

# EC

Revista de  
Administración y Economía

ISSN 2591-6696

AÑO VI  
JULIO  
DE 2023

NÚMERO

# 7

El país de los derechos que se bifurcan

Una historia del sistema monetario internacional

Teorización y política ortodoxa en una economía real desigual.  
Argentina, 1976-2019

Reflexiones sobre ciencia y tecnología. Una propuesta teórica para  
comprender los procesos de desarrollo en el siglo XXI

El aumento de precios de los alimentos en Argentina

Radiografía del sector minero en la provincia de Buenos Aires

Silobolsas y estabilización macroeconómica. Una mirada desde la  
administración financiera

El término *stakeholder* y su traducción al español. Su importancia para la  
administración organizacional

Historia y evolución de la responsabilidad social empresarial

La incidencia de los programas de transferencias monetarias estatales  
en las mipymes argentinas. Exploraciones en el noroeste del Conurbano  
Bonaerense en el contexto de pandemia de COVID-19

Reseña del libro *Escenarios del desarrollo industrial bonaerense:  
1820-2020* de Marcelo Rougier (comp.)

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, PRODUCCIÓN E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

## **Ec-Revista de Administración y Economía**

**Año VI** | N° 7 | julio de 2023

© 2023, Universidad Nacional de José C. Paz. Leandro N. Alem 4731

José C. Paz, Pcia. de Buenos Aires, Argentina

© 2023, EDUNPAZ, Editorial Universitaria

**ISSN:** 2591-6696



Rector: **Darío Exequiel Kusinsky**

Vicerrectora: **Silvia Storino**

Secretaria General: **María Soledad Cadierno**

Directora General de Gestión de la Información y

Sistema de Bibliotecas: **Bárbara Poey Sowerby**

Jefa de Departamento Editorial: **Blanca Soledad Fernández**

División Diseño Gráfico Editorial: **Jorge Otermin**

Arte y maquetación integral: **Mariana Aurora Zárate**

Coordinación editorial: **Paula Belén D'Amico**

Corrección de estilo: **Nora Ricaud**

## **staff**

Directora y editora responsable: **Cintia Gasparini**

Coordinadora editorial: **Laura Saavedra**

Publicación electrónica - distribución gratuita

Portal EDUNPAZ <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/>



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales. Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales. Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

Las opiniones expresadas en los artículos firmados son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de esta publicación ni de la Universidad Nacional de José C. Paz.



**EC-REVISTA DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA**  
AÑO VI | Nº 7 | JULIO DE 2023

## Índice

<b>El país de los derechos que se bifurcan</b> Aníbal Loguzzo	<b>5</b>
<b>Una historia del sistema monetario internacional</b> Marcelo Bruchanski	<b>9</b>
<b>Teorización y política ortodoxa en una economía real desigual. Argentina, 1976-2019</b> Néstor Antonio Requelme	<b>27</b>
<b>Reflexiones sobre ciencia y tecnología. Una propuesta teórica para comprender los procesos de desarrollo en el siglo XXI</b> Daniela F. Servian	<b>39</b>
<b>El aumento de precios de los alimentos en Argentina</b> Rolando García Bernado	<b>49</b>
<b>Radiografía del sector minero en la provincia de Buenos Aires</b> Nicolás Pertierra	<b>67</b>
<b>Silobolsas y estabilización macroeconómica. Una mirada desde la administración financiera</b> Darío Federman	<b>79</b>
<b>El término <i>stakeholder</i> y su traducción al español. Su importancia para la administración organizacional</b> Horacio Dal Dosso	<b>87</b>
<b>Historia y evolución de la responsabilidad social empresarial</b> Sabrina Melano	<b>93</b>



EC-REVISTA DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA  
AÑO VI | N° 7 | JULIO DE 2023

**La incidencia de los programas de transferencias monetarias estatales en las mipymes argentinas. Exploraciones en el noroeste del Conurbano Bonaerense en el contexto de pandemia de COVID-19**

Franco Vallejos

**103**

**Reseña del libro *Escenarios del desarrollo industrial bonaerense: 1820-2020* de Marcelo Rougier (comp.)**

Cintia Gasparini y Laura Saavedra

**115**

# El país de los derechos que se bifurcan



Anibal Loguzzo\*

*Después reflexioné que todas las cosas  
que suceden a uno suceden  
precisamente, precisamente ahora.  
Siglos de siglos y solo en el presente  
ocurren los hechos;  
innumerables hombres en el aire,  
en la tierra y el mar,  
y todo lo que realmente pasa me pasa a mí.*

J. L. Borges, El jardín de senderos que se bifurcan

En la Argentina los años impares siempre son años muy particulares, en los cuales las reflexiones y debates en torno a la realidad económica y social y los principales desafíos que enfrenta el país adquieren una relevancia mayúscula y se vuelven indispensables. La relevancia que adquieren los mismos en los años impares radica en que en Argentina estos años coinciden con los años electorales, y frente a cada elección es imperioso hacer un ejercicio colectivo de memoria, analizar las políticas y propuestas poniendo énfasis en las consecuencias sociales que de cada una derivan.

