y Ucrania, asimilado a viaje Buenos Aires/Rotterdam. Promedio anual en dólares por tonelada. 2000-2011



Fuente: elaboración propia sobre NOSIS y a metodología de cálculo de COST.

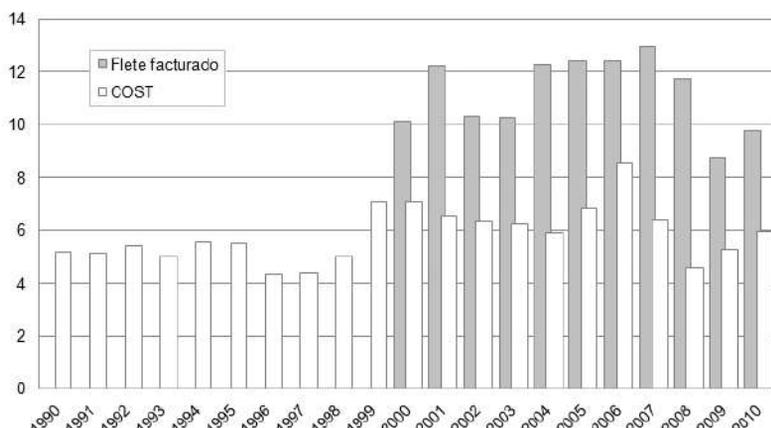
## Conclusión

El costo del transporte del producto explica una parte importante del precio pagado por la soja en los países compradores. El **gráfico 10** muestra el peso de este eslabón en la cadena de valor, exponiendo su magnitud en relación con el precio de venta de la tonelada de soja (considerando el viaje a puertos europeos, CIF Rotterdam=100% -el CIF, obviamente, incluye el costo del flete que se ha estimado- que se compila en los anuarios de la Bolsa de Cereales. Se considera tanto el costo efectivamente facturado extraído del comercio de fertilizantes como el calculado sobre la base de sus componentes (*COST*).

El **gráfico 10** permite, asimismo, volver a constatar cómo la evolución de la tarifa de flete manifiesta una marcada independencia respecto de sus determinantes fundamentales.<sup>11</sup> Habida cuenta de la magnitud de la cosecha argentina de soja estos valores relativos adquieren una magnitud sumamente considerable, como fue calculado previamente. Al sumar esta realidad a la de la existencia de una importante *renta de buque* capitalizada en lo fundamental por armadores extranjeros, no puede extraerse otra conclusión que la de caracterizar como *equivocada y perjudicial* la política seguida en los hechos durante déca-

<sup>11</sup> El nivel de beneficios (incluyendo los de tipo "extraordinario") resulta sumamente fluctuante producto de los cambios en la oferta y demanda expuestas en los gráficos 7 y 8. Esto incluye, por cierto, algunos períodos críticos en los que buques quedan amarrados por no encontrar carga que los requiera (en los que las tarifas colapsan). Al momento de cerrar este artículo nos encontramos en uno de ellos (en febrero de 2016 se está registrando un mínimo histórico para el BDI). La historia entre 2010 (momento de corte del presente estudio) y octubre de 2015 registró mayormente valores que si bien lejos de aquel exorbitante 2008 multiplicaron por entre 3 y 8 este piso.

**Gráfico 10.** Participación (puntos porcentuales) del costo del flete en el precio CIF Rotterdam. 1990-2010.



Fuente: elaboración propia sobre Bolsa de Cereales, NOSIS y metodología de COST.

das, que destila una despreocupación supina por el desarrollo de una flota mercante nacional. Esto dicho inclusive en el marco de una economía dependiente caracterizada por sus recurrentes crisis del sector externo: la existencia de una renta -al menos, durante largos períodos de tiempo-, y de una renta significativa, habla a las claras de que todo esfuerzo en este sentido “se paga solo”, y de que esto lo hace en plazos sumamente inferiores a los que demandaría cualquier otra inversión.

El estado de las relaciones económicas y diplomáticas con el resto de los países del MERCOSUR, con los que geográficamente se completa casi todo el litoral atlántico sudamericano -que al margen de ciertas rispideces, es uno de una confraternidad que no registra antecedentes históricos-, posibilita un margen de maniobra en este sentido inéditamente amplio, cuyo desaprovechamiento vuelve aún más insoportable la situación.

## Bibliografía.

- Azcuy Ameghino, E. (2007). “Prueba a nombrar de memoria cinco empresas que estén explotando campos argentinos”: propiedad y renta terrateniente a comienzos del siglo XXI”. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* 26/27.
- Basualdo, E. y Arceo, N. (2005). “Incidencia y características productivas de los grandes terratenientes bonaerenses durante la vigencia del régimen de la convertibilidad.” En *Desarrollo Económico*, vol. 45, 177.
- Blank, L.; Tarquin, A., y C. Mendoza (1991). *Ingeniería económica*. McGraw-Hill.
- Cafiero, M. y Llorens, J. (2008). “La falacia de las retenciones móviles”, disponible en [www.mariocafiero.com.ar](http://www.mariocafiero.com.ar)

- Cecon, T., Ghilardi, M. F., Castro, S. y Picapietra, M. L. (2005). "Factores estructurales que inciden en los fletes marítimos internacionales y las políticas públicas". *IERAL - Documentos de discusión; Serie: Competitividad Sistémica*, 5.
- Ciafardini, H. (1974). "La caída de la tasa de ganancia". Cuadernos del CICSO, Serie Análisis, 7.
- DIMEAGRO (2014). "Anuario de Fletes de Productos Agroalimentarios 2014". Disponible en <http://www.minagri.gob.ar/dimeagro>.
- Fernández, D. (2010). "Concentración económica en la región pampeana: el caso de los fideicomisos financieros". En *Mundo Agrario*, 21.
- Frigerio Miró, R. (2000). "La marina mercante argentina". En *Boletín del Centro Naval*, vol 118, año 119, 800.
- González Climent, A. (1950). *Una nueva potencia naval: la república Argentina*. Buenos Aires: FCE-UBA.
- IDESA (2009). "Argentina tiene cargas sociales más altas que EEUU". En Serie *Informe Nacional*, 279.
- K-Line (2011). *Annual Report 2011*. Tokio: Kawasaki Keisen Kaisha Ltd.
- K-Line (2012). *Annual Report 2012*. Tokio: Kawasaki Keisen Kaisha Ltd.
- Madden, J.P. (1967). *Economies of Size in Farming. Theory, Analytical Procedures, and a Review of Selected Studies*. Agricultural Economic Report, USDA.
- Marx, K. (1968pp). *Teorías acerca de la plusvalía. Cap. 15, B, 3, vol. II*. Europäische Verlagsanstalt: Frankfurt am Main.
- MOL (2012). *Annual Report 2011*. Tokio: Mitsui OSK Lines.
- MSP (1974). *Análisis de situación y proposiciones acerca de la marina mercante argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Salud Pública.
- NYK (2013). *Fact Book II. Financial data and shipping market data*. Tokio: Nippon Yusen Kaisha.
- Posada, M. y Martínez De Ibarreta, M. (1998). "Capital financiero y producción agrícola: Los pools de siembra en la región pampeana". En **Realidad Económica**, 153.
- Rodríguez, J. (2006). "Soja genéticamente modificada y apropiación de renta agraria: el caso argentino". Ponencia presentada al Congreso sobre Agrobiotecnología, Derechos de propiedad y políticas públicas, Corrientes.
- Romero, F (2015). *El imperialismo y el agro argentino. Historia reciente del capital extranjero en el complejo agroindustrial pampeano*. Buenos Aires: CICCUS.
- Teubal, M. (2006). "Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los *commodities*". En **Realidad Económica**, 220.
- UNCTAD, 2014. *El transporte marítimo 2014*. Documento UNCTAD/RMT/2014.
- US Bureau of Census (2011). *Quarterly Financial Report for Manufacturing, Mining, Trade, and Selected Service Industries: 2010. Quarter 4*. Series QFR/10-Q4
- Vázquez, R. (1963). *Comentarios sobre la marcha de la empresa*. Buenos Aires: ELMA.

# Cambios en el régimen de acumulación, estructura productiva y mercado de trabajo. Argentina, 1974-2014

*Santiago Poy\**

El artículo reconstruye, en una clave histórica, las transformaciones operadas en el régimen social de acumulación argentino desde mediados de los años setenta. Diferentes procesos de apertura económica y reconversión, reseñados por diversos autores aquí recogidos, condujeron a una transformación de la estructura productiva en el largo plazo. En ese marco, el artículo se propone articular tales cambios con el funcionamiento de la estructura ocupacional, la inserción sectorial de la fuerza de trabajo según estratos de productividad y ramas de actividad, y las remuneraciones laborales de la población ocupada. Esta aproximación permite aportar al debate sobre los cambios y continuidades registradas en el régimen de acumulación durante las últimas cuatro décadas. Para ello se utilizan microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC referidos al Área Gran Buenos Aires para el período 1974-2014.

**Palabras clave:** Argentina - Régimen de acumulación - Estructura productiva - Estructura ocupacional - Remuneraciones laborales.

Para ver los gráficos en el sitio, <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=6713>

\* Sociólogo (UBA). Becario doctoral del CONICET en el Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA-UCA), y docente de la carrera de Sociología (UBA). [santiagopoy@hotmail.com](mailto:santiagopoy@hotmail.com).

## Changes in the accumulation regime, productive structure and labour market. Argentina, 1974-2014

This article tackles, in a historical perspective, the transformations in the Argentine accumulation regime since the mid-70. Different processes of economic openness and reconversion, referred by several authors, conducted to a transformation in productive structure in the long term. Thus, the article's main purpose is to put together such changes with those that took place in the occupational structure, in terms of labor force sectoral distribution, branches of activity and labour earnings. This approach can contribute to the discussion of changes and continuities among accumulation regime during the last four decades. The paper uses microdata from Encuesta Permanente de Hogares of INDEC, referred to Greater Buenos Aires Area concerning the years 1974-2014.

**Keywords:** Argentina - Accumulation regime - Productive structure - Occupational structure - Labour earnings

Fecha de recepción: noviembre de 2015

Fecha de aceptación: febrero de 2016

## 1. Introducción

Las transformaciones verificadas en el régimen social de acumulación argentino a partir de mediados de los años setenta condujeron, durante casi un cuarto de siglo, a un proceso de fuerte deterioro social (Basualdo, 2010; Fanelli, 2004; Torrado, 2010; Salvia, 2012). Es aún materia de discusión académica el grado en que dichas tendencias se revirtieron durante la última década y media y cuáles son los aspectos que aún permanecen (Groisman, 2013; Kessler, 2014; Palomino y Dalle, 2012; Salvia, Vera y Poy, 2015).

El objetivo del presente artículo es aportar elementos para el estudio de las metamorfosis referidas. Dado que la bibliografía especializada señala que las diferentes fases macroeconómicas que se sucedieron a partir de mediados de los años setenta tuvieron impactos de distinto signo sobre la estructura productiva, cabe preguntarse: ¿cuáles son los cambios y continuidades que se advierten en el funcionamiento de la estructura ocupacional durante cada una de ellas? ¿Cuál fue el efecto de los cambios sobre la distribución de los ingresos laborales de los trabajadores?

Para echar luz sobre tales temas, en este trabajo realizamos una caracterización de las transformaciones del régimen social de acumulación en una clave de larga duración<sup>1</sup>. Es por ello que la primera sec-

<sup>1</sup> En un sentido general, la alusión a un *régimen social de acumulación* busca subrayar, como lo indican Gordon, Edwards y Reich (1982) que la acumulación de capital no puede tener lugar ni en el vacío ni en el caos sino en un determinado encuadre institucional, territorial y demográfico. Este enfoque, en nuestro país, fue retomado por Nun (1999) y Torrado (2010). Sin embargo, resulta difícil precisar los límites exactos de lo que constituye un RSA y, mucho más, las condiciones en las que éste *cambia por otro*. En términos generales, el concepto de modelo o régimen de acumulación aparece muy vinculado con la *escuela francesa de la regulación* (Piva, 2015). En el centro del régimen de acumulación, aparecen: (a) la articulación entre el modo de producción dominante y otros modos de producción; (b) la forma de la organización productiva dentro de las unidades económicas y la composición técnica del capital; (c) la relación de los asalariados con los medios de producción; (d) el horizonte temporal de la valorización del capital; (e) la distribución del valor entre los asalariados y los capitalistas; y (f) la evolución de la demanda social (Neffa, 1998). Más recientemente, Osorio (2005) propuso, retomando los análisis de Gordon et.al. (1982), caracterizar a los *patrones de acumulación de capital* en función de la forma general del capital D-M [MMPP + FT]-M'-D', y evaluar los distintos procesos y formas institucionales que participan en cada uno de estos momentos. Este planteo también implica observar la configuración de las alianzas y el conflicto entre clases como una de las dimensiones del régimen de acumulación. Esa línea aparece definida por Basualdo (2007) cuando en su conceptualización de patrón de acumulación introduce la noción de *forma de Estado* y, en consecuencia, del bloque de clases en el poder. De lo dicho parece evi-

ción se centra sobre el análisis de cada una de las fases macroeconómicas que tuvieron lugar desde mediados de los años setenta hasta la actualidad. Una segunda sección presenta evidencias empíricas sobre los cambios en el mercado de trabajo a partir de los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, para el Gran Buenos Aires, en el período 1974-2014. El objetivo es tender un puente entre los fenómenos macroeconómicos y la evolución del mercado laboral. En una última sección se presentan algunas reflexiones finales.

## 2. Los “modelos de acumulación” y sus crisis

Una parte importante de los análisis del mercado de trabajo tienden a concebirlo como un espacio relativamente autónomo -y, eventualmente, homogéneo- en el que se compra y vende un cierto *factor* de producción cuyo precio aparece regulado por relaciones de oferta y demanda. No es nuestra intención aquí negar la relevancia de la esfera de la *circulación* en este aspecto, sino llamar la atención sobre la importancia de la *producción* -es decir, del proceso de acumulación- como un factor explicativo crucial de la absorción -y de las condiciones en las que ésta tiene lugar, es decir, la *calidad* de dicha absorción- y expulsión de fuerza de trabajo (Graña, 2015). Es por ello que esta primera sección analiza, con cierto grado de detalle, aunque también con algún esquematismo, la dinámica de la acumulación en los últimos cuarenta años para buscar *vincular* sus tendencias con el comportamiento del mercado de trabajo urbano en nuestro país. Es necesario, sin embargo, realizar algunas exploraciones anteriores para llegar al período de interés.

1. La incorporación de la Argentina al mercado mundial capitalista, durante el siglo XIX, como país exportador de productos de origen agropecuario e importador de manufacturas, se tradujo en la centralidad de

---

dente que el análisis de los cambios y continuidades de un régimen de acumulación constituye en sí mismo una agenda de investigación que excede con mucho los modestos objetivos de este trabajo. Baste consignar aquí la idea de que el concepto de RSA remite a un *tiempo de larga duración* sobre el que se montan *fases macroeconómicas* de signo diverso aunque relativamente *coherentes* con una estructura y un estado general de la relación de fuerzas entre las clases fundamentales (el capital en general y la fuerza de trabajo). Esta orientación es la que habilita a buscar *tendencias de largo plazo* que expresan un rasgo general del RSA. Como una precisión metodológica -retomando el análisis de Villanueva (1972) sobre la “versión olímpica” de la industrialización sustitutiva- parece necesario considerar que *todo cambio de RSA* debe basarse sobre transformaciones que se han ido dando durante una estructura previa. Finalmente, cabe consignar que aquí utilizamos alternativamente el concepto de RSA o “modelo de acumulación” como sinónimos.

la renta de la tierra agraria como aspecto dinamizador del proceso de acumulación (Arceo, 2003; Iñigo Carrera, 2007). La sostenida expansión de las actividades primarias favoreció una serie de “eslabonamientos” vinculados con la industrialización sustitutiva y el desarrollo del sector de servicios. De esta manera, fue ampliándose el mercado de trabajo urbano y la estructura económica comenzó a adquirir un rasgo de *heterogeneidad* que más tarde se haría ostensible<sup>2</sup>. Como apunta Arceo (2003), dado que las actividades agropecuarias sólo ocupaban a 35% de la fuerza laboral -aspecto sin dudas vinculado con la alta concentración de la tierra-, se comprende que ésta se localizara principalmente en las grandes ciudades.

Este “modelo de acumulación” -comúnmente denominado *modelo agroexportador*- fue viendo limitada su capacidad expansiva a medida que se llegó al límite de la frontera agropecuaria. Sin embargo, existe consenso en marcar la crisis mundial de los años '30 como un parteaguas que simboliza el final de ese modo de crecimiento<sup>3</sup>.

En efecto, la gran crisis señaló el pasaje hacia una fase de acumulación fuertemente asociada con la *industrialización por sustitución de importaciones* (ISI) -de allí el nombre con el que es conocido este modelo- o crecimiento *hacia adentro*<sup>4</sup>. Buena parte de la bibliografía acos-

<sup>2</sup> El concepto de *heterogeneidad estructural*, propuesto por el estructuralismo latinoamericano (Pinto, 1976, Nohlen y Sturm, 1982 y Sztulwark, 2005), remite a la coexistencia de un sector “moderno”, vinculado con el mercado mundial, junto con un estrato “atrasado”, de baja productividad. Dado que el primero de ellos no absorbe a toda la fuerza de trabajo disponible y a que sus adelantos tecnológicos no se “difunden” hacia el resto del sistema económico, parte de la fuerza de trabajo permanece en actividades de bajos ingresos. Pinto (1976) señaló, específicamente, que la industrialización “protegida” iba a originar, en América latina, un estrato de productividad intermedia con importancia variable según los países.

<sup>3</sup> Por una cuestión de espacio, en el cuerpo del texto no abordaremos las configuraciones políticas que subyacen a los modelos de acumulación. Con respecto a esta fase, debe señalarse que se había consolidado un bloque dominante con hegemonía de la clase terrateniente (Arceo, 2003; Basualdo, 2010) que incluía al capital extranjero -principalmente de origen inglés- que logró mantener la dirección del proceso económico aún frente a sustantivos cambios de régimen institucional (tales como la instalación del sufragio universal en 1912) y la oposición de la clase trabajadora. El bloque dominante entró en crisis con la fuerte retracción del comercio internacional de los años treinta.

<sup>4</sup> Lejos de la visión “olímpica” (Villanueva, 1972), que vio a la ISI como un resultado directo de la crisis, debe tenerse presente que la inversión industrial se había desenvuelto en los años '10 y '20, particularmente asociada con las empresas multinacionales estadounidenses. Por otro lado, y como señaló Peña (2012), la expansión de talleres manufactureros pequeños, habría tenido un rol clave en la baja productividad global del sector.

tumbra a dividirlo en, al menos, dos grandes etapas<sup>5</sup>.

Hasta mediados de los años cincuenta tuvo lugar una “industrialización fácil” y extensiva, que se apoyó en la sustitución de bienes de consumo final. Esta dinámica permitió la absorción de fuerza de trabajo proveniente de áreas rurales deprimidas por la crisis y el estancamiento agrario, pero ya a fines de los años cuarenta mostraba un comportamiento cíclico (*stop and go*) que caracterizó la restricción externa de los años siguientes.

De acuerdo con el pensamiento *desarrollista* que inspiró la “segunda fase” de la ISI, la apertura al capital extranjero iba a permitir la superación de la restricción externa. Dado que su origen estaba en la baja competitividad relativa del sector industrial -que lo volvía demandante de divisas que el sector agrario producía en cantidades limitadas- un *shock* de capital iba a permitir un salto de productividad que, a la larga, evitaría el ciclo económico (Mallon y Sourrouille, 1973: 30). El carácter más capital-intensivo de esta segunda industrialización se tradujo en una menor demanda relativa de fuerza de trabajo por parte del sector manufacturero, que se vio compensada por una expansión del sector terciario moderno en los años sesenta (Llach, 1978).

Tras superar la crisis de inicios de los sesenta, la economía argentina ingresó en una etapa de crecimiento económico, que permitió una “moderación” del ciclo. Esto se habría producido tanto a una mayor capacidad exportadora -industrial y agropecuaria-, como a un aumento de la importancia de la deuda externa (Basualdo, 2010)<sup>6</sup>. Sin embargo, la crisis de los años setenta, sacudió el modelo de crecimiento, no sólo por el aumento de los precios del petróleo y de los insumos derivados,

<sup>5</sup> En términos sociopolíticos, la crisis de los ‘30 había promovido una alianza entre un sector de la oligarquía (los invernadores) y los industriales, los que parecían acordar en un programa de “industrialización limitada” (Murmis y Portantiero, 2006) permitiera equilibrar el presupuesto nacional. Basualdo (2005: 125-126) señala que la “oligarquía diversificada” -esto es, una fracción de la clase dominante con intereses industriales y agropecuarios- impulsaba un modelo de *industrialización exportadora* -es decir, basado sobre bajos salarios y en ventajas comparativas-, al que se le opuso una alianza de clases entre la “burguesía nacional” -vinculada con la sustitución de importaciones en el mercado doméstico- y la clase obrera que defendía un modelo de industrialización de corte *redistributivo* (proyecto inspirado en FORJA y que tomó cuerpo en el peronismo). Por su parte, Peralta Ramos (1974) planteó que esta alianza fue posible porque se trataba de una etapa de acumulación “extensiva” basada sobre la extracción de plusvalor absoluto (y, por ende, en el aumento del nivel de ocupación).