\* Director de la carrera de Administración, UNPAZ.

Esta elección nacional de Argentina en octubre de 2023 delimitará los destinos de la patria, delimitará las fronteras de lo posible, marcará una línea imaginaria entre lo imaginable y lo inimaginable, entre lo posible y lo imposible, como si se dibujase sobre el imaginario social, con un lápiz invisible, el universo de posibilidades de los sueños de cada uno de los integrantes de nuestra sociedad.

A diferencia de algunas creencias populares, los sueños no son un emergente onírico empujado por el propio esfuerzo de los impulsos individuales. Los sueños son construcciones colectivas; nadie sueña en el vacío, nadie desea en la nada. Todo sueño por más individual que aparente ser, por más singular que se muestre, es consecuencia de una construcción social, de una matriz que es ajena. No existe un deseo que no sea ajeno, no existe sueño sin otro, el deseo es el deseo del otro y los anhelos se encuentran siempre dentro de las alternativas de lo imaginable.

En este proceso electoral la singularidad es quizás aún mayor que en los precedentes, en virtud de que en las expresiones con mayor intención de voto se observa la delimitación de dos modelos de país con mayor nivel de explicitación que en las ocasiones anteriores; de dos mundos posibles en donde los caminos trazados por cada modelo proponen senderos que se bifurcan y la definición por uno o por otro puede llegar a tener consecuencias de carácter permanente en las vidas y en los sueños de cada uno de nosotros, en la vida y en los sueños de todos.

Las dificultades del presente son nítidas, palpables y mensurables: “con el agua en los pies no es difícil odiar”, reza una canción de nuestro cancionero popular. Entendemos que no es difícil odiar mirándole día a día la cara al dolor, pero no dejemos que nos engañen. Nos proponen salidas individuales donde las escaleras solo descienden; los caminos individuales conducen a espacios oscuros y sin retorno. En estos caminos lo individual es lo único veraz, que sea un camino es una falacia. Nos piden que miremos hacia el infinito solicitándonos que nos paremos sobre el abismo.

No podemos dejar que nos mutilen los sueños, que priven de deseos a cada niño o niña que sueñe con un título de doctor o abogado. Debemos trabajar para impedirlo, en nombre de los sueños de cada argentino/a que sueña con una patria más justa, con un país para todos y todas. Debemos pelear por un mundo en el que quepan todos los mundos, peleemos por los sueños ajenos. Los derechos no son un obstáculo. La salud y la educación no pueden ser privilegios. No dejemos que el egoísmo meritocrático, los discursos de odio o los húmedos delirios zoofílicos extraterrenales de algún falso profeta mundano, reduzcan los sueños de toda una sociedad a un cuentapropismo flexibilizante.

Ninguna sociedad progresa restando derechos y garantías ni bajo la esclavitud que nos propone el Mercado. Los obstáculos de la democracia no se sortean ni con menos democracia ni con menos Estado. Las dificultades del presente deben encontrar una salida que amplíe el universo posible de sueños, e incluya los deseos del otro. No existen atajos ni soluciones de trucos de magia; no va a ser fácil ni instantáneo. Las deudas sociales se pagan sumando derechos, no restándolos; con más soberanía y no con menos, y profundizando la democracia y no restringiéndola.

El presente número de la revista *Ec* fue escrito resistiendo las injurias que las personas con odio arrojaron al sistema científico y tecnológico del país, en particular, y al Estado y los bienes públicos, en general, y contiene los artículos, reseñas de libros y experiencias que presentamos a continuación.

En el primer artículo Marcelo Bruchanski aborda, en una historia del sistema monetario internacional, las principales transformaciones del orden económico internacional a partir de las cuales nos explica el complejo proceso a través del cual el dólar estadounidense se convirtió en la primera moneda internacional completamente fiduciaria.

En el segundo artículo titulado “Teorización y política ortodoxa en una economía real desigual. Argentina, 1976-2019”, Néstor Antonio Requielme nos revela que la economía neoclásica ha predominado en las políticas económicas tradicionales, estableciendo bases desiguales en el funcionamiento económico y condicionando diversos programas, destacando la falta de correspondencia entre los supuestos teóricos de esta teoría y la realidad económica, que sigue una trayectoria social cada vez más desigual.

El tercer artículo, “Reflexiones sobre ciencia y tecnología. Una aproximación teórica para comprender los procesos de desarrollo en el siglo XXI” de Daniela Servian, analiza la relevancia de la ciencia, la tecnología y la innovación en los procesos de desarrollo en el siglo XXI, promoviendo la reflexión en torno a la innovación como un elemento central para la promoción de una estrategia de desarrollo sostenible.

En el cuarto artículo Rolando García Bernado analiza el aumento de los precios de los alimentos en Argentina en relación con la re-estructuración productiva en el agro argentino, reconociendo las implicancias del sesgo exportador de la producción agroalimentaria nacional y una creciente presión importadora para cubrir la demanda interna de alimentos. Posteriormente analiza cómo esta situación aparentemente contradictoria conduce a que los bienes alimentarios deban ser adquiridos por mediación directa del mercado mundial, es decir, que los productos son recientemente importados o comercializados en el mercado interno a precios internacionales, reconociendo la necesidad de medidas que promuevan la producción nacional y desacoplen los precios locales respecto de los internacionales.

Nicolás Pertierra, autor del quinto artículo nos presenta una “Radiografía del sector minero en la provincia de Buenos Aires”. En esta contribución, analiza el potencial rol en la transición energética y en la diversificación de las exportaciones argentinas, incorporando nuevas fuentes de datos que permitan conocer características más detalladas respecto del funcionamiento y la relevancia del sector, haciendo foco en la composición de la minería bonaerense.

El sexto artículo, “Silobolsas y estabilización macroeconómica. Una mirada desde la administración financiera” de Darío Federman, analiza la retención de granos por parte de los productores agropecuarios en nuestro país a partir de identificar cómo este fenómeno ha modificado las características del almacenamiento de granos, facilitando y abaratando su acopio durante un periodo de tiempo más extenso que redundaría en una menor liquidación de divisas externas, estableciendo vinculaciones con las

posibilidades de administración del tipo de cambio por parte de los gobiernos y políticas e incentivos públicos para enfrentar esta nueva realidad.

En el séptimo artículo, “El término *stakeholder* y su traducción al español. Su importancia para la administración organizacional”, Horacio Dal Dosso analiza el concepto de *stakeholder* y su relevancia para el administrador de una empresa a la hora de encarar los procesos de internacionalización.

El octavo artículo, “Historia y evolución de la responsabilidad social empresarial”, Sabrina Melano aborda la historia y evolución de la noción de Responsabilidad Social Empresa en vinculación con las principales problemáticas sociales contemporáneas, reconociendo a esta como una herramienta de utilidad para la gestión empresarial.

En el noveno artículo, “La incidencia de programas de transferencias monetarias estatales en las mipymes argentinas. Exploraciones en el noroeste del Conurbano Bonaerense en el contexto de pandemia de COVID-19”, Franco Vallejos caracteriza y analiza la incidencia que han tenido en el noroeste del Conurbano Bonaerense los programas de transferencia monetaria estatal: el Programa de Asistencia a la Producción y el Trabajo (ATP), el Programa de Recuperación Productiva (REPRO II), los créditos a tasa cero, el Fondo de Garantías Argentino (FoGAR) y el Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (Fondep) en las mipymes de Argentina en el contexto de pandemia, implementados en el marco de la pandemia COVID-19.

Finalmente, la revista cierra con una reseña elaborada por Cintia Gasparini y Laura Saavedra del libro *Escenarios del desarrollo industrial bonaerense: 1820-2020* de Marcelo Rougier (compilador) donde nos ofrece un recorrido histórico del escenario industrial bonaerense a partir de un análisis del contexto nacional, las políticas públicas e instituciones de la provincia y la dinámica industrial bonaerense. Un trabajo interesante para los estudiosos de temas industriales de la Argentina y de la provincia de Buenos Aires. Concretamente, esta reseña es sustancial en tanto difunde un estudio necesario que recupera la identidad bonaerense.

En el marco del 40° aniversario del regreso de la democracia en Argentina, Invitamos a la lectura de estos trabajos que abonan a la reflexión y análisis de problemáticas inherentes al campo de la economía y administración en pos de fortalecer los derechos que hacen a la vida democrática.

# Una historia del sistema monetario internacional



*Marcelo Bruchanski\**

## Resumen

El dólar estadounidense es una moneda relevante a nivel internacional desde hace alrededor de 100 años, es hegemónica desde hace aproximadamente 75 años y es fiduciaria desde hace más de 50 años. La emergencia del dólar como moneda internacional se produce recién en el período de entreguerras, cuando Inglaterra resultó incapaz de estabilizar el sistema monetario internacional, pero Estados Unidos aún no tenía la intención de asumir dicha responsabilidad. A la salida de la Segunda Guerra Mundial, el dólar se convirtió en hegemónico mediante un sistema de paridades fijas y control de capitales. A principios de la década de 1970, Estados Unidos decidió suspender la convertibilidad del dólar en oro en un contexto de presión sobre su moneda. No obstante, en la década siguiente retomó su hegemonía de manera ampliada, ya que el dólar se convirtió en la primera moneda internacional completamente fiduciaria. La evolución histórica del sistema monetario refleja las transformaciones del orden económico internacional.

\* Licenciado en Economía y magíster en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeñó profesionalmente, entre otras instituciones, en la Comisión Nacional de Valores y el Banco Central de la República Argentina. Es docente de grado y posgrado de la UBA, la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ) y la Universidad Nacional de General Sarmiento, y es becario doctoral en el CIS/IDES-CONICET. Es también coordinador académico de la Maestría en Desarrollo Económico Regional de la UNPAZ. Se encuentra realizando su tesis doctoral sobre Acuerdos Regionales de Pagos en la Universidad Nacional de Quilmes.