<sup>6</sup> Braun y Joy (1984) formularon un modelo “autolimitado” o “estancacionista” en términos de su desarrollo económico al referirse al ciclo *stop and go*. Basualdo (2010) introduce una discusión al respecto, al señalar que, hacia 1964, el comportamiento cíclico se había superado y ya no había caído absoluta del PIB sino sólo desaceleración.

sino por la caída de los precios de los productos primarios exportados por la Argentina (Iñigo Carrera, 2007), que llevó a la aplicación de diversos “planes de estabilización”<sup>7</sup>.

Antes de continuar, cabe hacer aquí una recapitulación. La industrialización sustitutiva había dado lugar a: (a) una dinámica de relativo pleno empleo; (b) una relativa homogeneidad de remuneraciones entre los trabajadores; (c) una participación incremental de los asalariados en la distribución funcional del ingreso (Kennedy, 2012); (d) si bien todo ello tuvo lugar en un contexto de economía “desequilibrada”. Los puntos (b) y (c) estuvieron muy relacionados con el primero, y se asociaron con la baja “oferta excedente” de fuerza de trabajo (Llach, 1978) y con la fuerte organización sindical en la Argentina.

II. Si bien suele indicarse que la última dictadura militar dio inicio a un nuevo modelo de acumulación *-aperturista* (Torrado, 2010) o basado sobre la *valorización financiera* (Basualdo, 2010)-, existen también perspectivas que presentan el período que va entre mediados de los setenta hasta los noventa como una suerte de “*transición*” hacia una reestructuración global del funcionamiento económico (Neffa, 1998; Piva 2015). Más que tomar una posición en esta discusión, conviene puntualizar algunos de los cambios que ocurrieron.

El programa económico aplicado por el gobierno militar -del cual el

<sup>7</sup> Esta afirmación requiere una precisión que considere el conflicto de clases, particularmente agudo, en la segunda fase de la ISI. Hay, al menos, tres explicaciones del juego político que se sucedió entre 1955 y 1976 en la sociedad argentina. En primer lugar, Portantiero (1977) popularizó la noción de “empate hegemónico” -entendido como capacidad de veto y como incapacidad, por parte de las fracciones en pugna, de imponer un proyecto alternativo-. Sólo durante el período de la “Revolución Argentina”, la fracción dominante (el capital concentrado local y extranjero) parece lograr imponerse sobre las demás -la clase trabajadora, la burguesía agraria y el capital pequeño y mediano- pero la “acumulación” opositora a ese proyecto conduce a la crisis final de ese esquema político y a la perpetuación del empate. En segundo lugar, O'Donnell (1977: 539 y ss.), planteó la inexistencia de tal empate, en tanto la gran burguesía urbana siempre “jugó a ganador”: en el momento descendente del ciclo, apostaba por los planes de estabilización, junto con la burguesía agraria, dada su necesidad de aliviar el balance de pagos para remitir utilidades y poder importar; en la fase ascendente, se alejaba de la burguesía agraria y se acercaba a la “alianza defensiva” (burguesía nacional y trabajadores) para aprovechar los beneficios de la reactivación sobre sus ventas. De acuerdo con el autor, fue este “péndulo” el que impidió la conformación de un orden político estable. Basualdo (2011) introduce, en tercer término, una cierta modificación al esquema de O'Donnell, por cuanto caracteriza que, en realidad, fue la “oligarquía diversificada” la que se beneficiaba en diversos momentos, por cuanto poseía intereses en el sector agrario e industrial. A este esquema político inestable se agregó, además, la creciente radicalización de la clase obrera y de sectores medios.

Rodrigazo había sido un antecedente<sup>8</sup>- tuvo como propósito político el *disciplinamiento* social (Canitrot, 1981). En primer lugar, el congelamiento salarial con liberación de precios, produjo una fuerte traslación de ingresos desde los trabajadores al capital. En segundo lugar, el cambio en las regulaciones y los subsidios vinculados con el comercio exterior, implicaron la reducción de la protección a las importaciones y el progresivo pasaje a una economía “abierta” (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 2004: 85). En tercer lugar, la *reforma financiera* de mediados de 1977 interrumpió el ciclo de financiamiento industrial a partir de la tasa de interés real negativa que había primado en la Posguerra (Canitrot, 1981; Iñigo Carrera, 2007). Este programa se complementó, a su vez, con la *apertura comercial*, a partir de 1978, con el propósito de hacer converger los precios internos con la inflación internacional (mediante la aplicación del “enfoque monetario del balance de pagos”)<sup>9</sup>. Este conjunto de reformas favoreció el endeudamiento con el exterior y condujo a un nuevo tipo de “restricción externa”: la falta de divisas para afrontar los compromisos externos se tradujo en la crisis de la deuda y la contracción económica de 1982<sup>10</sup>.

El programa de ajuste no corrigió lo que su diagnóstico indicaba como las principales falencias de la economía argentina. Así, los años ochenta fueron escenario de sucesivos intentos de controlar la inflación y reducir el déficit fiscal. Luego de buscar un retorno al “crecimiento económico con distribución del ingreso” -perspectiva que, según Azpiazu (1991), se basaba sobre una subestimación de los cambios ocurridos a partir de la etapa anterior-, se llevó adelante un plan de estabilización de gran alcance, conocido como Plan Austral. Este esquema

<sup>8</sup> En junio de 1975, Estela Martínez de Perón lanzó un programa de *shock* que se conoció como Rodrigazo, e implicó una fuerte devaluación, la liberación de precios y tarifas y un aumento salarial por debajo del incremento esperado del resto de los precios (Gerchunoff y Llach, 2008). Se trataba de ajuste tradicional de balance de pagos, que fracasó principalmente por la oposición obrera y sindical.

<sup>9</sup> Para hacer converger los precios internos con los externos, se aplicó un esquema paudado de devaluaciones (la “tablita”) que compensarían la inflación interna. Pero, dado que la inflación fue mayor que lo pronosticado, el ritmo devaluatorio fue insuficiente, y el resultado acabó por ser una importante sobrevaluación cambiaria (Basualdo, 2011).

<sup>10</sup> El incremento de los pasivos en divisas implicó que la dificultad externa del país se desplazara desde la cuenta corriente del balance de pagos -como en el clásico *stop and go*- hacia la cuenta capital. A partir de entonces, ya no fue posible corregir la restricción externa a través de una devaluación -como en la etapa del *stop and go*-. El problema de la economía argentina -y de la región- a partir de fines de los setenta, fue la insuficiente capacidad de generar las divisas necesarias para costear el pago de sus compromisos externos. Esta falta de divisas constituyó una fuente adicional de endeudamiento, lo que llevó a algunos autores a hablar de un nuevo tipo de ciclo: el *go and crush* (Schvarzer y Tavonanska, 2008).

tuvo un éxito inicial al reducir la inflación y el déficit fiscal, pero fue limitado en el largo plazo por la “inflación residual” y el comportamiento estructural del gasto público<sup>11</sup>. En este marco, durante los últimos años de la década de los ochenta, se avanzó progresivamente hacia una crisis hiperinflacionaria mientras se ensayaban los primeros intentos de reformas estructurales<sup>12</sup>.

Deben puntualizarse algunos aspectos que retomaremos en la próxima sección, cuando se aborde el impacto del contexto macroeconómico sobre el mercado de trabajo. En el marco de una economía heterogénea, el proceso de apertura habría implicado una profundización de sus desequilibrios. En términos productivos, se sucedieron “ciclos inestables” (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 2004) de crecimiento y retracción, al tiempo que el sector manufacturero se convirtió en expulsor de fuerza de trabajo. De este modo, la apertura y la desregulación fueron horadando la estructura económica del país y prefigurando cambios en la estructura social del trabajo.

III. Los cambios ocurridos en la Argentina tras las crisis hiperinflacionarias no pueden comprenderse sin advertir las mutaciones del contexto internacional. La “segunda globalización” (Fanelli, 2006), a partir de los años setenta, tomó cuerpo en las recomendaciones del llamado Consenso de Washington, que convocaba a los países “en desarrollo” a estabilizar sus presupuestos, ofrecer nuevos mercados para atraer inversiones (por medio de privatizaciones de empresas estatales o cambios en las regulaciones existentes) y fundar el crecimiento económico en la exportación de aquellos bienes para los cuales estos países contaban con alguna ventaja comparativa, dejando atrás las prácticas proteccionistas por considerárselas ineficientes (Fischer, 2012).

El nuevo gobierno justicialista llevó adelante un ambicioso programa de reformas que dio lugar a una “reestructuración capitalista” (Bonnet, 2007). En primer lugar, se iniciaron las privatizaciones de empresas

<sup>11</sup> En la estructura del déficit fiscal -que era responsable no menor de la inflación- jugaban un papel destacado los subsidios que el gobierno otorgaba al capital concentrado local -los “capitanes de la industria”- en materia de regímenes de promoción y exenciones impositivas (Ortiz y Schorr, 2006). De un modo que sería imitado por una futura administración radical, el gobierno logró reducir parte del déficit reduciendo jubilaciones y salarios públicos, erogaciones corrientes e inversiones en mantenimiento; Damill y Frenkel, 1993). En 1986 el gobierno de Alfonsín lanzó la Emergencia Previsional, que implicó en los hechos la licuación de beneficios previsionales -que se arrastraba desde mediados de los setenta- y el inicio del deterioro de las condiciones de vida de los adultos mayores (Arza, 2010).

<sup>12</sup> En 1987 y 1988 el gobierno radical llevó adelante las primeras privatizaciones de una aerolínea estatal (Austral), del transporte aéreo interprovincial, la telefonía celular y la transmisión de datos (Cantamutto y Wainer, 2013: 25).

públicas, lo que abrió una plataforma para las inversiones extranjeras y el gran capital concentrado local<sup>13</sup>. En segundo lugar, se redujeron los regímenes de promoción industrial, se terminaron las preferencias en las compras estatales hacia las empresas locales, y se avanzó en una reducción del empleo público y la administración (Cantamutto y Wainer, 2013: 29-30). Ambos componentes del programa de reformas implicaron un cambio drástico con lo que aún quedaba del modelo de sustitución de importaciones<sup>14</sup>. Sin embargo, tales medidas, si bien permitieron controlar parcialmente el déficit público, no lograron dar inicio a un nuevo ciclo de crecimiento ni doblegar la inflación. Fue entonces que se llevó adelante una medida más drástica: se estableció un régimen de paridad cambiaria fija con el dólar y un esquema de caja de conversión -conocido como *plan de convertibilidad*-, por medio del cual el Estado estaba impedido de ampliar la base monetaria sin respaldo en reservas internacionales, lo que en la práctica implicaba que el Banco Central renunciaba a su rol de prestamista de última instancia del sector financiero y del Tesoro (Cantamutto y Wainer, 2013; Gerchunoff y Llach, 2008). De este modo, la apertura comercial, la apreciación cambiaria y el tipo de cambio fijo debían permitir el “disciplinamiento” de los precios internos, al hacerlos converger con la inflación estadounidense.

El régimen macroeconómico fue exitoso en sus metas de corto plazo: logró inducir un ciclo de crecimiento del PIB, un aumento de la inversión y un cambio técnico que “modernizó” parcialmente al capitalismo doméstico (Piva, 2015). Sin embargo, el esquema tuvo dos consecuencias de relevancia. En primer término, si bien una parte de las empresas pudo adaptarse “ofensivamente” a las nuevas condiciones, al menos en la primera fase del modelo -llevando adelante planes de inversión, aumentos de productividad y flexibilización en el uso de la fuerza de trabajo-, otras empresas no pudieron enfrentar el patrón de economía abierta, lo que implicó quiebras y, por tanto, un proceso de

<sup>13</sup> Se trató de la Ley de Reforma del Estado sancionada en agosto de 1989. Como señalan Cantamutto y Wainer (2013), el proceso de privatizaciones dio lugar a la conformación de una *comunidad de negocios* entre bancos acreedores de deuda argentina, grupos transnacionales y grupos concentrados locales. A partir de esta lógica, y siguiendo una clara “división del trabajo”, se reconstituyó un bloque dominante en la Argentina de comienzos de los noventa. Siguiendo una idea de Félix (2011), puede decirse que a mediados de los noventa esta comunidad comenzó a desmembrarse, cuando parte de la burguesía local fue cada vez menos capaz de competir en el marco de una economía abierta con las empresas transnacionales, y empezó a vender sus compañías a éstas.

<sup>14</sup> Este paquete de reformas estuvo regulado por la Ley de Emergencia Económica, sancionada al mismo tiempo que la Ley de Reforma del Estado. El arancel promedio se redujo de 26,5% a 9,7% en abril de 1991. Se eliminaron derechos específicos y restricciones cuantitativas sobre las importaciones.

*centralización*. La política económica generó un sesgo contra los sectores productores de bienes y a favor de la expansión de los servicios (Fernández Bugna y Porta, 2008). En este contexto, tuvo lugar un proceso de empobrecimiento de los sectores más pequeños que no pudieron enfrentar las nuevas condiciones económicas. Como resultado general, se produjo la “consolidación de un perfil de especialización productiva *basado en la provisión de recursos naturales y/o la exportación de commodities fabriles* (...) en detrimento de la producción de manufacturas con mayor valor agregado y contenido tecnológico” (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014: 62).

El segundo punto crucial del régimen macroeconómico era su fragilidad externa. En la medida que la apertura no indujera un aumento de la productividad, el modelo dependía de la entrada de capitales externos que compensaran el déficit de cuenta corriente generado por la apreciación cambiaria<sup>15</sup>. Como anota Piva (2015: 24), dado que el nuevo régimen no indujo un salto significativo de productividad más allá del que tuvo lugar en los primeros años del mismo, en el contexto de una economía inserta en el mercado mundial, el proceso de acumulación tendió a descansar en mecanismos de extracción de *plusvalía absoluta*: aumento de la jornada laboral, intensificación del trabajo y caída de los salarios. En el caso de las actividades menos estructuradas, es de suponer que haya ocurrido una intensificación aún mayor de la explotación de la fuerza de trabajo. Ya en 1995, luego de la crisis mexicana, la economía argentina entró en un ciclo recesivo que impactó sobre las condiciones de vida de la población. Si bien dicha crisis se capeó gracias al financiamiento externo, una segunda ola de crisis en los países “emergentes” llevó a una recesión a partir de 1998 de la que el modelo de caja de conversión ya no podría salir. La negativa de los organismos internacionales a seguir financiando a la economía argentina -que, aún luego de las múltiples reformas, continuaba teniendo déficit fiscal- condujo a una sostenida crisis que acabó forzando el abandono del régimen convertible.

IV. Una mirada estilizada sobre el nuevo “consenso” de los economistas de la región permite inscribir -sin asignar a ello un carácter explicativo, sino a la manera de una “afinidad electiva” - los cambios ocurridos en el régimen de acumulación tras la salida del régimen de convertibilidad. Tras abandonar el consenso *pro-mercado*, el nuevo clima de ideas

<sup>15</sup> De acuerdo con el modelo de caja de conversión, la falta de divisas iba a implicar una restricción del mercado local, haría subir la tasa de interés doméstica y eso atraería nuevos capitales, reiniciando el ciclo. Sin embargo, este proceso de ajuste automático implicaba atravesar una recesión en la que el gobierno carecía de instrumentos expansivos o contra cíclicos.

tendió a otorgar al Estado una importancia crucial en el proceso de acumulación. De acuerdo con la nueva línea, los países latinoamericanos debían mantener un tipo de cambio real alto y competitivo que permitiera un crecimiento sostenido sobre la base del dinamismo del sector exportador agroindustrial y en un nivel salarial relativamente bajo<sup>16</sup>.

En esta línea, la salida del modelo macroeconómico instalado en los años noventa tuvo su origen en una gran devaluación que implicó una fuerte retracción de los ingresos de los trabajadores hacia el capital y los sectores exportadores<sup>17</sup>. El nuevo régimen macroeconómico descansó, a partir de entonces, sobre una serie de puntos relevantes. En primer término, el mantenimiento de un tipo de cambio real competitivo y estable (Damill, Frenkel y Rapetti, 2014) que permitió mejorar el balance comercial -al reducir la capacidad importadora y fomentar las exportaciones- y, correlativamente, incrementar las reservas. Este punto fue posibilitado por el sostenido incremento de los precios de los *commodities* argentinos. En segundo término, la reestructuración de la deuda externa en *default*, permitió recomponer los pagos a los acreedores internacionales. En tercer lugar, se implementaron retenciones a las exportaciones que dieron lugar a la existencia de superávit fiscal.

Hasta el año 2007, este cambio de reglas macroeconómicas hizo posible un proceso de *sustitución de importaciones* que relanzó el creci-

<sup>16</sup> Este nuevo consenso “neodesarrollista”, como se lo conoce actualmente (Félicz, 2012), revisa los tópicos clásicos del pensamiento cepalino formulado por Prebisch (1949) y del enfoque de las estructuras productivas desequilibradas (Diamand, 1972), y reemplaza la idea de crecimiento *hacia adentro* por la de crecimiento desde adentro, entroncando de este modo con la reformulación del pensamiento heterodoxo de CEPAL de los años ochenta (véase Sztulwark, 2005). Como se ve, parte de este conjunto de propuestas de política económica son *complementarias* pero no *opuestas* a las del Consenso de Washington. En parte vienen a indicar una “segunda generación” de políticas. En esta línea, los organismos internacionales postulan, además, que los Estados deben disponer de programas de asistencia social de amplio espectro para cubrir a la población que *aún no pudo ser incorporada* a la senda de crecimiento económico.

<sup>17</sup> A partir de la ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del régimen cambiario, sancionada en el año 2002, un nuevo gobierno justicialista llevó adelante la salida de la devaluación. Al respecto, algunas interpretaciones subrayan que sobre el final de los años noventa el capital extranjero que se había consolidado en el sector de servicios privatizados era partidario de avanzar hacia una dolarización como salida a la crisis. En cambio, distintas fracciones del capital concentrado local -con capacidad exportadora-, otros sectores mercado-internistas y quienes habían fugado divisas luego de vender su participación en empresas nacionales, eran partidarios de la salida devaluatoria (Basualdo, 2011; Cantamutto y Wainer, 2013). Al mismo tiempo, una parte del movimiento obrero apoyaba esta última variante, la que consideraba que permitiría una fase expansiva en materia de empleo. De este modo se habría configurado un nuevo bloque en el poder tras la salida de la convertibilidad.

miento económico a tasas elevadas. A diferencia de lo ocurrido en los años noventa, el abaratamiento relativo de la fuerza de trabajo, fruto de la devaluación, indujo un proceso de absorción de mano de obra que coexistió con un aumento de la tasa de ganancia empresaria (CENDA, 2010). Como apunta Schorr (2012), la nueva estructura de precios relativos favoreció a los sectores productores de bienes en detrimento de los proveedores de servicios. Esto se tradujo en que la industria manufacturera fue una de las actividades que lideró el crecimiento posterior a la crisis, en especial, los textiles, la metalmecánica, alimentos y bebidas y automotores (Fernández Bugna y Porta, 2008).

Sin embargo, diversos autores coinciden en señalar la ausencia de un cambio estructural en la economía argentina posterior a la devaluación. En primer término, se consolidó un *patrón de especialización* basado sobre la exportación de *commodities* agroindustriales y en la explotación de recursos naturales (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014). En segundo lugar, se profundizó la extranjerización en los núcleos dinámicos de la economía, lo que hizo a ésta más sensible a las remisiones de utilidades y la fuga de capitales<sup>18</sup>. En tercer lugar, como apunta Piva (2015) la acumulación de los capitales mercado-internistas se basó principalmente sobre estrategias *trabajo-intensivas* y en la protección brindada por el tipo de cambio y un costo salarial bajo. De esta manera, la acumulación siguió descansando en la generación de plusvalor absoluto, a partir de la mayor incorporación de fuerza de trabajo al proceso productivo. Esta dinámica consolidó la *heterogeneidad estructural* preexistente.

La fragilidad externa de la economía argentina y su exposición al alza de los precios de sus productos de exportación, condujo a un sostenido aumento de la inflación doméstica que comenzó a horadar el tipo de cambio real. Al mismo tiempo, el aumento de los niveles de empleo y la revitalización de las negociaciones paritarias coadyuvaron en un incremento de los salarios reales. De este modo, el nuevo régimen macroeconómico comenzó a mostrar tasas de crecimiento más bajas a partir de 2007, al ponerse en cuestión dos de sus principales pilares. Adicionalmente, la ausencia de un cambio estructural propició una vuelta a la *restricción externa* (Beckerman, 2014; Gaggero, Schorr y Wainer, 2014), en la que incidió una no poco acentuada fuga de capitales, todo lo cual derivó en un freno del ciclo de acumulación en el sector indus-

<sup>18</sup> Gaggero, Schorr y Wainer (2014) indican que se habría pasado de una extranjerización “extensiva” durante los años noventa a una “en profundidad” durante la actual década. Esto es así porque mientras que la cúpula empresaria se transnacionalizó durante la década anterior, en la fase actual lo que ocurrió fue que ésta aumentó su importancia relativa.

trial demandante de bienes importados y, por derivación, en el conjunto de la actividad. De este modo, el régimen económico ingresó en una suerte de “segunda fase”<sup>19</sup>, que aún se mantiene vigente.