## Palabras clave

historia económica de mercados e instituciones financieras - instituciones y acuerdos monetarios internacionales - sistemas monetarios - patrones - regímenes - gobierno y el sistema monetario - sistemas de pago

Códigos JEL: N20 - F33 - E42

## Introducción

En la actualidad, las transacciones económicas internacionales entre personas residentes en distintos países se suelen realizar utilizando el dinero de un país en particular, más específicamente, el dólar estadounidense. La mayoría de las operaciones comerciales y financieras internacionales se denominan en dicha moneda y se canalizan a través del sistema financiero de Nueva York. El dólar ocupa un rol clave en el sistema monetario internacional, mientras que otras monedas también utilizadas internacionalmente (aunque su volumen operado es mucho menor) serían el euro, el yuan, el yen y la libra esterlina. Por el contrario, la inmensa mayoría de las monedas emitidas por Estados periféricos no tiene participación a escala internacional. En algunos casos, los Estados no emiten siquiera el dinero que se utiliza dentro de sus propias fronteras: se trata de países dolarizados como Ecuador o El Salvador, pero también en la Argentina muchas transacciones domésticas utilizan al dólar como unidad de cuenta e incluso como medio de pago.

Vale recordar que, en la década de 1990, la Argentina adoptó un esquema de caja de conversión (llamada “Convertibilidad”) por el cual los pesos en circulación debían estar respaldados por dólares estadounidenses en las reservas internacionales del Banco Central.<sup>1</sup> Lo paradójico de este modelo, independientemente de todas sus debilidades,<sup>2</sup> es que se basaba en respaldar la moneda local con la moneda norteamericana, pero esta última no era convertible ni tenía respaldo en otra moneda o mercancía, ya que en 1971 el gobierno de Nixon había clausurado la conversión del dólar en oro a una tasa fija. En consecuencia, la teoría monetaria ortodoxa, basada principalmente en la idea de dinero mercancía o metálico (sea como oro, plata, cobre u otra mercancía) deja de tener cualquier asidero, siendo que en los hechos el dinero es completamente fiduciario.

Es necesario, por lo tanto, recurrir a otras teorías del dinero. Algunas teorías plantean que el dólar se impone en lo cotidiano y en la academia como una convención, una práctica aceptada socialmente por la costumbre y sobre la que no suelen cuestionarse sus bases lógicas. En otras palabras, aceptamos recibir dinero porque sabemos que este será aceptado por otros cuando tengamos que realizar pagos. Asimismo, la teoría Chartalista del dinero considera que el Estado define qué es dinero, obliga a que

1 Es importante, sin embargo, tener en cuenta que los bancos comerciales crean dinero (llamada generalmente “creación secundaria de dinero”), por lo que no todo el dinero creado estaba respaldado por las reservas internacionales.

2 Ver al respecto, por ejemplo, Sember y Vernengo (2018).

los contratos y los precios se pacten en la unidad de cuenta establecida y se encarga de hacer cumplir dichos contratos, lo que incluye el pago de impuestos. El dinero es, de acuerdo con esta tradición, una criatura del Estado, por lo que el espacio monetario está estrictamente vinculado a la soberanía política. Ahora bien, como no existe un Estado supranacional, estas definiciones no explican, por sí mismas, la naturaleza del dinero que permite liquidar transacciones transfronterizas entre distintos espacios monetarios.

A nivel internacional, existe una jerarquía de monedas cuyo ordenamiento lo explicaría la prima de liquidez.<sup>3</sup> En la cima de la pirámide se encuentra la moneda clave emitida por el país hegemón, el dólar. A su vez, las monedas emitidas por otros países centrales se encuentran en posiciones intermedias y sus monedas también son líquidas, aunque en menor grado que la moneda clave. En cambio, las monedas de los países periféricos no son internacionalmente líquidas. Sin embargo, esto no fue siempre así: el dólar comenzó a ser la moneda clave del sistema a la salida de la Segunda Guerra Mundial y, más recientemente, sobre todo a partir de la emergencia de China y el conflicto en Ucrania, avanzó el cuestionamiento sobre el rol de la moneda estadounidense en el sistema monetario internacional.

Por consiguiente, el estudio del sistema monetario y los pagos internacionales requiere un abordaje histórico, además de teórico y empírico. En este artículo se hará hincapié en lo primero: se revisarán los principales hitos y desafíos que atravesó el dólar estadounidense para constituirse y permanecer como moneda hegemónica, lo que incluye visitar la hegemonía británica del siglo XIX y la posterior caída de la libra esterlina, los Acuerdos de Bretton Woods de 1944, el cierre de la “ventana del oro” de 1971, la reanudación del poder hegemónico estadounidense en la década de 1980 y el desafío que la emergencia de China implica para la moneda estadounidense. En la primera sección, se comienza con la etapa de predominio inglés en la economía internacional, el llamado patrón oro-libra esterlina (1880-1914). A continuación, se aborda el período de entreguerras (1919-1939); en la tercera sección se analizan las consecuencias de los acuerdos Bretton Woods para el período conocido como la edad de oro (1945-1971) y, por último, se finaliza con la etapa actual, que comenzó con el quiebre de la paridad entre el dólar y el oro en 1971, la globalización financiera.

## **El patrón oro-libra esterlina (1880-1914)**

Si bien Inglaterra, Estados Unidos, Alemania y Francia fueron los países que adhirieron completamente al patrón oro, en el sentido de que sus reservas internacionales se conservaban en dicho metal y el dinero metálico acuñado en oro circulaba internamente, en este período, el sistema monetario internacional se movió alrededor de la libra esterlina. En otros países, en cambio, la pertenencia al esquema consistía en sostener una paridad fija con el oro sobre la base del atesoramiento de reservas internacionales en libras esterlinas o activos financieros denominados en dicha moneda (Bloomfield, 1959; Serrano, 2003; Eichengreen, 2008).

---

3 Se puede entender a la liquidez como el “poder de disponer”, es decir, la capacidad de comprar otros bienes (o monedas) debido a su seguridad y conveniencia.

El predominio monetario inglés, asociado a su poder imperial, promovía que el resto de los países acumulasen en sus reservas activos financieros líquidos denominados en la moneda inglesa. Si estos optaban por demandar oro, el Banco de Inglaterra podía subir discrecionalmente la tasa de interés y, de esta forma, retener el atractivo por sus activos financieros en detrimento del oro (que no paga interés), toda vez que existía confianza en que la paridad fija entre la libra y el oro era sostenible: “la libra era tan buena como el oro”. Mediante sus inversiones de largo plazo hacia el resto del mundo y controlando la tasa de interés internacional de referencia, Gran Bretaña regulaba la liquidez internacional, al mismo tiempo que obtenía un rédito por la diferencia entre el rendimiento que otorgaban sus inversiones de largo plazo y el que debía pagar por activos financieros de corto plazo colocados en el mercado de capitales londinense (Serrano, 2003; Vernengo, 2003; Bruchanski, 2017).

En Estados Unidos, cuya moneda no se utilizaba para el comercio internacional, existía originalmente un sistema bimetálico (el dólar tenía una paridad con el oro y otra con la plata). No obstante, en 1873 el Coinage Act omitió cualquier referencia a la plata, que fue progresivamente desmonetizada. La idea norteamericana de mantener un patrón bimetálico no había encontrado asidero en los intereses de Gran Bretaña, que era la principal potencia económica de ese momento y estaba funcionando completamente bajo un patrón oro (Eichengreen, 2008). Por otro lado, Estados Unidos había llevado adelante un proceso de industrialización sustancial en la segunda mitad del siglo XIX. Esto fue posible gracias a la protección comercial (mediante barreras arancelarias, paraarancelarias y naturales), a la integración con el sector agrícola, a la extensión de su mercado interno y a la victoria de los estados del norte en la Guerra de Secesión (Arrighi, 2010; Medeiros y Serrano, 1999). Sin embargo, la relevancia económica que Estados Unidos había adquirido en el plano internacional (algo que era evidente tanto en términos de productividad como de balanza de pagos) no se correspondía con la fragilidad de su sistema monetario y financiero.

Más allá de su pertenencia plena al patrón oro, el uso del dólar estadounidense en las transacciones internacionales había sido prácticamente nulo, siendo la moneda británica la principal divisa utilizada para el financiamiento del comercio exterior estadounidense. Si bien el marco alemán y el franco francés tenían alguna representatividad, la moneda inglesa era, sin lugar a duda, la unidad de cuenta hegemónica. El período de vigencia del sistema conocido como patrón oro (1870-1914) era en realidad un patrón oro-libra esterlina, ya que esta última mantenía una paridad fija con el oro y funcionaba como unidad de cuenta (y medio de pago) para las transacciones internacionales.

La creación del Sistema de la Reserva Federal (el banco central estadounidense) en 1913 fue un paso necesario para la internacionalización del dólar. Fue también el reconocimiento por parte de la élite financiera neoyorkina de que el sistema monetario y financiero no estaba funcionando en concordancia con el posicionamiento que la economía estadounidense había adquirido en el plano internacional (Broz, 1999). Asimismo, Estados Unidos promovió un proceso de dolarización en América Latina a partir de 1900 con el objetivo de que los países de Sudamérica y, sobre todo, de América Central y el Caribe (donde la influencia norteamericana era mucho mayor y directa) adoptasen patrones cambio oro con una unidad de cuenta equivalente a la del dólar. Esto permitiría dinamizar las transacciones

con las empresas norteamericanas y, sobre todo, los países latinoamericanos depositarían sus reservas de oro en Nueva York. De esta forma, se buscaba rivalizar con el centro financiero de Londres y con la libra esterlina como moneda hegemónica. Esto no significaba que los países de América Latina adopten al dólar como moneda doméstica, aunque en algunos casos el dólar podía terminar circulando de forma paralela a la moneda local (Helleiner, 2003).

## El período de entreguerras (1919-1939)

Hacia 1914, la Primera Guerra Mundial significó un abrupto cambio en el funcionamiento de la economía internacional y el sistema monetario. El dinero metálico resultaba esencial para importar las mercancías que el conflicto bélico demandaba, por lo que los países beligerantes (incluida Inglaterra, cuya moneda estaba en el centro del sistema monetario internacional) interrumpieron la convertibilidad de sus monedas en oro y debieron deshacerse de activos externos para financiar los costos de la guerra. La excepción fue Estados Unidos que continuó con alguna circulación doméstica de las monedas de oro y, sobre todo, mantuvo la convertibilidad del dólar al metal dorado.