### 3. Transformaciones económicas y evolución del mercado de trabajo urbano

El propósito de esta sección es mostrar la evolución de la estructura ocupacional durante las distintas fases mencionadas para analizar cómo impactaron los cambios ocurridos en el régimen de acumulación sobre el mercado de trabajo. En primer lugar, la **tabla 1** muestra indicadores básicos, cuya lectura permite advertir que a lo largo de cada fase tuvieron lugar distintos comportamientos: (a) un escenario de *relativo* pleno empleo que se mantuvo desde la ISI hasta mediados de los años ochenta que, sin embargo, coincidió con una caída de la tasa de empleo, lo que revela un aumento del desaliento y de la destrucción de empleos generada por el programa económico de la dictadura; (b) un progresivo aumento de la tasa de desempleo desde mediados de los ochenta, con el estancamiento económico de esa década, que se profundizó con el proceso de reformas estructurales; (c) una reversión de estas tendencias y una reducción del desempleo en el ciclo de crecimiento posconvertibilidad, pero ya con un “piso” de desocupación que es históricamente más elevado.

Sin embargo, este análisis agregado no permite justipreciar las principales transformaciones ocurridas durante los años bajo estudio. Es por ello que nos parece adecuado tratar de establecer un “puente” entre dichas tendencias y el comportamiento del empleo. Para ello, conviene analizar la evolución seguida por la *distribución sectorial de la fuerza de trabajo según estratos de productividad y ramas de actividad, y los ingresos laborales derivados de su inserción ocupacional*. Los siguientes dos acápitales examinan estos aspectos.

<sup>19</sup> Otro de los pilares que se revirtió en esta segunda etapa fue la existencia de superávit fiscal. La política expansiva pudo ser sostenida sobre la base de dos expedientes fundamentales: en primer lugar, se nacionalizó el sistema de jubilaciones y pensiones a partir de 2008, lo que implicó un ingreso de fondos para el Estado y la adquisición de los bonos que el extinto sistema de capitalización tenía en su poder. En 2012, además, se modificó la Carta Orgánica del Banco Central, habilitando la emisión monetaria para financiar el déficit. Dicha Carta Orgánica se había modificado a comienzos del gobierno de Menem para asegurar que éste dejaría de financiar al Tesoro y, de este modo, el déficit de las cuentas públicas. Fue un “gesto” más para generar confianza acerca del nuevo orden macroeconómico que quería imponerse.

**Tabla 1.** Tasas básicas del mercado de trabajo. Gran Buenos Aires, 1974-2014. En Porcentajes.

	ISI	Final ISI e inicio del ajuste				Reformas estructurales			Crecimiento bajo políticas heterodoxas		
	1974 Oct	1980 Oct	1986 Oct	1988 Oct	1992 Oct	1998 Oct	2001 Oct	2003 IV	2007 IV	2014 IV	
Tasa de Actividad	40,7	39,7	40,1	40,6	41,7	45,2	44,0	48,5	47,7	46,5	
Tasa de Actividad sin planes de empleo							43,6	46,2	47,4	46,1	
Tasa de Empleo	39,7	38,8	38,3	38,2	39,0	39,1	35,5	41,0	44,0	43,2	
Tasa de Empleo sin planes de empleo							35,0	38,6	43,7	42,8	
Tasa de Desocupación	2,4	2,3	4,5	5,7	6,7	13,4	19,3	15,5	7,8	7,2	
Tasa de Desocupación sin planes de empleo							19,5	16,3	7,8	7,3	
Tasa de Subocupación	4,4	4,8	7,5	7,8	7,3	14,1	16,7	17,2	10,0	10,0	

Nota: Dado que entre 1974 y 1993 la tasa de subocupación fue calculada por INDEC sin distinguir subempleo demandante de no demandante, se continuó esa metodología a lo largo de toda la serie.

Fuente: Elaboración propia sobre microdatos de la EPH-INDEC para los períodos indicados. Disponibles en: <[www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)>

### 3.1. Distribución sectorial de la fuerza de trabajo<sup>20</sup> y ramas de actividad<sup>21</sup>

El impacto de los cambios en la estructura productiva se revela en la

<sup>20</sup> Utilizamos aquí la orientación teórico-metodológica propuesta en investigaciones previas (Salvia, 2012; Salvia, Vera y Poy, 2015) que retoma el planteo de PREALC-OIT (1978). Se evalúa la heterogeneidad estructural de los mercados de trabajo de los países subdesarrollados a partir de la existencia de ocupaciones en un *sector dinámico* - también llamado formal- que reúne los estratos de elevada productividad y productividad intermedia; y un sector -alternativamente designado como *sector informal o microempresario*- muy vinculado con actividades de “refugio” y autoempleo y al estrato de productividad más bajo de los servicios y la manufactura. Por razones de espacio, no es posible presentar toda la discusión conceptual aquí, pero vale aclarar que el enfoque de investigación no confunde, como hace el planteo actual de OIT (Hussmans, 2004), los atributos de productividad del trabajo con aquellos relativos a su registración formal/legal. Desde el punto de vista operacional, el sector microempresario incluye a los trabajadores independientes no profesionales (patrones y cuentapropistas) y a los ocupados en empresas de hasta cinco trabajadores.

<sup>21</sup> Para el análisis de ramas de actividad se llevó adelante un proceso de compatibiliza-

**Tabla 2.** Participación de los sectores y categorías económico-ocupacionales en el total del empleo. Gran Buenos Aires, 1974-2014. En porcentajes respecto del total de ocupados.

	ISI	Final ISI e inicio del ajuste				Reformas estructurales			Posconvertibilidad		
	1974 Oct	1980 Oct	1986 Oct	1988 Oct	1992 Oct	1998 Oct	2001 Oct	2003 IV	2007 IV	2014 IV	
<b>Sector Formal</b>	<b>62,4</b>	<b>59,1</b>	<b>58,0</b>	<b>56,5</b>	<b>54,9</b>	<b>57,6</b>	<b>55,2</b>	<b>47,5</b>	<b>54,4</b>	<b>57,3</b>	
Asalariados	59,2	54,7	54,6	52,1	51,5	53,2	51,3	44,2	51,1	54,0	
No asalariados	3,2	4,4	3,4	4,5	3,4	4,4	4,0	3,4	3,3	3,3	
Patrones formales	2,3	2,2	1,9	2,0	2,1	1,9	2,0	1,6	1,4	1,1	
Cuenta propia prof.	0,9	2,2	1,5	2,5	1,3	2,5	2,0	1,7	1,9	2,3	
<b>Sector Microempresario</b>	<b>37,6</b>	<b>40,9</b>	<b>42,0</b>	<b>43,5</b>	<b>45,1</b>	<b>42,4</b>	<b>43,5</b>	<b>46,7</b>	<b>45,0</b>	<b>41,8</b>	
Asalariados	12,0	13,3	12,5	14,5	15,8	17,0	15,5	19,8	19,4	16,4	
No asalariados	25,6	27,6	29,5	29,0	29,3	25,4	28,0	26,9	25,6	25,3	
Patrones informales	2,0	2,6	2,4	2,5	3,4	3,1	2,7	2,1	2,9	1,9	
Cuenta propia informales	16,9	18,3	18,6	17,8	18,8	15,4	18,4	18,3	15,2	17,0	
Servicio doméstico	6,6	6,7	8,4	8,6	7,1	6,9	6,9	6,5	7,5	6,4	
<b>Planes de empleo</b>							<b>1,3</b>	<b>5,8</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>	
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	
<b>Tasa de desocupación (sobre PEA)</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>	<b>4,5</b>	<b>5,7</b>	<b>6,7</b>	<b>13,4</b>	<b>19,3</b>	<b>15,5</b>	<b>7,8</b>	<b>7,2</b>	

Fuente: Elaboración propia sobre microdatos de la EPH-INDEC para los períodos indicados. Disponibles en: <[www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)>

distribución de la fuerza de trabajo según estratos de productividad. Para los distintos períodos consignados, el análisis nos permite advertir los siguientes aspectos:

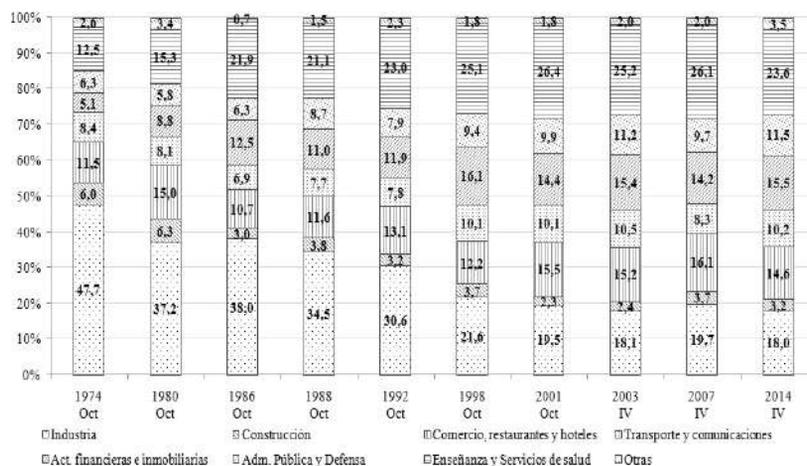
a. Entre el final de la ISI y el inicio del proceso de ajuste ortodoxo (1974-1988), la participación del sector más dinámico en la estructura económico-ocupacional se redujo casi 6 p.p., pasando de 62,4% a 56,5% entre puntas del período, respectivamente (**tabla 2**). Esta *performance* estuvo asociada con una caída en la participación de las posiciones asalariadas, frente al comportamiento inverso observado en el caso de los no asalariados. Este aspecto había sido señalado tempranamente por Villarreal (1984) y estuvo vinculado directamente con el inicio de los procesos de reestructuración productiva asociados con el comienzo del programa de ajuste estructural.

Estas tendencias se confirman cuando se considera la distribución del

---

ción entre las bases de la EPH 1974-2003, el CAES MERCOSUR que se aplicó entre 2003 y 2011 y el nuevo CAES MERCOSUR que entró en vigencia a partir de ese año y perdura hasta la actualidad.

**Gráfico 1A.** Participación de las actividades económicas en el sector formal. Gran Buenos Aires 1974-2014. En porcentajes respecto del total de ocupados del sector formal.

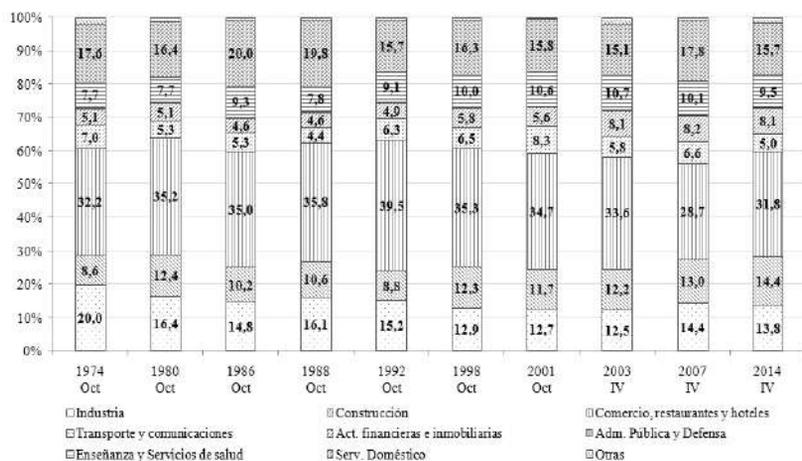


Fuente: Elaboración propia sobre microdatos de la EPH-INDEC para los períodos indicados. Disponibles en: <[www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)>

empleo según rama de actividad al interior de cada uno de los estratos de productividad considerados (**gráficos 1A** y **1B**). En efecto, se observa la importante retracción que tuvo el empleo industrial en el sector dinámico -pasó de 47,7% a 34,5% entre 1974 y 1988- a favor de empleos en el sector terciario de la economía. Las tendencias apuntadas dan cuenta del modo en que impactó el cambio en el modelo de acumulación a partir de mediados de los setenta en el mercado de trabajo urbano y la incidencia del proceso de desindustrialización iniciado tras el programa de ajuste. Debe tenerse en cuenta, además, que parte de esta retracción se encuentra asociada con las estrategias de tercerización de empresas industriales, que pasaron a contratar funciones anteriormente llevadas adelante por asalariados incorporados a sus plantillas de personal. Por su parte, la estructura del empleo en el sector microempresario informal mantuvo una composición similar por rama de actividad entre 1974 y 1988 si bien también se verificó una retracción del empleo industrial y un aumento de la participación de los empleos en la construcción, el comercio y el servicio doméstico lo que permitiría dar cuenta de algunos de los rasgos de “refugio” que adquirió este sector durante los ochenta.

b. Durante el ciclo de reformas estructurales bajo un régimen de con-

**Gráfico 1B.** Participación de las actividades económicas en el sector microempresario. Gran Buenos Aires 1974-2014. En porcentajes respecto del total de ocupados del sector microempresario.



Fuente: Elaboración propia sobre microdatos de la EPH-INDEC para los períodos indicados. Disponibles en: <[www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)>

vertibilidad (1992-2001), tuvo lugar un doble proceso. Por un lado, entre 1988 y 1992, se verificó una destrucción neta de empleos. Este comportamiento tuvo que ver tanto con la reestructuración productiva derivada de la apertura económica -en el sector más protegido- cuanto con la destrucción de empleos públicos -como resultado de la ley de reforma del Estado-. Esto condujo a que, hacia 1992, la participación del sector dinámico en la estructura económico-ocupacional fuera casi 8 p.p. más baja que en 1974, profundizando las tendencias de la década previa. Sin embargo, tras la salida de la crisis del Tequila se verificó una nueva expansión del empleo, asociada tanto con una nueva ola de contrataciones en el sector público como a una expansión de los no asalariados profesionales en el sector privado (Salvia, Vera y Poy, 2015). Entre 1998 y 2001, es decir, en el momento más crítico del programa de ajuste, el incremento del desempleo fue la cara más visible de este proceso. En este marco, volvió a reducirse el peso del sector más dinámico en la estructura económico-ocupacional -que, en 2001, tenía una participación de 55,2%, semejante a la verificada en 1992- al tiempo que, si bien se incrementó la participación relativa del sector microempresario -que era 43,5% en 2001-, también lo hicieron los programas de empleo que el Estado empezó a instrumentar desde mediados de los '90.

Si se considera la composición del empleo por rama de actividad, según el estrato de productividad, se visualiza que, en el sector dinámico tuvo lugar, entre 1988 y 2001, una nueva retracción de la participación del empleo industrial -casi 14 p.p.-, mientras que creció el peso relativo del empleo en las ramas comercio y servicios (financieros e inmobiliarios), así como los vinculados con enseñanza y servicios de salud. En conjunto, estas tendencias agudizaron los cambios que la estructura ocupacional venía procesando desde la década anterior. Es importante notar, en cambio, que la distribución del empleo en el sector de baja productividad, en materia de ramas de actividad, se mantuvo estable, es decir, con preeminencia de los servicios, el comercio y la construcción.

c. Finalmente, durante el ciclo de crecimiento económico posconvertibilidad (2003-2014), también es posible registrar una doble tendencia. Por un lado, entre 2001 y 2003, esto es, durante la fuerte crisis y devaluación que siguieron a la salida del régimen de caja de conversión, tuvo lugar una reducción significativa de la participación del sector formal/dinámico en la estructura del empleo, que era 47,5% en 2003, el valor más bajo de toda la serie histórica. El empleo en el sector microempresario, por su parte, pasó a representar 46,7% del total de ocupaciones, mientras que los programas de empleo incrementaron su participación a 5,8%. A partir de 2003, dado el ciclo de crecimiento vinculado con la sustitución de importaciones se produjo un incremento de la absorción de fuerza laboral. En este marco, el peso del sector dinámico se incrementó -pasando de 47,5% a 57,3% de la estructura económico-ocupacional entre 2003 y 2014- lo que estuvo asociado, principalmente, con un incremento de las posiciones asalariadas. En efecto, mientras que durante las dos fases anteriores se había verificado una tendencia a la reducción de la participación relativa de los asalariados en la estructura ocupacional, el ciclo abierto tras la devaluación implicó un comportamiento inverso. Como contracara, el peso del sector microempresario en la estructura económico-ocupacional pasó de 46,7% a 41,8%, lo que se explicó, principalmente, por una menor presencia relativa de asalariados, mientras se mantuvo estable el peso relativo de los no asalariados.

Ahora bien, más allá de estos cambios, la composición del empleo según rama de actividad entre los distintos estratos de productividad muestra una importante estabilidad. Esto podría indicar, en el nivel del mercado laboral, la mencionada ausencia de cambios sustantivos en la estructura productiva. Tanto en el sector dinámico como en el sector microempresario, la construcción aumentó su participación relativa en el empleo, y también lo hizo el empleo vinculado con actividades financie-

ras e inmobiliarias. En cambio, uno de los rasgos de larga duración del mercado de trabajo es la baja participación del empleo industrial en la estructura económico-ocupacional.

### **3.2. Ingresos laborales y desigualdades sectoriales en el largo plazo**

En esta sección se examina el modo en que las fases macroeconómicas analizadas incidieron sobre los ingresos laborales de la fuerza de trabajo. Dado que el apartado anterior exploró la heterogeneidad del sistema ocupacional como resultado de los cambios ocurridos en la estructura productiva, cabe evaluar el modo en que las remuneraciones reales variaron teniendo en cuenta el sector de inserción de la fuerza laboral. Al mismo tiempo, interesa examinar cómo variaron las brechas de ingresos entre los ocupados de cada uno de los estratos de productividad considerados.

a. Entre 1974 y 1988, como resultado de la aplicación del programa económico de la dictadura militar y las características que asumió el “decenio regresivo”, tuvo lugar una sistemática retracción de las remuneraciones reales de la ocupación principal<sup>22</sup> para los distintos sectores y categorías económico-ocupacionales (**tabla 3A y 3B**). Esta tendencia fue más acentuada entre los ocupados del sector microempresario que entre los del sector dinámico. A su vez, mientras que en el sector menos estructurado la retracción de ingresos afectó tanto a asalariados como a no asalariados -en proporciones similares-, en el sector moderno la caída de los ingresos fue significativamente más alta para los asalariados que para los no asalariados, quienes habían incrementado sus remuneraciones entre 1980 y 1986. Esto revela que los resultados del programa económico aplicado por el gobierno militar provocaron una pérdida de ingresos para los trabajadores y que el estancamiento de los ochenta agudizó esa tendencia. Al mismo tiempo, cabe conjeturar que una “saturación” del sector menos estructurado puede haber acentuado la pérdida de ingresos.

Las brechas de ingresos laborales al interior de la estructura económico-ocupacional se mantuvieron estables entre 1974 y 1980, pero se profundizaron a partir de entonces, llegando a un máximo en 1988, con el agudo proceso de empobrecimiento que signó el final de la década (**gráfico 2**). La mayor distancia del sector dinámico en ese año respecto del ingreso promedio se asocia, casi en su totalidad, con el compor-

<sup>22</sup> A lo largo de todo el trabajo se hace referencia a los ingresos reales, es decir, deflactados según el IPC del INDEC (hasta 2007), y por una serie de deflatores basados sobre IPC 7 Provincias y el IPC GB (elaborado por extécnicos del INDEC).

**Tabla 3A.** Evolución de la remuneración real de la ocupación principal según sector y categoría ocupacional. Gran Buenos Aires, 1974-2014. En pesos del segundo trimestre de 2014.

	ISI	Final ISI e inicio del ajuste				Reformas estructurales			Crecimiento bajo políticas heterodoxas		
		1974 Oct	1980 Oct	1986 Oct	1988 Oct	1992 Oct	1998 Oct	2001 Oct	2003 IV	2007 IV	2014 IV
<b>Sector Formal</b>	<b>11.206</b>	<b>9.830</b>	<b>9.407</b>	<b>6.855</b>	<b>7.888</b>	<b>8.886</b>	<b>8.719</b>	<b>6.326</b>	<b>7.186</b>	<b>7.117</b>	
Asalariados	10.773	8.987	8.488	6.025	7.021	7.670	7.738	5.907	6.875	7.052	
No Asalariados	19.247	20.309	24.305	16.500	20.954	23.659	21.408	11.843	12.029	8.169	
<b>Sector Microempresario</b>	<b>8.745</b>	<b>7.877</b>	<b>6.407</b>	<b>4.096</b>	<b>6.479</b>	<b>5.057</b>	<b>4.368</b>	<b>2.914</b>	<b>3.898</b>	<b>3.738</b>	
Asalariados	7.327	6.127	4.781	3.263	4.828	4.157	4.181	2.809	3.376	3.906	
No Asalariados	9.413	8.722	7.097	4.513	7.367	5.659	4.472	2.991	4.293	3.629	
<b>Total</b>	<b>10.281</b>	<b>9.032</b>	<b>8.147</b>	<b>5.656</b>	<b>7.253</b>	<b>7.263</b>	<b>6.743</b>	<b>4.634</b>	<b>5.698</b>	<b>5.692</b>	

Nota: Excluye planes de empleo.

Fuente: Elaboración propia sobre microdatos de la EPH-INDEC para los períodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

**Tabla 3B.** Evolución de la remuneración real de la ocupación principal según sector y categoría ocupacional. Gran Buenos Aires, 1974-2014. En pesos del segundo trimestre de 2014. Base 1974=100.