El ingreso del país norteamericano a la Guerra fue clave para torcer el conflicto en favor de sus aliados, ya que la superioridad del ejército alemán como fuerza militar podía haber sido decisiva si Inglaterra y Francia no hubieran contado a partir de 1917 con los recursos (y el financiamiento) prácticamente ilimitados de los Estados Unidos (Hobsbawn, 2018). Esto posicionó al país norteamericano en una situación netamente acreedora respecto al resto de los países beligerantes. Por un lado, los países aliados quedaron endeudados por los adelantos de Estados Unidos durante el conflicto en alrededor de 11.000 millones de dólares (lo que en 2021 equivaldría a 170.000 millones de dólares). Por el otro, los países derrotados (principalmente Alemania) estaban endeudados con los países vencedores (fundamentalmente Inglaterra y Francia), ya que, a la salida de la Guerra, se les había impuesto en el Tratado de Versalles severos pagos por reparaciones. De forma directa o indirecta, todas las deudas tenían como acreedor final a los Estados Unidos. No obstante, este país no estaba dispuesto a aceptar que Inglaterra o Francia le transfieran las deudas alemanas como una forma de cancelar las propias.

La idea inglesa a la salida del conflicto bélico era restaurar la libra esterlina como la moneda clave del sistema monetario internacional. La inconvertibilidad de las monedas europeas en oro durante el conflicto bélico había resultado en una inflación mucho mayor en Europa que en los Estados Unidos. Países como Francia, Dinamarca o Portugal volvieron a estabilizar sus monedas, pero con nuevos tipos de cambio, depreciados en términos nominales respecto a las paridades vigentes antes de 1914. En cambio, Inglaterra decidió retornar a la convertibilidad con el oro a la paridad de preguerra, ya que debía demostrar al resto del mundo que el orden económico del patrón oro, liderado por la libra esterlina había vuelto.

Una de las estrategias británicas a este efecto consistió en promover que el resto de los países acumulara reservas internacionales en la forma de activos financieros líquidos denominados en libras esterlinas en vez de oro. Esto es algo que, como se mencionó, ya sucedía con anterioridad a 1914, puesto que

muchos países (mucho más en el caso de los países vinculados directa o indirectamente a la corona británica) guardaban en sus reservas activos financieros denominados en libras esterlinas (Bloomfield, 1959; Eichengreen y Flandreau, 2009). A diferencia del oro, los activos financieros denominados en libras rendían un interés, por lo que en la medida que la confianza de la convertibilidad de la libra en oro a una paridad fija se sostenía, los países preferían conservar sus reservas en activos financieros líquidos en vez de oro (Serrano, 2003).

Inglaterra organizó la Conferencia de Génova de 1922. Reunió a quienes habían sido los principales participantes del patrón oro, con la excepción de los Estados Unidos que se negó a formar parte. El objetivo trazado en Génova era que los países puedan constituir sus reservas internacionales con activos financieros denominados en libras esterlinas y/o dólares estadounidenses en lugar de oro. Si bien esto ya era una práctica extendida, Génova procuraba institucionalizar y extender aún más esta situación en un contexto de escasez de oro. Además, formalizó que el dólar era una moneda internacional a la par de la libra.

Con la mencionada Conferencia, se inició el período conocido como Patrón Cambio Oro. Los activos denominados en moneda extranjera pasaron de representar el 20% de las reservas internacionales en 1913, al 31% en 1925, hasta el pico de 42% para los años 1927 y 1928. El 97% de dichos activos se denominaban en libras o dólares. La moneda norteamericana pasó a ser la más importante hacia mediados de la década de 1920, algo que se revirtió en la década de 1930 a favor de la libra esterlina, por lo que en el período de entreguerras ambas monedas compartieron el estatus de moneda de reserva internacional (Eichengreen y Flandreau, 2009).

Desde los Estados Unidos no veían con buenos ojos que el Banco de Inglaterra se pusiera al frente de la cooperación del sistema monetario internacional. Las reservas de oro norteamericanas se habían triplicado entre 1913 y 1923, por lo que sostuvo la convertibilidad en oro sin mayores dificultades, al tiempo que los países europeos hacían malabarismos para estabilizar sus monedas. Además, a pesar de que los Estados Unidos tenía hacia 1926 el 45% del oro mundial, mantuvo sus tasas de interés en niveles altos, lo que fortalecía aún más su moneda.

Inglaterra concretó su regreso a la convertibilidad con el oro en 1925 mediante el *Gold Standard Act* y fue seguida por muchos países. La particularidad del caso inglés reside en que volvió al patrón oro a su paridad de preguerra, lo que significaba un tipo de cambio fuertemente apreciado en términos reales. Los intereses del sector financiero inglés prevalecieron sobre los industriales, ya que mediante el regreso a la vieja paridad se promovía la idea de que la libra había vuelto a ser tan buena como el oro, lo que convertiría a Londres nuevamente en el centro financiero internacional. Sin embargo, volver a la convertibilidad con el oro a la vieja paridad también significó que Inglaterra quedara apreciada frente al resto del mundo, por lo que debió recurrir a políticas deflacionarias mediante subas de la tasa de interés que terminaron por catapultar al desempleo en lo que se considera fue una “década perdida” para Inglaterra.

En el marco de la crisis de 1930, Inglaterra debió suspender la convertibilidad en 1931 cuando las presiones sobre las reservas de oro del Banco de Inglaterra resultaron insostenibles, al mismo tiempo que los altos niveles de desempleo volvieron impracticables las políticas deflacionarias, y el financiamiento estadounidense se había frenado incluso antes de la crisis. En tres meses la devaluación respecto al oro alcanzó un 30%. En pocas semanas, le siguieron varios países, ya que la devaluación de la libra puso mayor presión en aquellos países que todavía mantenían la paridad con el oro, haciéndose cada vez más difícil mantener las reservas de oro requeridas legalmente para la emisión doméstica. Estados Unidos finalmente devaluó en 1933 y Francia tres años después (McKinnon, 1993).

Se inaugura así un período de volatilidad cambiaria, proteccionismo comercial, una fuerte caída del comercio y una carrera armamentística que desembocaría en la Segunda Guerra Mundial. El abandono de la paridad fija con el oro permitió hacer políticas expansivas, pero siempre a partir de iniciativas unilaterales, lo que implicaba en cierto punto la depreciación de la moneda. De esta forma, comenzó un proceso conocido como *beggar-thy-neighbor* [empobrecer al vecino], de múltiples devaluaciones que afectaban la competitividad de los socios comerciales de cada país.

La hipótesis de Kindleberger (1997) sobre el período de entreguerras tiene dos partes: por un lado, Inglaterra resultó incapaz de estabilizar el sistema monetario internacional; por el otro, Estados Unidos no tuvo la intención de asumir dicha responsabilidad. Las dificultades que atravesó Inglaterra para retornar a la paridad con el oro y sostenerla dan cuenta de lo primero. La interrupción del crédito al extranjero en 1928, la falta de voluntad para resolver los conflictos generados por las Reparaciones de Guerra y las deudas de los países aliados dan cuenta de lo segundo. Durante este período, la libra y el dólar compartieron el estatus de moneda clave, con preponderancia de la moneda estadounidense en la década de 1920 y de la moneda inglesa en la década siguiente.

## La edad de oro (1945-1971)

Las dudas que podía llegar a haber en relación con la hegemonía estadounidense a la salida de la Primera Guerra Mundial se disiparon totalmente a la salida de la Segunda. En 1914, Estados Unidos era ya la principal economía industrial, pero no era aún la economía dominante. Las dos guerras mundiales alteraron esa situación al fortalecer esa economía y debilitar, de forma relativa o absoluta, a sus competidores (Hobsbawn, 2018).

También a esta altura había quedado claro que la falta de coordinación entre las principales potencias aliadas después de la Primera Guerra Mundial (algo que se habían intentado hacer recién en el Acuerdo Tripartito de 1936 entre Estados Unidos, Inglaterra y Francia) tuvo consecuencias económicas, sociales y humanas devastadoras. En 1945, la perspectiva estadounidense sobre lo que había que hacer respecto a los países aliados y derrotados debía ser otra, sobre todo teniendo en cuenta que el otro país esencial para la victoria aliada había sido la Unión Soviética.

En lo que se refiere al orden monetario, hacia el final de la Segunda Guerra, las discusiones sobre la planificación del Sistema Monetario Internacional estuvieron protagonizadas por John Maynard Keynes y Harry Dexter White. El primero representaba a Gran Bretaña y el segundo a los Estados Unidos. Keynes formuló su propuesta en el contexto de la Segunda Guerra Mundial y presentó su versión definitiva en 1943, la que un año más tarde fue llevada oficialmente por Gran Bretaña a la Conferencia de Bretton Woods de 1944.

Sin relegar la calidad de los debates teóricos, tanto White como Keynes representaron los intereses de sus países, cuya situación económica y geopolítica hacia el final de la guerra era diametralmente opuesta. Estados Unidos había tenido un rol clave en el conflicto, la competitividad de su economía sobrepasaba en relación con el resto de los países centrales y prácticamente no había sido golpeada por el conflicto en su propio territorio. En cambio, Gran Bretaña se había convertido en un país con enormes déficits externos, escasez de reservas, su propio territorio había sido masivamente bombardeado y necesitaba de la ayuda estadounidense para llevar adelante la reconstrucción de su economía. En consecuencia, debió ceder su posición hegemónica al país norteamericano.

Esta disparidad entre ambos países explica que, en última instancia, el Plan Keynes no haya resultado la fórmula vencedora y que el diseño del sistema monetario internacional de posguerra se resolviera principalmente según los intereses de los Estados Unidos representados por White. En términos prácticos, la Conferencia de Bretton Woods instaló al dólar estadounidense como la moneda clave del sistema monetario internacional, estableció un fondo de estabilización para asistir a los países participantes con problemas de liquidez (el Fondo Monetario Internacional), fijó los tipos de cambio al dólar y el dólar al oro, y reguló los movimientos internacionales de capital (Crotty, 1983; Serrano, 2003; Eichengreen, 2008; Aglietta y Coudert, 2015; Bruchanski, 2017).