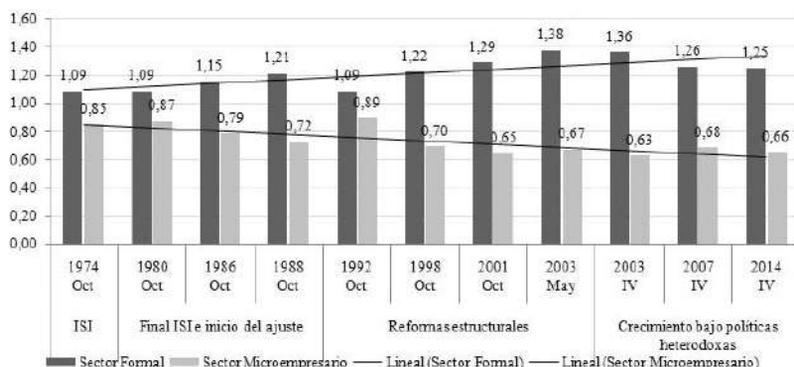
	ISI	Final ISI e inicio del ajuste				Reformas estructurales			Crecimiento bajo políticas heterodoxas		
		1974 Oct	1980 Oct	1986 Oct	1988 Oct	1992 Oct	1998 Oct	2001 Oct	2003 IV	2007 IV	2014 IV
<b>Sector Formal</b>	<b>100</b>	<b>88</b>	<b>84</b>	<b>61</b>	<b>70</b>	<b>79</b>	<b>78</b>	<b>56</b>	<b>64</b>	<b>64</b>	
Asalariados	100	83	79	56	65	71	72	55	64	65	
No Asalariados	100	106	126	86	109	123	111	62	62	42	
<b>Sector Microempresario</b>	<b>100</b>	<b>90</b>	<b>73</b>	<b>47</b>	<b>74</b>	<b>58</b>	<b>50</b>	<b>33</b>	<b>45</b>	<b>43</b>	
Asalariados	100	84	65	45	66	57	57	38	46	53	
No Asalariados	100	93	75	48	78	60	48	32	46	39	
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>88</b>	<b>79</b>	<b>55</b>	<b>71</b>	<b>71</b>	<b>66</b>	<b>43</b>	<b>55</b>	<b>55</b>	

Nota: Excluye planes de empleo.

Fuente: Elaboración propia sobre microdatos de la EPH-INDEC para los períodos indicados. Disponibles en: <www.indec.gov.ar>

tamiento de los no asalariados. En el sector microempresario informal, el incremento de la brecha respecto del ingreso medio estuvo ligado con la ya comentada retracción tanto de los asalariados como de los no asalariados.

**Gráfico 2.** Evolución de la brecha de la remuneración real de la ocupación principal por sectores económico-ocupacionales. Gran Buenos Aires 1974-2014. Ingreso Medio Horario=1



Fuente: Elaboración propia sobre microdatos de la EPH-INDEC para los períodos indicados. Disponibles en: <[www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)>

b. El proceso de estabilización que siguió a las crisis hiperinflacionarias de fines de los ochenta implicó una recomposición de las remuneraciones reales para los distintos sectores y categorías económico-ocupacionales. Entre 1992 y 1998 se produjo una importante mejora de las remuneraciones reales del sector dinámico. En cambio, luego de la recomposición inicial verificada entre 1988 y 1992, las remuneraciones del sector microempresario informal se redujeron entre ese año y 2001. Este proceso fue más acentuado entre los no asalariados, lo que da cuenta de que, en un contexto de apertura, los trabajadores independientes menos calificados parecen haber sido los más expuestos a un proceso de empobrecimiento absoluto.

Este desigual comportamiento de los ingresos se tradujo en la ampliación de las brechas entre el sector formal/dinámico y el sector microempresario. Mientras que entre 1988 y 1992 tuvo lugar una importante retracción de las brechas de ingresos, por el ya mencionado efecto de la estabilización que permitió una recomposición de las remuneraciones, la mayor concentración económica y la apertura se tradujeron en una pérdida de participación del sector menos estructurado en la distribución. Tanto los asalariados como los no asalariados del sector microempresario vieron incrementarse su distancia respecto del ingreso medio, situación inversa a la de los asalariados y, especialmente, no asalariados del sector dinámico.

c. La maxidevaluación que siguió a la crisis del modelo de caja de conversión supuso una fuerte traslación de ingresos a partir del cambio de

la estructura de precios relativos. Entre 2003 y 2007 tuvo lugar la mayor recomposición de ingresos de todo el ciclo, mientras que esta recuperación tendió a debilitarse luego de ese año. Esta dinámica coincide con la tendencia macroeconómica general que fue comentada en la sección inicial. La mejora de los ingresos entre puntas del período fue más intensa en el sector microempresario, especialmente entre los asalariados, que había sido uno de los sectores más castigados por la devaluación. En el sector dinámico sólo los asalariados recuperaron sus ingresos reales, mientras que el comportamiento registrado por los no asalariados parece mostrar una tendencia diferente (sin poder descartarse una mayor subdeclaración de ingresos).

Como cabe esperar, estas tendencias incidieron en las brechas de remuneraciones entre los sectores que componen la estructura económico-ocupacional. En este sentido, el sector formal retrajo su brecha respecto del ingreso medio entre 2003 y 2014, comportamiento que se explica principalmente por lo ocurrido con los no asalariados. En cambio, en el sector microempresario informal se observan dos comportamientos divergentes. Por un lado, los asalariados ocupados en microempresas redujeron su brecha con respecto al ingreso medio, aspecto que puede estar vinculado tanto con una revitalización de los mecanismos de negociación salarial -principalmente para los trabajadores registrados-, como al efecto que produce la actualización del salario mínimo, vital y móvil. En cambio, los no asalariados informales profundizaron su distancia con respecto al ingreso medio, lo que estaría indicando el sostenido empobrecimiento tanto relativo como absoluto de ese sector de la estructura ocupacional.

## Reflexiones finales

En este trabajo hemos examinado la evolución de largo plazo de la estructura económica argentina y su vinculación con los cambios ocurridos en la estructura del empleo. El enfoque propuesto buscó señalar cómo, en el caso de un país periférico, la desarticulación de un modelo “cerrado” de industrialización provocó una erosión de la relativa homogeneidad de la estructura ocupacional y un incremento tendencial de la participación del empleo en sectores de baja productividad. Esto sería el resultado de una mayor heterogeneidad estructural, observable en términos de la estructura productiva y del mercado de trabajo (Salvia, 2012; Salvia, Vera y Poy, 2015).

A partir de los años setenta, los diversos ensayos de apertura económica condujeron a que una parte de la fuerza de trabajo se insertara en actividades informales, al tiempo que las propias transformaciones de

la estructura productiva llevaron a articulaciones entre el sector microempresario y el sector dinámico como una estrategia para reducir costos ante un escenario más competitivo. Estos rasgos se profundizaron durante la década de implementación de reformas estructurales, con su correlato sobre las condiciones de vida de los trabajadores y la desigualdad originada en la demanda laboral.

Ahora bien, algunos de estos rasgos se revirtieron parcialmente en la última década y media. ¿Se trata, por lo tanto, de un “nuevo modelo de acumulación”? Como se indicó, hay al menos dos posiciones. Por un lado, se recompuso la absorción de fuerza de trabajo en un contexto de “protección”, propiciada por el tipo de cambio alto. Esta dinámica se contrapuso al “crecimiento sin empleo” que había sido uno de los rasgos más ostensibles de los años de reforma estructural. Por otro lado, los sectores que más crecieron fueron aquellos que más se habían retraído en los años del régimen de convertibilidad. Al mismo tiempo, el endeudamiento externo dejó de tener el peso estructural registrado en las últimas tres décadas del siglo pasado. Hasta aquí, entonces, argumentos a favor de un cambio sustantivo del modelo (Varesi, 2011).

Pero, por otro lado, cabe apuntar, como lo hacen Piva (2015) y Bonnet (2007), que algunos de los principales rasgos estructurales del proceso de acumulación que se consolidaron en las décadas previas han persistido: mayor extranjerización, estrategias de acumulación basadas sobre la generación de plusvalor absoluto, y una orientación global del capitalismo argentino hacia la exportación por parte del complejo agrominero-sojero. Otro de los rasgos de largo plazo parece ser la consolidación de una pauta salarial baja.

En la misma línea, como resultado de este artículo, cabe agregar la persistencia de una parte de la fuerza laboral ocupada en condiciones precarias, o inserta en actividades de baja productividad, cuyas condiciones de reproducción se encuentran limitadas o que han experimentado un proceso de empobrecimiento en el largo plazo. Estos rasgos, si bien han mostrado ductilidad a lo largo de las diferentes fases estudiadas, conducen a reflexionar sobre los elementos persistentes del régimen de acumulación y su expresión en el nivel de la estructura ocupacional urbana.

## Bibliografía

- Arceo, E. (2003). *Argentina en la periferia próspera*, Buenos Aires: UNQUI-FLACSO-IDEP.
- Arza, C. (2010). “La política previsional: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios”, en: S. Torrado (dir.): *El costo social del*

- ajuste. Argentina (1976-2002)*, T. 2, pp. 257-300, Buenos Aires: EDHASA.
- Azpiazu, D., Basualdo, E. y Khavisse, M. (2004): *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta. Edición definitiva*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Azpiazu, Daniel (1991): "Programas de ajuste en la Argentina de los años ochenta: ¿década perdida o decenio regresivo?", ponencia presentada en el Seminario "Ajuste económico, sindicalismo y transición política en los años ochenta", organizado por el Memorial de América Latina, San Pablo.
- Basualdo, E. (2010) *Estudios de historia económica argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Basualdo, E. (2011). Modelo de acumulación y sistema político en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera. En: *Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual*, Buenos Aires: Cara o Ceca.
- Bonnet, A. (2007). "Argentina: ¿nuevo modelo de acumulación?", *Anuario EDI*, 3, Buenos Aires: AEDI.
- Braun, O.; Joy, L. (1981). Un modelo de estancamiento económico - Estudio de caso sobre la economía argentina. *Desarrollo Económico*, 20(80), 585 - 604.
- Canitrot, Adolfo (1981). Orden social y monetarismo. *Cuadernos del CENDES*, Buenos Aires.
- Cantamutto, F. y Wainer, A. (2013): *Economía política de la Convertibilidad. Disputa de intereses y cambio de régimen*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- CENDA. (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002 - 2010*, Buenos Aires: Atuel.
- Damill, M. Frenkel, R.; Rapetti, M. (2014). "The New Millennium Argentine Saga: from Crisis to Success and from Success to Failure". Mimeo. CEDES.
- Damill, M.; Frenkel, R. (1993). "Restauración democrática y política económica: Argentina, 1984 - 1991". En J. A. M. Morales, Gary (Ed.), *La política económica en la transición a la democracia* (pp. 33 - 96). Santiago, Chile: CIEPLAN.
- Diamand, M. (1972). "La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio". *Desarrollo Económico*, (12), 45.
- Fanelli, J. M.. (2004). *Desarrollo Financiero, Volatilidad e Instituciones. Reflexiones sobre la Experiencia Argentina*, Fundación PENT.
- Féiz, M. (2011). *Un estudio sobre la crisis en un país periférico. La economía argentina del crecimiento a la crisis, 1991-2001*, Buenos Aires: El colectivo.
- Féiz, M. (2012). "Sin clase. Neodesarrollismo y neoestructuralismo en Argentina (2002-2011)". *Século XXI-Revista de Ciências Sociais*, 2(2), 9-43.
- Fernández Bugna, Cecilia y Porta, Fernando (2008), "El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural", **Realidad Económica**, 233, IADE, Buenos Aires.

- Fischer, S. (2012). "The Washington Consensus". In C. F. R. H. Bergsten, C. (Ed.), *Global Economics in Extraordinary Times: Essays in Honor of John Williamson* (pp. 11 - 24). Washington D.C.: Peter G. Peterson Institute for International Economics.
- Gaggero, A., Schorr, M. y Wainer, A. (2014) *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*, Buenos Aires: Crisis y Futuro Anterior.
- Gerchunoff, P.; Llach, L. (2008). *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Buenos Aires: Emecé.
- Gordon, D., Edwards, R. y Reich, M. (1986) *Trabajo segmentado, trabajadores divididos. La transformación histórica del trabajo en Estados Unidos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Graña, J. M. (2015). "Los problemas productivos de las empresas y su vinculación con el deterioro de las condiciones de empleo de los trabajadores". En J. Lindenboim y A. Salvia (coords.) *Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina 2002-2014*. Buenos Aires, Eudeba.
- Groisman, F. (2013). "Gran Buenos Aires: polarización de ingresos, clase media e informalidad laboral, 1974-2010", *Revista CEPAL*, (109), pp. 85-105.
- Hussmans, R. (2004) "Measuring the Informal Economy: From Employment in the Informal Sector to Informal Employment", *Working Paper*, 53, Ginebra: OIT.
- Iñigo Carrera, Juan (2007). *La formación económica de la sociedad argentina*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Kennedy, Damián (2012) *Economía Política de la Contabilidad Social*. Tesis inédita de Doctorado.
- Kessler, Gabriel (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Llach, Juan José (1978). Estructura ocupacional y dinámica del empleo en la Argentina: sus peculiaridades. 1947-1970. *Desarrollo Económico*, (68), pp. 539-591.
- Mallon, R. y Sourrouille, J. (1976): *La política económica en una sociedad conflictiva, el caso argentino*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Murmis, M. y Portantiero, J. C. (2006). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Neffa, Julio César (1998) *Modos de Regulación, Regímenes de Acumulación y su crisis en Argentina (1880-1996). Una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Nohlen, D. y Sturm, R. (1982). La heterogeneidad estructural como concepto básico de la teoría del desarrollo. *Revista de Estudios Políticos*, (28), pp. 45-74.
- Nun, J. (2003). *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- O'Donnell, Guillermo (1977): "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976", en *Desarrollo Económico* (64).
- Ortiz, R., Schorr, M (2006): "La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la 'década perdida'", en Pucciarelli, Alfredo (coord.): *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Siglo XXI.
- Orosio, J. (2005) "Patrón de reproducción del capital, crisis y mundialización". En: *Seminário Internacional REG GEN: Alternativas Globalização* (8 al 13 de Octubre de 2005, Rio de Janeiro, Brasil). UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Palomino, H. y Dalle, P. (2012). "El impacto de los cambios ocupacionales en la estructura social de la Argentina: 2003-2011", *Revista de Trabajo*, (8), 10, pp. 205-223.
- Peña, M. (2012): *Historia del pueblo argentino*, Buenos Aires: Emecé.
- Peralta Ramos, Mónica (1974) *Etapas de acumulación y lucha de clases en la Argentina (1930-1970)*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Pinto, A. (1976) Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina. *El trimestre económico*, (37), 145.
- Piore, M. (1983), "Notes for a Theory of Labor Market Stratification" en Edwards, R., Reich, M. y Gordon, D. (eds), *Labor Market Segmentation*. Lexington Mass, pp 125-149.
- Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*, Buenos Aires: Batalla de ideas.
- Portantiero, J. C. (1977): "Economía y política en la crisis argentina", *Revista Mexicana de Sociología*.
- Poy, S. (2015) "La estructura social del trabajo en el largo plazo y su evolución bajo distintos regímenes macroeconómicos. Gran Buenos Aires (1974-2014)", VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto Gino Germani.
- PREALC-OIT (1978). *Sector Informal. Funcionamiento y Políticas*, Santiago de Chile, PREALC-OIT.
- Salvia, A. (2012) *La Trampa Neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en la Argentina: 1992-2003*. Buenos Aires: Eudeba.
- Salvia, A., Vera, J. y Poy S. (2015). "Cambios y continuidades en la estructura ocupacional urbana argentina". En J. Lindenboim y A. Salvia (coords.) *Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina 2002-2014*. Buenos Aires, Eudeba.
- Schorr, M. (2012). "Argentina: ¿nuevo modelo o 'viento de cola'? Una caracterización en clave comparativa", *Nueva Sociedad*, (237), pp. 114-127.
- Schvarzer, J. y T., Andrés (2008). Modelos macroeconómicos en la argentina: del 'stop and go' al 'go and crush'", *Documento de Trabajo CESPAs*, 15, Buenos Aires.

- Sztulwark, S. (2005) *El estructuralismo latinoamericano*, Buenos Aires: Prometeo.
- Torrado, S. (2010), *El costo social del ajuste*, Tomo I, Buenos Aires, EDHASA.
- Varesi, G. A. (2011). "Argentina 2002-2011. Neodesarrollismo y radicalización progresista", **Realidad Económica**, 264, IADE, Buenos Aires, pp. 33-59.
- Villanueva, J. (1972). "El origen de la industrialización argentina". *Desarrollo Económico*, 12 (47).

# La relación entre estructura productivo-tecnológica, inserción internacional y desarrollo económico

*Daniel Schteingart\**

En este trabajo se recorrerán algunas teorías surgidas a partir de la segunda posguerra con el fin de explicar las causas del atraso económico y social de ciertas regiones del planeta en comparación con otras. En particular, el autor hará hincapié en el rol que cuatro teorías (el industrialismo, el neoschumpeterianismo, el neoestructuralismo y el neoliberalismo) han dado a la relación entre estructura productivo-tecnológica, inserción internacional y desarrollo económico. Si en las tres primeras, con diferentes matices, la estructura productivo-tecnológica no es neutral en términos de crecimiento de largo plazo y, por ende, de desarrollo, en la última sí. De este modo, al final de este estudio se realizará un balance crítico de las teorías expuestas.

**Palabras clave:** Estructura productiva – Desarrollo – Inserción internacional – Industrialización – Innovación tecnológica

---

\* Lic. en Sociología (UBA), magister en Sociología Económica (IDAES-UNSAM) y doctorando en Sociología (IDAES-UNSAM). Becario doctoral Conicet (tipo I). Este trabajo es una versión resumida del primer capítulo de su tesis de maestría, titulada "Estructura productivo-tecnológica, inserción internacional y desarrollo: hacia una tipología de senderos nacionales". danyscht@hotmail.com

## Links among productive-technological structure, international insertion and economic development

In this paper we revisit some theories which emerged after WWII in order to explain the causes of economic and social underdevelopment between different regions of the world. In particular, we will emphasize the role that four theories (industrialism, neoschumpeterianism, neostructuralism and neoliberalism) have given to the links among productive-technological structure, international insertion and economic development. While the productive-technological structure under the first three theories is not neutral in terms of long-term growth and thus economic development, it is indeed so in the last one. In this manner, at the end of this paper, a critical balance of these theories is performed.

**Keywords:** Productive structure – Development – International insertion – Industrialization – Technological innovation

Fecha de recepción: julio de 2015

Fecha de aceptación: febrero de 2016

## Introducción

El estudio de las causas y los determinantes del desarrollo material de las sociedades en general ha sido un tema ampliamente estudiado desde las ciencias sociales, y sus orígenes se remontan a los albores del capitalismo (siglos XVII, XVIII y XIX) (Conteras, 1999)<sup>1</sup>. En ese entonces, la economía política se constituyó en la disciplina científica que procuraba estudiar las leyes y fundamentos del progreso material y en la portavoz de la idea de que el crecimiento económico podía ser promovido (Larraín, 1998; Nahón *et al*, 2006). En este sentido, los mercantilistas se convirtieron en los primeros en intentar dar algunas respuestas -precarias y de orden más práctico que teórico- a las causas del crecimiento económico, al sostener que una balanza comercial favorable es el prerrequisito fundamental de éste (Roll, 1994, Nahón *et al*, 2006; Lugones, 2012). Sin embargo, sería recién en 1776, cuando la célebre obra de Adam Smith -*La riqueza de las naciones*- se convertiría en la primera gran contribución teórica sobre los determinantes del progreso material y del rol del Estado en éste. Posteriormente, los trabajos de David Ricardo, Karl Marx, James Mill y John Stuart Mill incorporaron nuevas perspectivas e ideas a esta “prehistoria del desarrollo” que lentamente comenzaba a tomar forma (Arndt, 1987; Nahón *et al*, 2006). Sin embargo, como sugieren Sunkel y Paz (1979), el concepto de “desarrollo” aún no sería de uso tan difundido en estos precursores, quienes utilizaban términos tales como “riqueza”, “evolución”, “progreso” o “crecimiento”.

Sería recién en la segunda posguerra cuando el “desarrollo” adquiriría un estatus de disciplina específica dentro de las ciencias sociales<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Según Conteras (1999: 1), “‘Desarrollo económico’ o ‘desarrollo’ es un término que economistas, políticos y otros han utilizado frecuentemente en el siglo XX. El concepto, sin embargo, ha existido en Occidente por siglos. ‘Modernización’, ‘occidentalización’ y, especialmente, ‘industrialización’ son otros términos que han sido utilizados a la hora de discutir el desarrollo económico. Aunque no se sabe con certeza cuándo el concepto fue creado, existe un consenso en que el desarrollo está estrechamente ligado con la evolución del capitalismo y al ocaso del feudalismo”, traducción propia.

<sup>2</sup> Según Bustelo (1998), no se puede entender el nacimiento de la problemática del desarrollo/subdesarrollo sin la crisis de los ‘30 ni la Segunda Guerra Mundial. A partir de la Gran Depresión, la dinámica de la economía mundial cambió sensiblemente, en tanto el activismo estatal destronó la hegemonía del liberalismo económico (y en el plano de la teoría económica, el keynesianismo reemplazó en el *mainstream* al marginalismo). A partir de 1945, otros procesos incidieron, según Bustelo (1998), en la generación de condiciones para el surgimiento y la consolidación de esta problemática, entre los que podemos citar, brevemente: a) la descolonización, sobre todo en Asia y África, que implicó la búsqueda de asesores, por parte de los países independen-

Como señalan Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr (2006), hasta ese entonces las reflexiones teóricas habían dado cuenta de la pregunta acerca de cómo se desarrollan los países. La novedad fue que la especificidad de esta nueva disciplina consistió en “la discusión y reflexión teórica, y a la vez práctica, sobre los determinantes del denominado subdesarrollo, es decir, sobre las razones que explican el atraso económico y social de ciertas regiones del planeta en comparación con otras y, a la vez, sobre las posibilidades y las formas de superarlo” (Nahón *et al*, 2006: 330). De este modo, la flamante disciplina implicaba una complejización de su objeto de estudio, al enfocarse en las sociedades más rezagadas y ya no sólo en las más avanzadas. Este cambio de perspectiva abriría nuevos interrogantes y supondría la formulación de nuevas ideas que vendrían a renovar el pensamiento económico. Una de ellas fue la pregunta explícita por la relación entre la estructura productivo-tecnológica de un país, su inserción internacional y su grado de desarrollo económico. De este modo, en este trabajo se recorrerán algunas teorías que directa o indirectamente se preguntaron por las relaciones existentes entre dichos elementos (las industrialistas, el neoschumpeterianismo, el neoliberalismo y el neoestructuralismo). Si bien existen algunas heterogeneidades al interior de estos agrupamientos, hemos preferido hacer hincapié en los rasgos comunes a los fines de volver más estilizada (y, por ende, inteligible) la exposición.

### **Las teorías industrialistas: la Economía del Desarrollo y el estructuralismo latinoamericano**

Comprender las causas de las diferencias en los niveles de desarrollo entre países y regiones fue una de las preocupaciones centrales de los estudios pioneros de la Economía del Desarrollo<sup>3</sup> y del estructuralismo

---

dos, para contribuir a iniciar un proceso de desarrollo en estas regiones; b) la Guerra Fría, que promovió el interés de EUA por el desarrollo, visto como un freno al comunismo; c) los buenos resultados de la planificación en los países desarrollados y de la URSS, que llevó a pensar que dicha estrategia era aplicable a las economías del Tercer Mundo; d) el éxito en el Plan Marshall (reconstrucción de Europa) y en el Plan McArthur (recuperación de Japón), lo cual demostró que las transferencias internacionales de capitales podían ser eficaces; e) la creación de instituciones especiales en determinados ámbitos de la actividad económica y social (en primer lugar, las que surgieron de los acuerdos de Bretton Woods, como el FMI, el BIRF y el GATT) y, en segundo lugar, la ONU y sus organismos especializados como la FAO, la OIT y la UNESCO, entre otros.

<sup>3</sup> La Economía del Desarrollo surgió hacia mediados de los '40 en los países centrales, y sus principales exponentes fueron Paul Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, Arthur Lewis, Walter Rostow, Albert Hirschman, Gunnar Myrdal o Alexander Gerschenkron. Si bien fueron agrupados dentro de una misma corriente, presentaron diferencias consi-

latinoamericano<sup>4</sup>. En dichos estudios, se notaba que las estructuras productivas de los países desarrollados y subdesarrollados eran muy disímiles, lo que implicaba diferentes ritmos de difusión del progreso técnico. En otras palabras, mientras que en los países desarrollados las estructuras productivas eran diversificadas y homogéneas -esto es, sin grandes diferencias de productividad relativa entre sus ramas-, en los subdesarrollados eran especializadas en unos pocos productos -en general, primarios- y heterogéneas -es decir, con importantes brechas de productividad entre sus ramas- (Bustelo, 1998; Nahón *et al*, 2006; Sztulwark, 2005).

Con el concepto de “centro-periferia”<sup>5</sup>, el estructuralismo latinoamericano procuraba dar cuenta de una determinada dinámica de difusión del progreso técnico en el nivel mundial: mientras que éste se originaba en las naciones avanzadas -el “centro”-, logrando difundirse a la totalidad del entramado productivo, en las atrasadas -la “periferia”-, éste se importaba y apenas si llegaba a expandirse en unas pocas actividades. De este modo, en el centro, la estructura productiva era crecientemente innovadora e intensiva en conocimientos, mientras que la periferia adolecía de dichas capacidades tecnológicas. En el plano laboral, ello se transmutaba en empleos de alta calidad y salarios elevados en el centro, lo cual implicaba mejoras en la calidad de vida junto con una relativamente equitativa distribución del ingreso -gracias a la homogeneidad de la estructura productiva que hacía que no existiera un gran diferencial de salarios entre las distintas actividades económicas-. Por

---

derables entre ellos mismos en las políticas públicas sugeridas para superar el subdesarrollo. Por ejemplo, mientras Rosenstein-Rodan o Nurkse planteaban que el Estado debería inducir inversiones simultáneas en diversas actividades, Hirschman creía que el desarrollo era un proceso secuencial y desequilibrado, atravesado por la aparición de cuellos de botella que justificaran inversiones en nuevos sectores.

<sup>4</sup> El estructuralismo latinoamericano emergió hacia fines de los años '40 en el seno de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), institución dependiente de la ONU y fundada en 1948. Al igual que en la Economía del Desarrollo, el estructuralismo latinoamericano experimentó interesantes polémicas académicas y políticas en su interior. Sus principales exponentes fueron Raúl Prebisch, Osvaldo Sunkel, Pedro Paz, Aníbal Pinto, Celso Furtado, Fernando Enrique Cardoso y José Medina Echavarría. Si bien no formaron parte de la CEPAL, el pensamiento de autores como Marcelo Diamand y Rogelio Frigerio también podría agruparse aquí, en tanto comparte con estos otros autores la idea-fuerza del estructuralismo latinoamericano: la necesidad de industrializar la estructura productiva para salir del subdesarrollo.

<sup>5</sup> Una de las principales diferencias del estructuralismo latinoamericano respecto de la Economía del Desarrollo fue el concepto de “centro-periferia”, por el cual no se puede entender el desarrollo de una región sin concebirla dentro de un todo mundial más amplio, en el que también hay otras regiones subdesarrolladas (Bustelo, 1998; Nahón *et al*, 2006; Sztulwark, 2005). Este diagnóstico llevó a una desconfianza mayor, por parte de los estructuralistas, respecto a las “bondades” del comercio mundial.

su lado, en la periferia se daba una situación sumamente heterogénea: por una parte, los pocos sectores en los que el progreso técnico importado del centro se había desplegado presentaban niveles de productividad cercanos a la frontera internacional, con empleos calificados y salarios elevados; por la otra, la mayoría de las restantes ramas (sobre todo, las rurales tradicionales) se mantenía al margen de la propagación de las mejoras técnicas, lo cual derivaba en una fenomenal brecha de productividad con el mundo desarrollado, así como en puestos de trabajo poco calificados y con salarios de subsistencia (Pinto, 1970; Sunkel, 1978; Ocampo, 2011a). Esta heterogeneidad en la estructura productiva se traducían en una gran dispersión de los salarios, lo cual implicaba una mayor desigualdad social. En suma, las novedades de estos enfoques fueron diversas, pero hay dos que son dignas de recalcar: en primer lugar, que la estructura productiva sí importa para explicar el desarrollo y el subdesarrollo<sup>6</sup>; en segundo lugar, en conexión con lo anterior, que la dinámica tecnológica puede ser clave para explicar la divergencia entre los países (Cimoli *et al*, 2005; CEPAL, 2007; CEPAL, 2012; Coatz *et al*, 2010; Bielschowsky, 2008).

A partir de este diagnóstico, una de las preguntas centrales del estructuralismo latinoamericano (y también de la Economía del Desarrollo) era cómo acelerar la difusión del progreso técnico en el entramado productivo, para así cambiar profundamente la estructura productiva, con vistas a hacerla más diversificada y homogénea. Para ello, la industrialización asumía un rol crucial, en tanto se consideraba que el sector manufacturero estaba en mejores condiciones para generar y difundir los avances tecnológicos que el primario o el de servicios. A la vez, la industria podía generar efectos de arrastre capaces de potenciar el crecimiento económico -los eslabonamientos hacia “atrás”<sup>7</sup> y hacia “delan-

<sup>6</sup> Hasta entonces, la escuela neoclásica había sido la dominante en el pensamiento económico. Como veremos más adelante, para ella el libre accionar de las fuerzas del mercado llevaría a un óptimo de eficiencia y bienestar social, con lo cual la pregunta por la estructura productiva quedaba relegada. En otras palabras, no había nada de malo en que un país fuera agrícola, siempre y cuando ese país fuese más eficiente en la producción primaria que en la industrial.

<sup>7</sup> Pongamos un ejemplo de encadenamiento hacia “atrás”. Imaginemos que un país fabrica celulares, pero que en realidad casi todos sus componentes son importados y que en el país tan sólo se ensamblan las distintas piezas. Si el país integra su estructura industrial, entonces cada vez va a producir más estos insumos intermedios, dejando de importarlos. A la vez, estos insumos intermedios requieren de materias primas para ser fabricados. Si el país dispone de dichas materias primas, también podrá ahorrarse divisas evitando importaciones. Supongamos el caso de las baterías de los mencionados celulares. Estas se pueden fabricar en el país, y a su vez necesitan de litio, la materia prima clave para producirlas. Si el país está integrado, entonces, por cada celular que se fabrique, también se fabricarán baterías y litio de origen nacional

te<sup>8</sup>, según la terminología de Hirschman (1961)- (Cimoli y Porcile, 2009). La integración de la estructura productiva por medio de los mencionados eslabonamientos entre las actividades, además, permitiría una mayor sostenibilidad del crecimiento económico, al relajar la brecha externa. Por un lado, los encadenamientos hacia “atrás” harían que las necesidades de importaciones de insumos intermedios cayeran; por el otro, los encadenamientos hacia “adelante” derivaban en una mayor agregación de valor de los productos, lo cual potenciaría exportaciones más sofisticadas que la de productos primarios. Ello debería implicar una mejora del cociente entre las elasticidades-ingreso de las exportaciones y las importaciones<sup>9</sup>, permitiendo así crecer sin un déficit de cuenta corriente que llevaría al agotamiento de las divisas de un país, con el consiguiente freno a su economía.

Por ese entonces, en las economías subdesarrolladas -y, en particular, las latinoamericanas- el sector primario tenía un peso muy fuerte en el valor agregado total, y era el que explicaba la mayor parte del empleo. Lógicamente, las exportaciones de estos países eran casi exclusivamente materias primas, que eran luego industrializadas en los países centrales, y vueltas a exportar a la periferia. Una de las consecuencias de esto último era lo que Prebisch (1962) denominó “deterioro tendencial de los términos del intercambio”, por el cual, en el comercio internacional, los precios relativos de los bienes manufacturados tendían a aumentar respecto al de los productos primarios<sup>10</sup>.

---

(y el mismo razonamiento vale para otros insumos). De este modo, se ahorran divisas, y además se generan muchos más puestos de trabajo en la economía, alentando la demanda general y formando un círculo virtuoso.

<sup>8</sup> Si en los eslabonamientos hacia “atrás” partimos del producto final para ir logrando producir sus insumos intermedios y sus materias primas originales, en los eslabonamientos hacia “adelante” el razonamiento es el inverso. Partimos de una materia prima, y tratamos de ir agregándole valor por medio de una creciente industrialización. Por ejemplo, una cosa es producir trigo y exportarlo sin procesar, y otra muy distinta es transformar ese trigo para hacer pastas o galletitas. Las ventajas de hacer esto último son varias: el precio de lo exportado es mucho mayor, dado que tiene mucho más valor agregado, y además, se logran generar muchos más puestos de trabajo en la economía, teniendo así un alza de la demanda y fomentando el crecimiento económico.

<sup>9</sup> La elasticidad-ingreso de las exportaciones implica cuánto crecen las exportaciones de nuestro país por cada punto de crecimiento del PIB de nuestros socios comerciales. Por su parte, la elasticidad-ingreso de las importaciones supone cuánto crecen nuestras importaciones por cada punto de crecimiento de nuestro PIB. Los eslabonamientos hacia atrás permiten reducir la elasticidad-ingreso de las importaciones, al requerir cada vez menos de éstas en el proceso productivo, mientras que los eslabonamientos hacia adelante buscan aumentar la elasticidad-ingreso de nuestras exportaciones, en tanto estas tendrán cada vez más valor agregado.

<sup>10</sup> Según Prebisch (1962), una de las razones principales de este fenómeno era que en

La industrialización requería que el *laissez faire* no volviera a implementarse en los años de la segunda posguerra<sup>11</sup>. En tanto los países avanzados -industrializados, la mayor parte de ellos- tenían niveles de productividad industrial sustancialmente mayores a los de los atrasados, una competencia irrestricta con los productos provenientes del centro hubiera significado la imposición de éstos y grandes dificultades para la supervivencia de las firmas industriales de la periferia. Por ello, tanto el estructuralismo latinoamericano como la Economía del Desarrollo -aunque ésta con menor énfasis- defendían el proteccionismo (Bustelo, 1998; Sztulwark, 2005; Castellani, 2006; Nahón *et al*, 2006).

Sin embargo, los elevados aranceles a los productos manufacturados y los cupos de importación no eran las únicas medidas de intervención estatal sugeridas por dicha escuela. También se sugería que el Estado planificara el desarrollo; promoviera industrias estratégicas, como la de insumos intermedios -química, siderurgia o celulosa, por ejemplo- y de bienes de capital, sea por medio de incentivos al sector privado que iban desde subsidios, trabas a la competencia importada, exenciones impositivas y tipos de cambio múltiples, o sea por la creación de empresas públicas en dichas áreas; invirtiera en infraestructura, y fomentara la creación de empresarios industriales (Sztulwark, 2005; Nahón *et al*, 2006; Castellani, 2006; Ocampo y Ros, 2011).

Por otro lado, los estructuralistas latinoamericanos proponían políticas adicionales para asegurar el éxito industrializador. Por ejemplo, una reforma agraria que aboliera el latifundio era sumamente importante, en tanto no sólo permitiría distribuir equitativamente la tierra, sino limitar el poder de veto de uno de los actores sociales más reacios a la industrialización: los terratenientes<sup>12</sup>. Por su parte, la integración latinoameri-

---

los países centrales, la clase trabajadora estaba organizada y sindicalizada, con lo cual podía, cuando el ciclo económico era ascendente, presionar al alza de salarios y defender su nivel en la fase menguante. Luego, esto, se traducía en un incremento del precio de venta, que era pagado por los países periféricos. En cambio, en la "periferia", al ser la mayoría de la población rural, no existía tal asalariado combativo y los salarios decrecían mucho más fuertemente cuando el ciclo era negativo. Otras explicaciones de este fenómeno la atribuyeron a la diferencia en los patrones de demanda entre productos primarios y aquellos con alto contenido tecnológico. Mientras que ésta sería sumamente dinámica, aquélla sería mucho más estacionaria. Para un ejemplo de esta postura, ver Singer (1950), CEPAL (2007, 2012) y Cimoli y Porcile (2009).

<sup>11</sup> Vale la pena recordar que, tras la crisis de los '30, buena parte de las economías mundiales había cerrado sus economías y practicado el proteccionismo, lo cual implicó el cierre de la era del *laissez faire*, que había primado entre mediados del siglo XIX y la mencionada crisis.

<sup>12</sup> En este sentido, es interesante el aporte de Hirschman (1971), quien sostuvo que, a diferencia de los países europeos que se industrializaron a partir de fines del siglo XIX

cana también contribuiría a la consolidación de la industrialización, por dos razones principales: por un lado, fortalecía a los países de la región frente a los centrales<sup>13</sup>; por el otro, ampliaría sideralmente el tamaño del mercado, volviendo viables determinadas actividades económicas que sólo podían funcionar en grandes escalas (Nahón *et al*, 2006; Castellani, 2006; Porta *et al*, 2012).

Más allá de la gran originalidad de las teorías sobre el desarrollo descriptas, lo cierto es que la comprensión acerca de la dinámica del progreso técnico era muy limitada (CEPAL, 2012). El principal defecto, en este sentido, era la ausencia de un marco teórico que diera cuenta en el nivel microeconómico de los procesos de aprendizaje e innovación, lo cual impedía entender con precisión por qué la difusión tecnológica podía o no darse en las firmas y de qué modo las políticas públicas podían reducir la brecha tecnológica con el mundo desarrollado. Es en este punto en donde las teorías evolucionistas o neoschumpeterianas aportarían elementos que enriquecerían al estructuralismo.

En la práctica, las ideas estructuralistas tuvieron gran ascendencia en las políticas gubernamentales latinoamericanas entre fines de los '40 y principios de los '80. Si bien durante este período la región creció a tasas relativamente aceleradas, no se logró superar del todo la heterogeneidad de la estructura productiva. Asimismo, el sesgo fuertemente mercado-internista había generado una estructura de incentivos por momentos poco proclive a la competencia -lo cual, en cierto punto, jugaba en contra de los esfuerzos por innovar- y a las exportaciones, impidiendo así sortear con éxito los frecuentes estrangulamientos en la balanza de pagos. Si bien minoritarios, intelectuales estructuralistas como Prebisch (1963) y Diamand (1972, 1973) advirtieron sobre los peligros de los relativamente reducidos fomentos a las exportaciones<sup>14</sup>. No obstante, sería recién a partir de los '80 cuando el pensamiento estructuralista daría una atención primordial a esta cuestión<sup>15</sup>.

---

-y que fueron bien analizados por Gerschenkron (1962)-, en los latinoamericanos los intereses industriales fueron muy débiles respecto de los terratenientes exportadores de productos primarios.

<sup>13</sup> Una clara explicación de la importancia de la integración latinoamericana la realizan O'Donnell y Linck (1973).

<sup>14</sup> Vale la pena hacer una precisión: hacia fines de los años '60, países como la Argentina o el Brasil (los más industrializados de la región, junto con México) ya habían comenzado a exportar productos industriales. Si bien lograron revertir el déficit comercial en varias ramas (hacia mediados de los '70 la Argentina era superavitaria en manufacturas como textiles, indumentaria, calzado, maquinaria agrícola o automóviles), el despegue exportador demoró más y fue menos intenso que el de países del Este asiático como Corea y Taiwán, cuyos incentivos a las exportaciones fueron un pilar absolutamente central (casi desde el principio) de sus estrategias de desarrollo.

<sup>15</sup> Ver más adelante el apartado sobre neoestructuralismo.

## Las teorías innovacionistas: el neoschumpeterianismo

En paralelo con las corrientes descritas, desde mediados de la década de los '60 emergió un enfoque que tendió a privilegiar el rol de la innovación tecnológica en los procesos de desarrollo económico, así como en la determinación de las corrientes comerciales y la división internacional del trabajo: el neoschumpeteriano (Lugones, 2012). Esta corriente, surgida en el centro, comenzó a tomar mayor visibilidad a partir de los años '80 -de la mano de trabajos como los de Dosi (1988), Dosi *et al* (1989), Lall (1984), Lundvall (1992), Grossman y Helpman (1992) y Cimoli y Dosi (1994), entre otros-. El neoschumpeterianismo se basa sobre los postulados de Schumpeter (1942), quien elaboró una teoría general de la innovación tecnológica en la que se definen tres tipos de innovación<sup>16</sup>: a) la de producto, en la cual las firmas introducen en el mercado un nuevo producto, o utilizan una nueva materia prima; b) la de proceso, en la cual las empresas incorporan un nuevo método de producción no experimentado en su sector o un nuevo modo de tratar comercialmente un determinado producto, y c) la de mercado, que radica en la apertura de nuevos mercados (Formichella, 2005)<sup>17</sup>. A esto se puede adicionar el aporte de Stevenson (1983), quien sostuvo que las creaciones de nuevas formas de organización en el nivel empresarial también deben ser contabilizadas como innovación. Según Schumpeter, la innovación tecnológica permite a las firmas (y, en el plano agregado, a los países) innovadoras beneficiarse, por un período de tiempo, del monopolio en la producción del bien o servicio innovado, obteniendo así rentas tecnológicas extraordinarias. No obstante, al cabo de un período de tiempo, la innovación se difunde socialmente y, ante las condiciones de elevada rentabilidad que ofrece el producto innovado, otras firmas (y, en el agregado, países) tenderán a desarrollar el *know-how* necesario para poder también fabricarlo, dando fin así al monopolio transitorio<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Según Formichella (2005), Schumpeter fue el primer economista en tratar sistemáticamente la cuestión de la innovación, que ya había sido abordada, aunque no a fondo, en economistas como Smith, Ricardo, Marx y los neoclásicos como Walras, Marshall, Pareto y Jevons.

<sup>17</sup> Schumpeter dará mayor relevancia a los dos primeros, como puede verse en la siguiente cita: "La función de los emprendedores es reformar o revolucionar el patrón de producción al explotar una invención, o más comúnmente, una posibilidad técnica no probada, para producir un nuevo producto o uno viejo de una nueva manera; o proveer de una nueva fuente de insumos o un material nuevo; o reorganizar una industria, etc." (1942: 131-132).

<sup>18</sup> La innovación se diferencia del invento: como sostiene Schumpeter (1942), mientras que éste es aquel producto o proceso que se confina a la esfera de la ciencia básica, la innovación supone su aplicación en la esfera económica. Posteriormente, la innovación es difundida socialmente, alterando el funcionamiento socioeconómico.

La innovación tecnológica, para los neoschumpeterianos, es la clave del desarrollo económico, en tanto amplía sustancialmente la renta nacional al cambiar las funciones de producción de las firmas y, además, provoca alzas salariales, ya que demanda una mayor calificación de la fuerza laboral y una mayor competencia por parte de las empresas para retener a sus trabajadores (Lugones, 2012; CEPAL, 2007). De este modo, los esfuerzos que realicen los países en investigación y desarrollo (I+D) serán claves en el grado de desarrollo económico, así como en la determinación de las corrientes del comercio internacional (Grossman y Helpman, 1992).

No obstante, como sostienen Katz y Ablin (1977), las innovaciones no se limitan a aquellas que generan productos o procesos productivos nuevos -es decir, las “innovaciones mayores”-, sino que también abarcan el mejoramiento de los productos y procesos existentes -o sea, las “innovaciones menores”-<sup>19</sup>.

Como se dijo anteriormente, el neoschumpeterianismo profundizó en aspectos que en las teorías industrialistas habían sido problematizados muy limitadamente, como la dinámica del progreso técnico (CEPAL, 2012). Particularmente, esta última corriente adolecía de una teoría microeconómica del aprendizaje y la innovación que pudiera dar un sustento riguroso a la macroeconomía del desarrollo. Por ejemplo, algunas ideas de la “microeconomía del aprendizaje” señalaban que éste tiene un fuerte componente tácito, lo cual implica que en muchos casos la tecnología no puede copiarse o transferirse (por medio de manuales o instrucciones, por ejemplo), sino que sólo puede aprehenderse por medio de la experiencia. Otro concepto interesante derivado de esta teoría es que innovación y difusión de tecnología van de la mano. En otras palabras, las imitaciones o las adaptaciones de tecnologías externas al interior de una economía, si bien no son innovaciones en el sentido clásico del término, contribuyen a difundir el progreso técnico al interior de una economía, y sientan las bases para futuras innovaciones. La “microeconomía del aprendizaje” neoschumpeteriana también sostuvo que los procesos de aprendizaje se dan bajo la lógica de los rendimientos crecientes (esto es, las empresas, los sectores o los países que innovan en un momento tienen más probabilidad de ser las más innovadoras en el futuro, y viceversa), dando sustento a la idea de círculos virtuosos de crecimiento o círculos viciosos del subdesarrollo.

<sup>19</sup> Freeman adopta una visión similar de la innovación, al considerarla como el “proceso de integración de la tecnología existente y los inventos para crear o mejorar un producto, un proceso o un sistema. Innovación en un sentido económico consiste en la consolidación de un nuevo producto, proceso o sistema mejorado” (Freeman, 1982, citado por Formichella, 2005: 5, la cursiva es nuestra).

Para el neoschumpeterianismo, tanto el sector privado como el público pueden ser innovadores -aunque en un sistema capitalista quienes más tienden a innovar son las empresas privadas-. De este modo, implícitamente se diferencian de las teorías neoliberales<sup>20</sup>, en tanto no tiene por qué ser necesariamente el mercado quien conduzca al desarrollo económico. Además, autores como Nelson y Winter (1977), Patel y Pavitt (1995) y Dosi et al (1989), entre muchos otros, han agregado que las empresas no innovan aisladas, sino en un entorno en el que influyen la dinámica del mercado, los factores políticos-institucionales y los elementos financieros, entre otros. Desde este punto de vista, el neoschumpeterianismo abre las puertas a teorías no directamente económicas, como el neoinstitucionalismo o la nueva sociología del desarrollo<sup>21</sup>, en tanto parámetros de orden social, institucional o político pueden ser claves del desarrollo económico.

Por otro lado, en los últimos años fue creciendo el consenso dentro de los neoschumpeterianos acerca de que la innovación no se da de un modo lineal, esto es, que el desarrollo de la ciencia básica (o el gasto en I+D) no se traducirá mecánicamente en la incorporación al mercado de nuevos productos o procesos (Formichella, 2005). Si esto fuera así, alcanzaría con que el Estado aumentase el gasto en I+D para garantizar las innovaciones y, así, fomentar el desarrollo económico (Castro Martínez y Fernández de Lucio, 2001). Sin embargo, puede ocurrir que los esfuerzos estatales en I+D no se traduzcan en una demanda de estos conocimientos por parte de las empresas y, por lo tanto, la innovación no se materialice. De este modo, ha cobrado fuerza la idea de que la relación entre ciencia básica e innovación es de ida y vuelta y no meramente unilateral.

El concepto resultante de las reflexiones anteriores en el neoschumpeterianismo es el de "sistema nacional de innovación", entendido como una red compleja de instituciones en un marco nacional que abarca tanto a los sectores públicos como privados "cuyas actividades e interacciones inician, importan, modifican y difunden nuevas tecnologías" (Freeman, 1987, citado en Formichella, 2005: 23). Distintos autores han

---

<sup>20</sup> Ver más adelante.

<sup>21</sup> El neoinstitucionalismo es una teoría del desarrollo económico interdisciplinaria, surgida en los '80, y pone especial hincapié en la calidad de la intervención estatal para explicar los procesos de desarrollo económico. La nueva sociología del desarrollo, por su parte, emergió en los '90, y complejiza los postulados neoinstitucionalistas al preguntarse el rol de la sociedad civil -y, particularmente, los grandes grupos empresariales- en dicha calidad estatal. Pueden verse trabajos neoinstitucionalistas en Evans (1995, 1996) y Sikkink (1991, 1993) y de la nueva sociología del desarrollo en Amsden (1992, 1995, 2001) y Chibber (2002, 2003). Para una visión general del neoinstitucionalismo y la nueva sociología del desarrollo, ver Castellani (2006) y Serrani (2012).

colocado entre estas instituciones a las de carácter público (centros de investigación y desarrollo y el sistema de enseñanza -que abarca desde los niveles más básicos hasta las universidades-), privado (empresas, con sus laboratorios y centros de I+D, más otros departamentos que propicien la innovación no sólo tecnológica sino también organizacional o de comercialización, y también los establecimientos de enseñanza privados), del tercer sector (ONGs con capacidad tecnológica), gubernamental (organismos encargados de la promoción y control de la ciencia y tecnología y de su vinculación con la producción), y financiero (en tanto el crédito resulta un insumo clave para un mejor funcionamiento del sistema) (Rozga, 1999; Patel y Pavitt, 1995; Lundvall, 1992). En términos de Formichella, “estarían incluidos dentro del sistema nacional de innovación el entorno productivo, el entorno científico, el entorno tecnológico (...), el entorno financiero y el entorno educacional. Pero para que puedan ser considerados un sistema, deben relacionarse entre sí” (2005: 25). En esta definición, los determinantes del funcionamiento de los sistemas nacionales de innovación deben ser abordados desde perspectivas interdisciplinarias de las ciencias sociales, que tomen en cuenta las características del Estado y la sociedad civil. Sin embargo, como señala Borrastero (2008), estos últimos no han llegado a ser profundizados sistemáticamente por esta corriente<sup>22</sup>.

### **El mercado como la clave del desarrollo económico: las teorías neoliberales**

Así como la Economía del Desarrollo y el estructuralismo latinoamericano consideraban crucial la industrialización como prerrequisito para el desarrollo y la escuela neoschumpeteriana veía en la innovación tecnológica la médula de éste, las teorías neoliberales sostuvieron que el funcionamiento sin restricciones del mercado garantizaría una mejora generalizada del bienestar. Sin embargo, como señalan Katz (2012) y Coatz *et al* (2010), una de las limitaciones teóricas de las teorías neoliberales es que no existe una problematización fuerte de la estructura productivo-tecnológica. Esto ocurre entre otras cosas porque los neoliberales tienden a considerar a los factores de la producción (esto es, el trabajo y el capital, fundamentalmente) como homogéneos. De ahí que

<sup>22</sup> Al igual que el industrialismo, el neoschumpeterianismo presenta significativas heterogeneidades internas, respecto de precisiones terminológicas y en cuanto a los focos de interés (por ejemplo, algunos autores se han centrado sobre el análisis de firmas, otros en la comparación de sistemas nacionales de innovación, otros en la relación entre innovación tecnológica y comercio internacional, etcétera). Recomendamos los excelentes artículos de Teixeira y Silva (2008) y Yoguel y Robert (2015) para un mayor detalle acerca de las “líneas internas” del pensamiento neoschumpeteriano.

nociones como la de “heterogeneidad estructural” sean incompatibles con este sistema teórico. A lo sumo, se considera que la estructura productiva es un subproducto del crecimiento económico, en lugar de ser al revés como planteaban las corrientes anteriormente descriptas (Ocampo, 2011a). Del mismo modo, el neoliberalismo no se preocupó por la composición sectorial de la actividad productiva. Por su lado, en el paradigma neoliberal subyace la teoría del crecimiento económico de Solow, que impide problematizar la adquisición de capacidades tecnológicas y la dinámica del progreso técnico, al considerar a éste como un dato exógeno al modelo<sup>23</sup>. En este sentido, en general las teorías neoliberales -sobre todo las más ortodoxas- despreciaron la importancia de la adquisición y transferencia de tecnología en el interior del entramado productivo como requisito para la mejora de la competitividad y la productividad de una economía (Kirby, 2009).

No obstante, a pesar de un escaso estudio de la estructura productivo-tecnológica, el neoliberalismo plantea algunos ejes que directamente la atañen, como los que veremos a continuación. A su vez, cabe mencionar que dentro de este corpus teórico diferenciaremos dos vertientes: el neoliberalismo clásico (u ortodoxo) y el neoliberalismo *blando*<sup>24</sup>.

### ***El neoliberalismo ortodoxo***

Tras la crisis de los '30, el paradigma neoclásico (con el cual el neoliberalismo tiene fuertes continuidades) había entrado en crisis y el keynesiano-desarrollista se había vuelto dominante. Sin embargo, el primero nunca desaparecería de la escena. Ya hacia fines de los '50, en los países centrales, apareció en el pensamiento sobre el desarrollo una corriente que recuperaba los postulados neoclásicos, con autores como Meter Bauer, Gottfried von Haberler, Hla Myint o Jacob Viner (Bustelo, 1998). Una de las principales razones de este resurgimiento fue que se comenzó a vislumbrar que las doctrinas industrialistas de los economistas del desarrollo y del estructuralismo latinoamericano no lograban sacar del atraso a las sociedades subdesarrolladas.

---

<sup>23</sup> La teoría del crecimiento de Solow suponía que el producto dependía de las cantidades de factores (capital y trabajo), y de la productividad de sendos factores. Ésta última, a su vez, era función del progreso técnico que, sin embargo, era considerado una variable exógena al modelo. Como sostienen Porta et al (2012: 86), “la debilidad de este modelo teórico se hace evidente desde el mismo momento en que uno de los factores explicativos principales del crecimiento -esto es, las condiciones que determinan el nivel de productividad de los factores (...)- no es analizado y su contribución sólo puede ser medida como un residuo”.

<sup>24</sup> Existen varios matices y algunas significativas diferencias al interior de estos dos agrupamientos. A los fines de simplificar la exposición hemos preferido pasarlos por alto.

Los “tempranos neoliberales” sugerían que ni la industrialización, ni el proteccionismo, ni la intervención estatal conducirían al desarrollo<sup>25</sup>. Se insistió en el mercado como factor de desarrollo, pues aseguraba una mejor asignación de los recursos, evitaba interferencias “distorsivas” y aumentaba el ritmo de crecimiento y las posibilidades de elección de las personas. Detrás de este razonamiento, se encuentra el supuesto neoclásico por el que los individuos -ahistóricos, atomizados, egoístas y racionales- en su afán maximizador de la utilidad sobre la base de preferencias dadas podrían asignar los recursos del modo más eficiente posible. El Estado era visto como un agente ineficiente, burocrático y generador de corrupción y, por lo tanto, como un peligro para el desarrollo.

Respecto del intercambio comercial, los neoliberales han postulado que todos ganan. En la teoría del comercio internacional de David Ricardo -de la cual los neoliberales toman sus principales principios- si dos países tienen diferentes costos relativos de producción de dos productos distintos, entonces el comercio sería beneficioso, en tanto permitiría una mejor asignación de los recursos y, por lo tanto, mayor eficiencia (cada país se especializaría en la producción de aquel bien en que es más eficiente, exportándolo, y se des-especializaría en la de aquel bien en que otro país es más eficiente, importándolo) (Lugones, 2012). De este modo, no deberían existir interferencias estatales “artificiales” destinadas a impedir el comercio, ni a generar distorsiones en los mercados nacionales, ya que se estaría obstaculizando la eficiencia “natural” del sistema y un consiguiente desaprovechamiento de los recursos. Así, no tendría demasiado sentido industrializar a un país exportador de materias primas, en tanto ello implicaría obstáculos al libre funcionamiento de las fuerzas del mercado y, por ende, una peor asignación de los recursos que se traduciría en una menor abundancia y un menor bienestar general. Esta teoría es la que se conoce como la de las ventajas comparativas estáticas: “comparativas”, en tanto supone cotejar la eficiencia relativa de un país a la hora de producir un determinado bien, y “estáticas”, en tanto implica que esta eficiencia (ineficiencia) no puede cambiar en el tiempo por medio de procesos de aprendizaje o innovación. En este punto, el contraste con las teorías anteriormente descritas es notorio.

Hacia mediados de los '70, la hegemonía keynesiano-desarrollista se fue resquebrajando en los países centrales, y lentamente fue siendo reemplazada por la neoliberal, que se materializó en la llegada de gobiernos neoconservadores en el Reino Unido (por medio de Margaret Thatcher) y Estados Unidos (a través de Ronald Reagan) en 1979 y

<sup>25</sup> Por ejemplo, ver Viner (1950, 1952).

1981 respectivamente, y en el cambio de orientación ideológica en instituciones que hasta el momento habían abrazado una visión keynesiano-desarrollista -como el Banco Mundial-. Los países latinoamericanos tampoco fueron ajenos a este auge neoliberal, que se daría a partir de la década de los '80 en un contexto de severa crisis económica en la región<sup>26</sup>.

El Consenso de Washington es la expresión más acabada de los postulados del neoliberalismo ortodoxo. Su decálogo apunta al mantenimiento de una macroeconomía "sana" y estable como precondition para el crecimiento, por medio de la disciplina fiscal, la eliminación de subsidios, la reforma tributaria, las tasas de interés positivas y determinadas por el mercado, el tipo de cambio también fijado por el mercado, la apertura comercial y el fomento de las exportaciones, la eliminación de restricciones a las inversiones extranjeras directas (IED), la privatización de empresas públicas, la desregulación de las actividades económicas y la inviolabilidad del derecho de propiedad (Williamson, 1990). Bajo esta perspectiva, la crisis del modelo fordista-keynesiano de acumulación en el nivel mundial se debía exclusivamente a un Estado que intervenía donde no tenía que hacerlo (por medio de empresas públicas, regulaciones, controles de precios, subsidios, aranceles, tipos

---

<sup>26</sup> Durante la década de los '70, la mayoría de los países latinoamericanos había seguido creciendo a las considerablemente aceleradas tasas de las dos décadas anteriores, sobre la base de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Como sostiene Hirschman (1987), el dinamismo de la ISI estaba lejos de hallarse agotado a principios de los '80, aunque sí existían algunos factores de índole estructural que no habían sido resueltos (fundamentalmente, lo que atañe a la heterogeneidad estructural y la dependencia tecnológica de los países capitalistas avanzados), y otros de orden coyuntural que terminaron por agravar el panorama. En particular, dentro de estos últimos, Hirschman se refiere al endeudamiento externo experimentado por la mayoría de los países de la región (muchas veces alentado por el propio sector financiero de los países centrales que necesitaban valorizar sus capitales), que en muchos casos no fue utilizado para el desarrollo de las fuerzas productivas, sino para fomentar las importaciones y la fuga de capitales. Desde principios de los '80, producto del alza de las tasas de interés internacionales por decisión de Estados Unidos, la carga de la deuda se tornaría mucho más onerosa. Esto, sumado a muy desfavorables términos del intercambio durante los '80 para la mayoría de los países latinoamericanos, implicaría una grave crisis en sus balanzas de pagos, que terminaría determinando su rumbo macroeconómico general durante dicha década. Como consecuencia de ello, durante este decenio, la mayoría de los países latinoamericanos vio transitar un aumento considerable de la pobreza y la desigualdad, que incluyó episodios hiperinflacionarios en varios de ellos. Por otra parte, cabe señalar que en los '70 Chile y la Argentina ya habían experimentado ensayos neoliberales por medio de dictaduras militares, que tuvieron consecuencias muy intensas en sus estructuras productivas, al desarticular buena parte del tejido industrial desarrollado en décadas anteriores.

de cambio administrados, etcétera). Si el Estado era el problema, entonces, había que llevarlo al mínimo posible, y cuyas funciones fueran garantizar un orden macroeconómico estable, el orden y la propiedad privada. De este modo, se da lo que se conoce como “paradoja ortodoxa” (Kahler, 1990, citado en Haggard y Kaufman, 1995), por la cual el Estado termina interviniendo para desregular la economía y para desmantelarse a sí mismo.

### ***El neoliberalismo blando***

En la década de los '90, sobre todo a partir del *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, elaborado por el Banco Mundial, se produjo un nuevo giro en los estudios neoliberales sobre el desarrollo. Luego de comprobar que las políticas ortodoxas aplicadas en el Tercer Mundo en los '80 habían arrojado resultados mediocres (y en algunos casos negativos) y de que el “milagro” de los países del Este Asiático se había dado gracias (y no a pesar) a la intervención estatal, el Banco Mundial -que había sido portavoz del neoliberalismo más duro en los '80- empezó a admitir que aquélla era importante para el desarrollo (Bustelo, 1998). De todos modos, la injerencia del Estado en los asuntos económicos apenas se debía limitar a apoyar y complementar el mercado, por ejemplo, en casos en que éste funcionase defectuosamente (ya sea cuando estuviese poco desarrollado, fuese monopólico, o en ciertas áreas específicas como educación, salud o infraestructura). En este neoliberalismo blando, si bien el Estado aparecía con atribuciones mayores a las del neoliberalismo ortodoxo, en general se trataba de evitar que llevase a cabo actividades productivas o protegiese la producción nacional.

Ya un poco más adentrada la década de los '90 -y con los resultados cada vez más evidentes de que las recetas neoliberales no habían logrado mejorar la calidad de vida de la población-, aparecieron otras miradas que tendieron a revisar algunos de los postulados del Consenso de Washington. Así, en 1996, el mismo Williamson -que seis años atrás había condensado las diez políticas del Consenso de Washington- ahora proponía establecer algunos nuevos puntos en la agenda de la reforma, aunque siempre dentro de un marco de aprobación general de las transformaciones puestas en marcha. Dentro de las novedades, se destacan la necesidad de mejorar la calidad institucional (lo cual es una apropiación de las teorías neoinstitucionalistas, que ponen en el centro del debate la cuestión del modo en que interviene el Estado, y no la intervención en sí), así como del cuidado del medioambiente (Williamson sugiere castigar impositivamente a las empresas contaminantes) y la supervisión a los bancos. También hace hincapié en la necesidad de redirigir el gasto hacia las políticas sociales focalizadas

a los sectores más vulnerables, y en la importancia de la educación como formador de un capital humano que podría contribuir al crecimiento económico en el largo plazo (Williamson, 1996).

En lo que concierne a la relación entre estructura productivo-tecnológica y desarrollo, el neoliberalismo blando se mostró más permeable que el ortodoxo a considerar el rol de la generación local de tecnología en dicho proceso, aunque con un énfasis mucho más tenue que en las otras corrientes descriptas. Por ejemplo, en 1998, dentro de un marco general de aceptación de las reformas neoliberales, Stiglitz (1998) sostuvo que la transmisión virtuosa de la tecnología hacia los países subdesarrollados es importante para el desarrollo económico.

En suma, el neoliberalismo más *blando* del *Informe sobre el desarrollo mundial 1991* del Banco Mundial, como las revisiones al Consenso de Washington de Williamson y Stiglitz enriquecieron el análisis de la realidad económica al incluir supuestos más coherentes con la realidad empírica (por ejemplo, que no toda intervención estatal es por sí misma mala). De todos modos, la idea-fuerza siguió siendo que el mercado es el principal agente del desarrollo y, por ende, que la estructura productivo-tecnológica más proclive al desarrollo es aquella que se adecúa a las ventajas comparativas estáticas de un país. Para ello, un Estado ahora *eficaz* y ya no *mínimo* se tornaba sumamente necesario.

Desde el punto de vista de la política industrial, el neoliberalismo más ortodoxo la desestimó por completo. La frase del premio Nobel Gary Becker “la mejor política industrial es aquella que no existe”, de 1985, es paradigmática al respecto. Por lo contrario, tímidamente, desde los '90 y crecientemente en los 2000, el neoliberalismo *blando* ha reintroducido la cuestión de la política industrial, red denominada ahora “políticas de desarrollo productivo” para quitarle el *tufillo* a “manufactura” (la cual no es más vista como un sector estratégico en términos de crecimiento de largo plazo como sí ocurría en las teorías industrialistas y en algunos neoschumpeterianos) y “proteccionismo”. Esta visión se ha transformado en el *mainstream* en la actualidad de la mano de documentos como “*¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*”, publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo en 2014. Si bien se reconoce que el aprendizaje tecnológico y la transformación productiva son importantes en países “en desarrollo”, el rol del Estado debe limitarse a ser el facilitador del mercado, de la mano de políticas mucho más horizontales (como fomento al “capital humano”, a la infraestructura o al crédito) que verticales (selectivas en términos sectoriales), interviniendo sólo cuando el mercado “falla”. Asimismo, en este ideario, el desafío a las ventajas comparativas estáticas de la mano de instrumentos como los

aranceles, las compras públicas o las empresas públicas está muy mal visto. Además, en esta visión la capacidad de maniobra del Estado debe estar en función de sus capacidades institucionales, de modo que aquellos países con instituciones más débiles (por lo general, los más atrasados) ven restringido su abanico de opciones de intervención.

### **La síntesis entre el industrialismo y el innovacionismo en un contexto de apertura económica: el neoestructuralismo**

Como ha sido mencionado, la década de los '80 vio ascender vertiginosamente al neoliberalismo, que fustigó contra la ISI y las teorías que le habían dado sustento (principalmente, el estructuralismo latinoamericano). Ante estos embates, el estructuralismo cepalino buscaría acomodarse “defensivamente” desde mediados de dicho decenio (Sztulwark, 2005), renovando algunos de sus postulados y manteniendo otros propios del viejo estructuralismo, y dando pie a lo que se ha conocido como “neoestructuralismo”. A su vez, la incorporación de las teorías neoschumpeterianas en sus análisis de la realidad latinoamericana permitió aportar fundamentos microeconómicos del progreso técnico que se hallaban poco formulados en el estructuralismo clásico<sup>27</sup>.

La nueva propuesta de la CEPAL se materializó en el documento conocido como “*Transformación productiva con equidad*” de 1990, y planteaba un nuevo tipo de industrialización que favoreciera la competitividad internacional, para así ganar mercados estratégicos en el nivel mundial y una reconsideración del rol del Estado (Nahón et al, 2006; Sztulwark, 2005; Bielschowsky, 2008). Además de los documentos institucionales de la CEPAL<sup>28</sup>, algunos de los principales representantes del neoestructuralismo han sido Fernando Fajnzylber, José Antonio Ocampo, Fernando Porta, Mario Cimoli, Gabriel Porcile, Jorge Katz, Ricardo Ffrench-Davis, Roberto Bisang, Bernardo Kosacoff, Gustavo Lugones, Daniel Chudnovsky o Andrés López, entre otros<sup>29</sup>.

Se nota una mayor receptividad de las ideas neoliberales, por ejemplo en lo que atañe a la necesidad de una macroeconomía “sana” y estable (en lo monetario, lo fiscal y lo externo) -tópico que había sido relegado

<sup>27</sup> Según Bielschowsky (2008: 181), el neoestructuralismo resultó de la “fusión de los enfoques estructuralista y neoschumpeteriano”.

<sup>28</sup> Por ejemplo, ver CEPAL (1990, 1992, 1994, 1995, 1996, 2000a, 2000b, 2001, 2002, 2004, 2007, 2008).

<sup>29</sup> Por ejemplo, ver Fajnzylber (1983, 1990), Ocampo (2002, 2005, 2011a, 2011b), Katz (2000b), Ffrench-Davis (2005), Porta (2005), Lugones (2012), Cimoli y Porcile (2009) y Bisang (2011).

en la agenda estructuralista de posguerra-, y de reconocer las oportunidades que ofrecen la apertura y la globalización (Bustelo, 1998; Nahón *et al*, 2006). De esta manera, la idea de un “desarrollo hacia dentro” que había caracterizado la ISI dejó lugar a uno “desde dentro” (Sztulwark, 2005), que implicaba una mayor orientación hacia las exportaciones. Las experiencias exitosas de desarrollo tardío del Este Asiático, que se habían fundado sobre una estrategia más exportadora que mercado-internista, sin dudas influyeron en la renovación del pensamiento estructuralista de fines de siglo XX. La idea de una mayor integración comercial con el resto del mundo implicaba que los sectores productivos deberían esforzarse más por mejorar la calidad de sus productos y por innovar más. En este punto, existe también un sustrato neoliberal, desde el punto de vista de que la competencia tiende a estimular y promover la creatividad y la eficiencia de los agentes económicos.

Por otra parte, los neoestructuralistas se acercaron a los neoinstitucionalistas y a los neoliberales *blandos* al destacar la necesidad de un Estado eficiente, que debía complementarse con el mercado. A diferencia del estructuralismo clásico, que no se había preguntado en demasía por la calidad de la intervención estatal, en el neoestructuralismo este punto aparece con fuerza. De este modo, por ejemplo, para esta corriente, la intervención estatal debía centrarse, entre otras cosas, sobre la regulación de las vulnerabilidades externas en un contexto de globalización (a través de regulaciones financieras, por ejemplo), en el apoyo a las PYMES, en la creación de marcos regulatorios para mercados “imperfectos”, en el sostenimiento de un tipo de cambio competitivo y estable y en el diseño de políticas que favorecieran la innovación científico-tecnológica, en tanto se consideraba que ésta no ocurría pasivamente, ni siquiera por medio de la transferencia tecnológica<sup>30</sup> (Nahón *et al*, 2006; Sztulwark, 2005; Bielschowsky, 2008).

La innovación científico-tecnológica tiene mucha importancia en el planteamiento neoestructuralista. Como bien destaca Sztulwark (2005), en el neoestructuralismo el énfasis pasó de estar en la industrialización centrada sobre el “paradigma metalmecánico” (que había sido característico del estructuralismo tradicional, y por el cual se consideraba que la industrialización pesada era crucial) a uno centrado sobre la innovación tecnológica. Si bien industrialización e innovación tecnológica suelen ir de la mano, no necesariamente son lo mismo. En este punto vale traer a colación las diferencias que existen entre el análisis de un indus-

<sup>30</sup> En términos de Fajnzylber (1983), uno de los principales renovadores del pensamiento cepalino, la *creatividad* de una sociedad resulta la clave del desarrollo económico, al garantizar la sustentabilidad en el tiempo de un crecimiento económico con integración social.

tralista como Schorr (2005) y un innovacionista como Katz (2012). Mientras que para el primero el camino para el desarrollo reside en la profundización de la industrialización con base sobre las ramas tradicionalmente consideradas de mayor sofisticación y con mayor capacidad de generar *spillovers* tecnológicos sobre el resto del entramado productivo (la metalmecánica, fundamentalmente), para el segundo ramas intensivas en recursos naturales catalogadas por muchos investigadores como “primarizantes” pueden ser focos de la innovación tecnológica. Por ejemplo, Katz describe el proceso del cultivo del salmón en Chile y la soja transgénica en la Argentina como casos exitosos de innovación tecnológica en sectores que no desafían las ventajas comparativas estáticas de ambos países<sup>31</sup>. En pocas palabras, para un neoestructuralista no será tan importante *dónde* se realicen los esfuerzos en I+D sino el hecho de que se realicen en alguna rama sustentable en el largo plazo.

De tal modo, en el neoestructuralismo resurge el interés por analizar cuáles han sido los determinantes del desarrollo económico de países con estructuras productivas e inserciones internacionales relativamente primarizadas, como Australia, Nueva Zelanda, Noruega o Canadá. Por ejemplo, los trabajos de Ramos (1998) y CEPAL (2006, cap. V) procuran dar respuestas a la pregunta de por qué en varios países los recursos naturales parecieron ser un impulso al desarrollo más que un obstáculo. En el primer caso, el autor sostiene que los recursos naturales pueden servir de palanca para la generación de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, que invoquen actividades de alto contenido tecnológico. Por ejemplo, señala que Finlandia comenzó primero exportando madera, luego manufacturas cuyo insumo principal provenía de la madera y posteriormente maquinaria forestal y servicios de consultoría en silvicultura (Ramos, 1998). En el trabajo de la CEPAL, por su parte, se sostiene que la activa y coherente política de innovación de Australia y Nueva Zelanda, centrada sobre todo en los recursos naturales, tiene efectos virtuosos sobre el crecimiento, a diferencia de lo que ocurre en América latina, donde las políticas gubernamentales de innovación han sido mucho más laxas. Por ende, estos enfoques claramente implican una reconsideración de la industrialización tal como la concebían los estructuralistas clásicos. Alejándose de la idea de que los recursos naturales constituyen una “maldición”<sup>32</sup>, los planteos neoestructuralistas

<sup>31</sup> Bielschowsky también adscribe a esta idea cuando indica que “[otra novedad analítica del neoestructuralismo es] la idea de que las nuevas tecnologías permiten que las oportunidades ya no se concentren tan marcadamente en la industria y que se incorporen con intensidad en otros sectores de la economía” (2008: 183).

<sup>32</sup> En la década de los '70 comenzó a tomar forma la idea por la cual la dotación de recursos naturales podía ser pernicioso para el desarrollo económico. En primer lugar,

se interrogan por qué, si América latina posee grandes disponibilidades de materias primas, no deberían aprovecharlas y crear rentas tecnológicas a partir de ellas<sup>33</sup>. En consecuencia, el neoestructuralismo implicó una redefinición de la teoría de las ventajas comparativas estáticas. No se trataba de un rechazo rotundo como en el caso del estructuralismo de posguerra, ni tampoco una aceptación incondicional como planteaban los neoliberales: más bien, se señala que se puede partir de las ventajas comparativas estáticas para agregar valor, conocimiento y tecnología (es decir, tornándolas en ventajas dinámicas), lo cual debería derivar en una mejora de la productividad de la economía.

En sintonía con el viejo estructuralismo, en el neoestructuralismo sigue estando presente la voluntad de homogeneizar la estructura productiva, para evitar que ésta contenga “islas de modernidad” coexistiendo con sectores muy rezagados que sostengan una distribución del ingreso regresiva (Lugones, 2012; Sztulwark, 2005; Katz, 2000a, 2012; Cimoli y Porcile, 2009; Cimoli *et al*, 2005; CEPAL, 2007; CEPAL, 2012). Ello implica que un Estado -que debe contar con burocracias capacitadas y ser eficaz- pueda elaborar políticas industriales específicas y sectoriales, a la vez que políticas científico-tecnológicas, para lograr aumentar la productividad y la competitividad sistémica de la economía.

Más allá de las continuidades notorias entre ambos estructuralismos, autores como Sztulwark (2005) y Nahón *et al* (2006) destacan que el

---

desde el mundo desarrollado, el descubrimiento de yacimientos de gas natural en los Países Bajos en 1959 dio lugar al concepto de “enfermedad holandesa”, acuñado por el semanario británico *The Economist* en 1977. El nuevo boom en el sector hidrocarburoso holandés había llevado a que se produjera un ingreso extra de divisas que tendió a apreciar su moneda -el florín-, restando competitividad y dinamismo a su industria manufacturera, y dando lugar a un incipiente proceso de desindustrialización y de pérdida de externalidades positivas. En segundo término, la pobre trayectoria de los países exportadores de petróleo tras el *shock* de precios de los años '70 también contribuyó al afianzamiento de dicha idea. En 1993, el investigador británico Richard Auty acuñó el término “maldición de los recursos naturales” (Auty, 1993) para referirse al hecho de que, contra el sentido común, países ricos en recursos naturales habían sido incapaces de aprovechar dichos activos para desarrollarse y que, por el contrario, aquellos pobres en recursos naturales sí habían podido experimentar tasas de crecimiento económico mucho más aceleradas. El trabajo de Sachs y Warner (1995) es el más representativo de esta corriente, en tanto fue novedoso al realizar un estudio econométrico que intentara probar la relación negativa entre la abundancia de los recursos naturales y el crecimiento económico, para el período 1970-1990, utilizando una muestra de 95 países. Posteriormente, se ha desarrollado una vasta literatura en la cual se procuran dar diversas explicaciones de tal fenómeno. Para una síntesis de la misma, ver Stevens (2003).

<sup>33</sup> Esta pregunta es la que procura responder Carlota Pérez en su trabajo “Una visión para América Latina: dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales”, de 2010.

neoestructuralismo no pudo ser impermeable a la vorágine neoliberal de la época, y ello implicó una pérdida de radicalidad en sus fundamentos. Por ejemplo, si bien se mantuvo la idea de centro-periferia, se hizo un menor hincapié en las limitaciones que la estructura económica mundial ejerce sobre la periferia. A la vez, también se dejó más de lado la preocupación por las relaciones de fuerza entre los distintos actores sociales en un proceso de desarrollo, que había sido central en argumentaciones como las de Cardoso y Faletto (1969) (Kirby, 2009).

Según Nahón *et al* (2006), el neoestructuralismo fue un “neoliberalismo moderado”, término con una carga claramente peyorativa. Nosotros discrepamos un tanto con esta aseveración. Si bien es cierto que el neoestructuralismo apoyó en general la idea de que eran necesarias varias reformas estructurales en las economías latinoamericanas hacia fines de los '80, creemos que no se deben negar todos los postulados neoliberales por el hecho de ser neoliberales; en cierto punto, el enriquecimiento de las teorías neoestructuralistas con ideas neoliberales como la relevancia de una macroeconomía sana y estable o la de un mayor fomento a las exportaciones puede ser fructífera, en tanto estos dos puntos (macroeconomía y sector externo) fueron unos de los principales puntos ciegos de la ISI y el estructuralismo de posguerra (Berthomieu *et al*, 2005). Más bien, el neoestructuralismo se diferencia aún del neoliberalismo *blando* en lo que concierne a una mayor *obsesión* por el concepto de creación endógena de tecnología como prerrequisito para el desarrollo (no se trata sólo de la transmisión tecnológica, como había planteado el texto de Stiglitz de 1998), así como en un énfasis más profundo en la necesidad de utilizar políticas industriales sectoriales, entre algunas otras cosas<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> El neoestructuralismo también tiene sus líneas internas. Por un lado, autores como Katz (2012) o Pérez (2010) -por mencionar algunos- son más optimistas respecto de una estrategia de desarrollo tecnológico a partir de los recursos naturales. En contraste, autores como Cimoli y Porcile (2009) son más escépticos y siguen considerando a la manufactura (y en especial a los sectores metalmeccánicos y químicos) como estratégicos para el desarrollo de largo plazo, mostrando así una mayor continuidad con el estructuralismo de la posguerra. Del mismo modo, hay algunas heterogeneidades internas en el neoestructuralismo respecto del rol de la política industrial: por un lado, hay quienes se acercan a la visión del BID, que hace hincapié en una política industrial más tendiente a solucionar fallas de mercado y de una impronta más bien horizontal. Por el otro, hay quienes enfáticamente abogan por el uso de instrumentos verticales y altamente focalizados. Sin ir más lejos, Cimoli y Porcile (entre otros), al considerar que hay sectores que son más estratégicos que otros reclaman el uso de tales instrumentos.

## Consideraciones finales

A lo largo de este trabajo hemos recorrido cuatro grandes corpus teóricos que, de un modo u otro, han brindado diferentes respuestas a la relación existente entre la estructura productivo-tecnológica y el desarrollo económico.

Los economistas del desarrollo fueron vanguardistas en la preocupación por cómo hacer que los países subdesarrollados pudieran salir de su condición, lo cual implicó la novedad de generar una metodología y una teoría propia para el estudio del atraso. Además, la idea de que la industrialización es un requisito *sine qua non* del desarrollo fue muy original en la época y, con algunas reformulaciones, sigue siendo plenamente vigente. Por su lado, los estructuralistas cepalinos se apropiaron de varios de los postulados de los economistas del desarrollo, pero bajo un prisma latinoamericano. Ello lo llevó a ser una de las teorías latinoamericanas de mayor originalidad a lo largo de la historia, según Sztulwark (2005). La innovación conceptual en conceptos como “centro-periferia”, el método “histórico-estructural”, así como el análisis sociológico para comprender el subdesarrollo (en términos de como lo hicieron Cardoso y Faletto, por ejemplo) fue enorme.

Por su parte, la originalidad de los enfoques centrados sobre la innovación tecnológica también permite una mayor complejización de los postulados industrialistas. Los enfoques neoschumpeterianos lograron demostrar que el núcleo del desarrollo radica en la innovación científico-tecnológica, la cual sólo se puede explicar en una clave interdisciplinaria, ya que ésta se da en sistemas nacionales de innovación en la que intervienen tanto el sector público como el privado, los cuales tienen características particulares en cada lugar. En este punto, observamos una convergencia entre estos enfoques y la nueva sociología del desarrollo y el neoinstitucionalismo<sup>35</sup>. Además, las teorías neoschumpeterianas pudieron aportar los fundamentos microeconómicos de la obtención de las capacidades tecnológicas, que en las visiones industrialistas (Economía del Desarrollo y estructuralismo latinoamericano) estaban poco desarrollados.

Por su lado, las teorías neoliberales, pese a que sus visiones más ortodoxas se basan sobre supuestos ahistóricos y alejados de las realidades concretas, también aportaron algunos conceptos que hoy parecen importantes a la hora de pensar el desarrollo económico en el siglo XXI. Nos referimos, por ejemplo, a una mayor atención a una macroeconomía ordenada, así como las preocupaciones por la eficiencia. Su exa-

---

<sup>35</sup> Ver nota al pie 21.

gerada desconfianza al Estado, si bien derivó en políticas públicas que poco fomentaron el desarrollo en la periferia, también demostraron que, en algunos casos, el Estado puede ser un factor obstaculizador del desarrollo.

Por último, las teorías neoestructuralistas consiguieron hacer una síntesis entre los tópicos del estructuralismo clásico y los aportes neoschumpeterianos, en un contexto de apertura económica. En este marco, resulta por demás interesante la noción de varios neoestructuralistas de que la industrialización sobre la base de los recursos naturales, si incorpora tecnología, puede ser muy benéfica para el desarrollo material de las sociedades, relativizando así la carga del “paradigma metalmeccánico” más ligado con el estructuralismo cepalino.

## Bibliografía

- Amsden, A. (1992). “A Theory of Government Intervention in Late Industrialization”, Putterman, L. and Rueschemeyer (eds): *The State and Market in Development*. Boulder: Lynn Rienner.
- Amsden, A. (1995): “La industrialización tardía en perspectiva histórica”, *Desarrollo Económico*, vol. 35, 137, pp. 3-34.
- Amsden, A. (2001). *The Rise of “The Rest”: Challenges to the West from Late Industrializing Countries*. Nueva York: Oxford University Press, septiembre.
- Arndt, H. W. (1987): *Economic Development: The History of an Idea*. Chicago y Londres: University of Chicago Press.
- Auty, R. (1993): *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. Londres: Routledge.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2014): *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*, BID.
- Banco Mundial (1991): *Informe sobre desarrollo mundial: la tarea acuciante del desarrollo*, Banco Mundial.
- Bielschowsky, R. (2008): “Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo”, en *Revista Cepal*, 97, abril.
- Bisang, R. (2011): “Agro y recursos naturales en Argentina: ¿enfermedad maldita o desafío a la inteligencia colectiva?”, *Boletín Informativo Techint*, 336, septiembre-diciembre.
- Bonelli, R. y Ramos, L. (1993): “Distribuição da renda no Brasil: avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados dos anos 70”, *Revista de Economia Política*, vol. 13, 2 (50), abril-junio.
- Borrastero, C. (2008): “Innovación, desarrollo y rol del Estado en las teorías neoschumpeterianas”, Tesis de Maestría, Universidad de Quilmes.

- Brenton, P., Newfarmer, R., Shaw, W., y Walkenhorst, P. (2009): "Breaking into new markets: overview", en Newfarmer, R., Shaw, W. y Brenton, P. (2009): *Breaking into new markets. Emerging lessons for export diversification*, Banco Mundial: Washington DC.
- Bustelo, P. (1998). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Síntesis.
- Castro Martínez, E. y Fernández de Lucio, I (2001) "Innovación y Sistemas de Innovación". Disponible en: [www.imedea.csic.es/public/cursoid/html/textos/Tema%2001%20ECIFL%20InnovacionySist.pdf](http://www.imedea.csic.es/public/cursoid/html/textos/Tema%2001%20ECIFL%20InnovacionySist.pdf)
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México: Siglo XXI
- Castellani, A. (2006). *Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina 1966-1989*. Tesis de Doctorado.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile.
- CEPAL (1992): "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado", *Libros de la CEPAL*, 32, Santiago de Chile.
- CEPAL (1994): "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad", *Libros de la CEPAL*, 39, Santiago de Chile.
- CEPAL (1995): "América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", *Libros de la CEPAL*, 40, Santiago de Chile.
- CEPAL (1996): "Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía", *Libros de la CEPAL*, 42, Santiago de Chile.
- CEPAL (2000a): *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2000b): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (2001): *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Bogotá: Alfaomega/CEPAL
- CEPAL (2002): *Globalización y desarrollo*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2004): *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2007): "Progreso técnico y cambio estructural en América Latina", *Documentos de proyectos*, 36, Santiago de Chile, octubre.
- CEPAL (2008): *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*, Santiago de Chile: CEPAL, mayo.
- CEPAL (2012): *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Santiago de Chile: CEPAL, agosto.

- Chibber, V. (2002): "Bureaucratic Rationality and the Developmental State". *The American Journal of Sociology*, Vol. 107, 4 (Jan). The University of Chicago Press, pp. 951-989
- Chibber, V. (2003): *Locked in Place. State-Building and Late Industrialization in India*. Princeton, Princeton University Press.
- Cimoli, M. (2005) (comp.): *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Cimoli, M. y Dosi, G. (1994): "De los paradigmas tecnológicos a los sistemas nacionales de producción e innovación", en *Comercio Exterior (México)*, vol. 44, 8, agosto.
- Cimoli, M., Porcile, G., Primi, A. y Vergara, S. (2005): "Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina", en Cimoli (2005).
- Cimoli, M. y Porcile, G. (2009): "Sources of learning paths and technological capabilities: an introductory roadmap of development processes", *Economics of innovation and new technology*, vol. 18, 7, octubre.
- Coatz, D., García Díaz, F. y Woyecheszen, S. (2010): "Acerca de la dinámica creciente de la heterogeneidad productiva y social en la Argentina", *Boletín Informativo Techint*, vol. 331.
- Conteras, R. (1999): "How the concept of development got started", *The University of Iowa Center for International Finance and Development*. Disponible en: <http://www.uiowa.edu/ifdebook/ebook2/contents/part1-1.shtml>
- Diamand, M. (1972): "La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio" en *Desarrollo Económico*, vol. 12, 45.
- Diamand, M. (1973): *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Paidós: Buenos Aires
- Diamand, M. (1985): "El péndulo argentino: ¿hasta cuándo?", en *Cuadernos del Centro de Estudios de la Realidad Económica*, 1, Buenos Aires.
- Dosi, G., Freeman, C., Nelson, R., y Soete, L. (1989). *Technical Change and Economic Theory*. Londres: Pinter
- Evans, P. (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press
- Evans, P. (1996). "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico*, vol. 35, 140, Buenos Aires, enero-marzo.
- Fajnzylber, F. (1983): *La industrialización trunca de América Latina*, México, D.F.: Editorial Nueva Imagen.
- Fajnzylber, F. (1990): "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'", *Cuadernos de la CEPAL*, 60.
- Ffrench-Davis, R. (2005) (comp.): *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Bogotá: Mayol Ediciones/CEPAL.
- Formicella, M. (2005). "La evolución del concepto de innovación y su relación con el desarrollo", *INTA*.

- Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Grossman, G. M., y Helpman, E. (1992). *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge: MIT Press.
- Hausmann, R., Hwang, J. y Rodrik, D. (2005): "What you export matters", NBER Working Paper.
- Hausmann, R., Hidalgo, C., Bustos, S., Coscia, M., Chung, S., Jimenez, J., Yildirim, M. y otros (2011): *The atlas of economic complexity*. Massachusetts Institute of Technology: Boston
- Hidalgo, C. A., Klinger, B., Barabási, A. L., y Hausmann, R. (2007): "The product space conditions the development of nations". *Science*, vol. 317, 5837, pp. 482-487.
- Hirschman, A. (1961): *La estrategia del desarrollo económico*, México: Fondo de Cultura Económica
- Hirschman, A. (1971): *A Bias for Hope: Essays on Development in Latin America*, New Haven: Yale University Press
- Hirschman, A. (1980): "Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo", *El Trimestre Económico*, vol 47 (4), 188, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- Hirschman, A. (1987): "La Economía Política del Desarrollo Latinoamericano. Siete ejercicios en retrospectiva", en *El Trimestre Económico*, vol. LIV, 216
- Kahler, M. (1990): "Orthodoxy and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment", en J. Nelson (comp.), 1990.
- Katz, J. (2000a): "Pasado y presente del comportamiento tecnológico en América Latina", *Revista de la CEPAL*.
- Katz, J. (2000b): *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL-FCE.
- Katz, J. (2012): "Cambios Estructurales y Desarrollo Económico. Ciclos de creación y destrucción de capacidad productiva y tecnológica en América Latina", *Revista de Economía Política de Buenos Aires*.
- Katz, J. y Ablin, E. (1977): "Tecnología y exportaciones industriales: un análisis microeconómico de la experiencia argentina reciente". *Desarrollo Económico*, 1977, vol. 17, 65, pp. 89-132.
- Kirby, P. (2009): "Neo-structuralism and reforming the Latin American state: Lessons from the Irish case", *Economy and society*, vol. 38, 1, pp. 132-153.
- Lall, S. (1984). "Technology exports of newly industrializing countries", *World Development*, vol. 12 (5/6).
- Larrai, J. (1998): *Theories of development*, Londres: Polity.
- Lugones, G. (2012). *Teorías del comercio internacional*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.
- Lundvall, B. (Ed.). (1992). *National systems of innovation. Towards a theory of innovation and interactive learning*. Londres: Pinter.

- Minondo, A. (2007): "Exports' Quality-Adjusted Productivity and Economic Growth." Universidad de Deusto-ESTE, San Sebastian, España.
- Nahón, C., Schorr, M., y Rodríguez Enríquez, C. (2006). "El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades" en AA.VV. *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ocampo, J. (2002): "Structural dynamics and economic development", en Fitzgerald, V. (comp.): *Social Institutions and Economic Development. A tribute to Kurt Martin*, Dordrecht: Instituto de Estudios Sociales Dordrecht Kluwer.
- Ocampo, J. (2005) (comp.): *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, Bogotá: Alfaomega/CEPAL.
- Ocampo, J. (2011a): "Crecimiento económico, cambio estructural y políticas de desarrollo productivo" en Ocampo y Ortiz (2011)
- Ocampo, J. (2011b): "El auge de los precios de los productos básicos y el riesgo de enfermedad holandesa en América Latina", *Boletín Informativo Techint*, 336, septiembre-diciembre.
- Ocampo, J. y Ortiz, A. (2011): "Hacia una política industrial de nueva generación para Colombia", *Documento de la Coalición para la promoción de la industria colombiana*.
- Ocampo, J. y Ros, J. (2011): "Shifting paradigms in Latin American's development" en Ocampo, J. y Ros, J. (comps.), *Oxford Handbook of Latin American Economics*, Nueva York: Oxford University Press, capítulo 1.
- O'Donnell, G. y Linck, D. (1973): *Dependencia y autonomía*. Buenos Aires: Amorrortu
- Patel, P., y Pavitt, K. (1995): "Divergence in technological development among countries and firms" en Hagedoorn, J. (ed.): *Technical Change and the World Economy: Convergence and Divergence in Technology Strategies*. Edward Elgar, Aldershot, pp. 147-181.
- Pérez, C. (2010): "Una visión para América Latina: dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales", *Revista Cepal*, 100, pp. 123-145, abril.
- Pinto, A. (1970): "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *El trimestre económico*, vol. 37, 145, pp. 83-100.
- Porta, F. (2005): "Especialización productiva e inserción internacional. Evidencias y reflexiones sobre el caso argentino", *Documento presentado al PNUD, Proyecto FO/ARG/05/12*.
- Porta, F., Gutti, P. y Bertoni, R. (2012): *Integración económica*, Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación / Universidad de Quilmes.
- Prebisch, R. (1962). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. 7, 1, Santiago de Chile

- Prebisch, R. (1963): *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Ramos, J. (1998): "Una estrategia de desarrollo productivo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales", *Revista de la CEPAL*, 66, diciembre, Santiago de Chile.
- Roll, E. (1994): *Historia de las doctrinas económicas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Ròzga, R. (1999). "Entre globalización tecnológica y contexto nacional y regional de la innovación (un aporte a la discusión de la importancia de lo global y lo local para la innovación tecnológica)". V Seminario Internacional de la RII. Toluca, México.
- Sachs, J. y Warner, A. (1995): "Natural resource abundance and economic growth", NBER Pinto, A. (1970): "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *El trimestre económico*, vol. 37, 145, pp. 83-100, Working Paper, 5398.
- Schorr, M. (2005): *El modelo nacional industrial*, Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Schumpeter, J. (1942): *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona: Orbis.
- Serrani, E. (2012): "El desarrollo económico y los estudios sobre el Estado y los empresarios. Un constante desafío para las Ciencias Sociales", ponencia presentada en las VII Jornadas de los Estudios Sociales de la Economía, IDAES-UNSAM, Buenos Aires, septiembre.
- Singer, H. (1950): "Distribución de ganancias entre países inversores y prestatarios", en *American Economic Review*, Papers and Proceedings, Vol. II, 2, mayo de 1950.
- Sikkink, K. (1993). "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista", en *Desarrollo Económico* (128), Buenos Aires.
- Stevens, P. (2003): "Resource impact: curse or blessing? A literature survey", *Journal of Energy Literature*, vol. 9, 1.
- Stevenson, H. (1983). "A perspective on entrepreneurship", Harvard Business School Working Paper 9-384-131.
- Sunkel O. (1978): "La dependencia y la heterogeneidad estructural", *Trimestre Económico* 45, 1: pp. 3-20
- Sunkel, O. y Paz, P. (1979). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México: Siglo XXI.
- Sztulwark, S. (2005): *El estructuralismo latinoamericano. Fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento
- Teixeira, A. y Silva, E. (2008): "Surveying structural change: seminal contributions and a bibliometrical account", *Structural change and economic dynamics*, volume 19, 4, diciembre.

- Viner, J. (1950): *The Customs Union Issue*, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace.
- Viner, J. (1952): *International trade and economic development: lectures delivered at the National University of Brazil*, Glencoe: The Free Press.
- Williamson, J. (1990) "The Progress of Policy Reform in Latin America", IIE, *Policy Analysis in International Economics*, 28, January, Washington.
- Williamson, J. (1996) "The Washington Consensus Revisited", IIE, Washington, (mimeo)
- Xu, B. (2006): "Measuring the technology content of China's exports", China Europe Business School, Shanghai
- Yoguel, G. y Robert, V. (2015): "Complexity paths in neo-Schumpeterian evolutionary economics, structural change and development policies", mimeo.

# Galera de corrección

---

---

**NÉSTOR RESTIVO Y GUSTAVO NG**

## **Todo lo que necesitás saber sobre China**

Buenos Aires, Paidós, 2015, 272 págs.

---

---

Algunos recuerdos:

*Tengo dieciocho años, voy al cine a ver "Blade Runner" y quedo impresionado por la estética de la película futurista. Harrison Ford se mueve siempre de noche en un barrio vaporoso lleno de chinos, de comida china, de médicos de robots chinos. Salgo de ahí y leo sobre China. Aparece Mao y la revolución cultural, el río amarillo. Logro comer Chow Fan, Pato Pequín y una sopa transparente que siempre recordaré. Llego a una temprana conclusión, me encanta lo chino.*

En 46 apartados del libro "Todo lo que necesitás saber sobre China", Néstor Restivo y Gustavo NG hacen un recorrido para ayudarnos a entender un mundo que nos era tan hermético como su lengua, pero que ya por estos años, convertida en potencia económica mundial, nos es más que familiar. Un recorrido por su riquísima historia, por sus procesos políticos, por su cultura milenaria. Un recorrido por sus capitales, sus territorios. Una muestra de sus religiones, de sus costumbres, de su comida; trazos de la vida en China, siempre tan sugerente, tan distinta a nuestra forma de vivir. La cuestión democrática, sus políticas públicas, la cuestión de la mujer china, su patriarcado ancestral. También del dolor en la plaza Tiananmén.

En la búsqueda de un acercamiento riguroso sobre lo chino, Restivo y Ng deben bucear en aguas muy amplias y a veces poco transparentes. Reconocen que con China, siempre se está empezando. En ese andar,



van dejando registro de lo que piensan un grupo numeroso de especialistas, intelectuales y funcionarios, que como ellos, transitan las rutas hacia el entendimiento de ese verdadero continente de la historia humana, logrando haces de luz que van apuntando allí donde antes no se veía.

*Ahora es el año 1999, estoy en una conferencia y casualmente escucho a una economista china que explica las acciones planificadoras de su estado para alimentar a la población. Muestra datos, los miles de millones de huevos, aves, vegetales, frutas y animales que producirán ese año. Me sugiere que no se puede pensar a China con la cabeza de un occidental capitalista y periférico. 14 años más tarde, escucho a Gabriel Palma decir que uno de los secretos de crecer*

*“a tasas chinas”, fue la regulación sobre la inversión, que implicó destinar los excedentes económicos allí. Pero nos damos cuenta de que para lograr eso, hay una historia y una forma de vida. Ha habido una planificación orientada a proteger a su población, con líderes con alta capacidad de ver y construir el futuro. Han logrado sacar de la pobreza a cientos de millones de personas. Se proponen llegar a mediados de siglo con un alto estándar de vida para el conjunto de su población. Han construido un país industrial, con los beneficios, las contradicciones y los riesgos que implican. La contaminación de sus aguas, del aire y de las tierras, es un problema. A la argentina le compran soja a gran escala, eufemismo de comprar agua, que en China escasea.*

Ese antiguo asombro que tenía sobre China se revitaliza leyendo el libro de Restivo y Ng. Muy bien escrito, horizontalmente abarcativo en su temática y con la profundidad vertical necesaria en aspectos clave, me invita a otras indagaciones sobre lo chino. En el camino, queda el placer del recorrido por saber un poco más, placer que ya me parece tan intrínsecamente chino.

**Sergio Carpenter**

Economista

IADE



Instituto  
Argentino para  
el Desarrollo  
Económico

## actividades a realizar

19 DE ABRIL DE 2016

*Presentación de la producción documental*

### El otro campo

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

**Sala Raúl González Tuñón Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini  
Av. Corrientes 1543 - Ciudad de Buenos Aires**

**Organizan:** Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti / FFyL UBA / Centro Cultural de la Cooperación / IADE / RE

## actividades realizadas

30 DE MARZO DE 2016

*Reunión-Taller*

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

**Organizó:** Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti / FFyL UBA / Centro Cultural de la Cooperación / IADE / RE



P. Tsakoumagkos - C. León - M.I. Tort

28 DE MARZO DE 2016

*Debate en el LADE*

### No al sometimiento a los Fondos Buitre

Comentó: **Horacio Rovelli** Economista FCE UBA/IADE  
Coordinó: **Juan Carlos Amigo** Director de Realidad Económica LADE

**Organizó:** Encuentro de Coincidencias Programáticas Otra economía y otra sociedad son posibles

17 DE MARZO DE 2016

*Convocatoria a un encuentro de coincidencias programáticas***Otra economía y otra sociedad son posibles**Texto de la Convocatoria <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=6622>

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

**Organizó:** Instituto Argentino para el Desarrollo Económico / Realidad Económica



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

10 Y 11 DE MARZO DE 2016

*Participación del IADE y la Cátedra Libre “Ing. Agr. Horacio Giberti”***Jornadas de capacitación en Sistema de Información Geográfico e Infraestructura de Datos Espaciales SIG e IDE “Los IDE para la democratizar la información”**

**Organizaron:** Depto. de Geografía de FF y Letras – UBA, la CONAE y el Ministerio de Agroindustria y Programa Nacional Mapa Educativo

12 DE ENERO DE 2016

*Encuentro- Debate*

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

Una actividad de intercambio de ideas, experiencias y situación sobre la Argentina hoy.

Participaron: **Alejandro Rofman** Economista. Presidente Honorario del LADE  
**Artstides Corti**, Abogado. Especialista en Derecho financiero y tributario  
**Eduardo Fernández** Presidente de la Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios APYME

Para ampliar la información ver:

<http://portaldenoticias.com.ar/2016/01/15/desde-el-ia-de-evaluaron-las-politicas-economicas-del-nuevo-gobierno/>

**Aula Gral Mosconi - IADE**  
**Hipólito Yrigoyen 1116 , 5to piso, Ciudad de Buenos Aires**

**Organizó:** Instituto Argentino para el Desarrollo Económico - Realidad Económica



E. Fernández, A. Corti, A. Rofman



# realidad económica

## Orientaciones para los autores

La Dirección y el Comité editorial de la revista **Realidad Económica** y el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) están interesados en publicar en forma permanente artículos que aborden distintos aspectos de la realidad económica, política y social de la República Argentina, de América latina y del mundo en general.

Con el objeto de facilitar la consideración y publicación de los trabajos, se indican las orientaciones generales para su presentación.

Los trabajos deben ser preferentemente inéditos. Pueden aceptarse originales aparecidos en publicaciones de poca difusión en la Argentina que el Comité editorial considere relevantes en las diferentes áreas.

La primera evaluación la realiza el Comité editorial, luego los artículos pasan por un proceso de evaluación externa por pares de anonimato doble. El resultado no puede ser recurrido ante la dirección de la revista ni ante ninguna otra instancia de evaluación.

El envío de un artículo supone el compromiso por parte del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones, o bien poner este hecho en conocimiento de la Dirección de la revista.

Los trabajos deben enviarse con el título y un resumen en español y en inglés, preferentemente de no más de 1.000 caracteres, y 4 ó 5 palabras clave (también traducidas). Consignar además nombre y nacionalidad del autor, con un breve curriculum académico y profesional. Esto podrá obviarse o actualizarse cuando se hayan publicado trabajos anteriores del mismo autor.

La extensión de los trabajos puede variar según el tema desarrollado, estimándose que no debe exceder las veinte (20) páginas, a razón de 3.200 caracteres por página, incluidos espacios. Si el Comité editorial lo considera pertinente, podrán aceptarse, excepcionalmente, trabajos de mayor extensión.

Las propuestas de artículos deben enviarse por correo electrónico a [realidadeconomica@iade.org.ar](mailto:realidadeconomica@iade.org.ar), indicando título del artículo, autor, archivos que acompañan el envío y forma de contactarse (**correo electrónico y teléfono**). Los trabajos deben presentarse en formato electrónico, en procesador de textos Word. Las ilustraciones o gráficos deben presentarse en sus programas originales (**Excel o Illustrator**), indicando fuente, y **en el caso de imágenes, en .jpg o .tif. Se recomienda para los gráficos evitar el uso de color para diferenciar variables** (la revista se publica en blanco y negro). En lo posible, no enviar materiales en .pdf o Power Point, ya que la calidad de las imágenes extraídas de esos programas es baja.

Para la elaboración de las referencias se debe seguir las Normas APA y tener en cuenta que deben organizarse de manera alfabética por la primera letra del apellido. En caso se tengan dos o más apellidos iguales, se procede a organizar de manera alfabética por

la letras del nombre. En caso sean varias referencias del mismo autor, se ordenan cronológicamente, es decir por el año -de menor a mayor-.

Libro con autor: Apellido, A. A. (Año). *Título*. Ciudad, País: Editorial.

Libro con editor – capítulos escritos por varios autores: Apellido, A. A. (Ed.). (Año). *Título*. Ciudad, País: Editorial.

Libro en versión electrónica Online: Apellido, A. A. (Año). *Título*. Recuperado de <http://www.xxxxxx.xxx>

Capítulo de un libro: cuando el libro donde se ha sustraído el capítulo a referenciar de un libro que es con editor, es decir, de un libro con varios autores, debe referenciarse de la siguiente manera: Apellido, A. A., y Apellido, B. B. (Año). *Título del capítulo o la entrada*. En A. A. Apellido. (Ed.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad, País: Editorial.

Publicaciones periódicas: Artículos científicos: Apellido, A. A., Apellido, B. B., y Apellido, C. C. (Fecha). *Título del artículo*. Nombre de la revista, volumen(número), pp-pp.

Artículo online: Apellido, A. A. (Año). *Título del artículo*. Nombre de la revista, volumen(número), pp-pp. Recuperado de <https://www.xxx.xxx>

Variación de acuerdo a los autores

Un autor: Apellido, A. A. (Fecha). *Título del artículo*. Nombre de la revista, volumen(número), pp-pp.

De dos a siete autores: cuando se tienen entre dos autores y siete, se escriben todos los autores como se ha visto anteriormente y antes de escribir el último, se colocará “y”.

Ocho o más autores: cuando se tienen de ocho a más autores, deben listarse los primeros seis seguidos de puntos suspensivos y, posteriormente, se escribirá el nombre del último autor.

Periódico: Forma básica: Apellido A. A. (Fecha). *Título del artículo*. Nombre del periódico, pp-pp.

Online: Apellido, A. A. (Fecha). *Título del artículo*. Nombre del periódico. Recuperado de <http://www>.

Otros tipos de texto: Informes Autor corporativo, informe gubernamental: Nombre de la organización. (Año). *Título del informe* (Número de la publicación). Recuperado de <http://www.xxxxxx.xxx>

Simposios y conferencias: Autor, A., & Autor, A. (Fecha). *Título de la ponencia*. En A. Apellido del presidente del congreso (Presidencia), *Título del simposio o congreso*. Simposio o conferencia llevado a cabo en el congreso Nombre de la organización, Lugar.

Tesis y trabajos de grado: Autor, A., & Autor, A. (Año). *Título de la tesis* (Tesis de pregrado, maestría o doctoral). Nombre de la institución, Lugar.

La Dirección de la revista se reserva el derecho de efectuar los cambios formales que requieran los artículos, incluyendo sus títulos, previa consulta con el autor.

Los autores tienen derecho a tres (3) ejemplares del número de Realidad Económica en que aparezca publicado su artículo. Podrán solicitar ejemplares adicionales, que les serán entregados en la medida de lo posible.