De acuerdo con el Plan Keynes, el sistema monetario internacional debería ser administrado por una Unión de Compensación Internacional (ICU por sus siglas en inglés) encargada de liquidar y registrar todos los pagos internacionales mediante una unidad de cuenta común llamada "Bancor". El ICU funcionaría en base al principio bancario según el cual los créditos se igualan a los débitos y los activos a los pasivos. Si las acreencias no son retiradas de circulación y solo pueden ser transferidas dentro del sistema, la Unión como un todo no debería tener problemas de liquidez. Es decir, el ICU podría otorgar adelantos a cualquier participante del sistema con la seguridad de que solo podrán ser girados a otro participante (Keynes, 1943).

A diferencia de sus otras ideas, la propuesta de Keynes para controlar los movimientos de capitales sí quedó plasmada en la versión final de los Acuerdos de Bretton Woods. Keynes tenía el pleno convencimiento de que la libre movilidad de capitales reduciría sustancialmente los grados de libertad para hacer política y estimular la demanda agregada. La desregulación financiera es sin duda una parte esencial del sistema económico de *laissez faire* que Keynes se había propuesto descartar. Previamente, en el contexto del patrón oro (cuando en términos generales no existían controles a los movimientos de capital), las políticas soberanas de los países participantes del sistema quedaban condicionadas por los flujos de ingreso y salida de capitales. Cuando Inglaterra volvió al patrón oro en la década de 1920,

sufrió sustancialmente el problema de tener que utilizar la tasa de interés para evitar que distintos actores conviertan las libras esterlinas en oro. Cada vez que sufría un ataque contra su moneda, debía echar mano a incrementos en la tasa de interés, lo que le trajo serias consecuencias en términos de empleo y tampoco impidió que la libra se terminara devaluando, lo que finalmente sucedió en 1931.

Las ideas de Keynes de establecer la ICU iban a contramano de las intenciones de Estados Unidos de imponer al dólar como moneda clave del sistema. También es cierto que ni la propuesta de Keynes ni la de White contemplaban la situación especial de los países periféricos, por un lado, y la de Estados Unidos, por el otro. El nuevo país hegemón, a diferencia de Inglaterra en la etapa previa, no tenía un comercio internacional sustantivo en relación con el tamaño de su economía. Era autosuficiente y su balanza de pagos superavitaria, por lo que se debía buscar la manera de dotar de liquidez al sistema (Perez Caldentey y Vernengo, 2021).

Estados Unidos impuso su moneda bajo un patrón oro similar al que había funcionado entre 1880 y 1914 bajo el liderazgo inglés, con la diferencia de que en esta oportunidad el dólar se convertía en la nueva moneda clave y se establecieron estrictos controles a los flujos financieros. El recientemente creado Fondo Monetario Internacional (FMI) debía contar con los recursos financieros para financiar a los países deficitarios y poder de vigilancia para monitorear las políticas económicas. Además, como se establecieron controles sobre los flujos de capital, los países tenían más grados de libertad para desarrollar sus políticas económicas soberanas, podían proteger sus monedas más fácilmente y ajustar ordenadamente sus economías en caso de desequilibrios externos. Si bien los tipos de cambio eran, en teoría, fijos pero ajustables, en los hechos raramente sucedieron cambios en las paridades entre los países centrales (Eichengreen, 2008).

Uno de los principales objetivos que se propuso Bretton Woods era restaurar las relaciones comerciales entre los países centrales. Eso requería que las monedas de dichos países fueran convertibles a dólares para realizar transacciones por la cuenta corriente de la balanza de pagos. En ese sentido es que el FMI debía supervisar la remoción de los impedimentos monetarios al comercio. El artículo VIII del Acuerdo prohibía a los países restringir los pagos por cuenta corriente sin la aprobación del Fondo. Las monedas eran convertibles a tasas oficiales, y ningún miembro podía adoptar acuerdos de moneda discriminatorios (Eichengreen, 2008).

Sin embargo, la escasez de dólares que caracterizó al período posterior a la finalización de la Segunda Guerra Mundial impidió este proceso (salvo para el caso de Estados Unidos, obviamente). Las dos instituciones creadas en Bretton Woods, el FMI y el Banco Mundial (la primera debía financiar a los países deficitarios y la segunda promover la reconstrucción de posguerra) no estuvieron a la altura de los problemas de la escasez de dólares y de pagos internacionales que caracterizaron a la Segunda Posguerra. La escasez de dólares era más difícil de resolver de lo que se creía cuando se firmaron los acuerdos de Bretton Woods.

El único recurso con el que contaban los países europeos ante el contexto de escasez de dólares eran los controles de cambios en la cuenta corriente. En este contexto, fueron esenciales dos mecanismos,

la Unión Europea de Pagos (UEP) y el Plan Marshall, creados ambos para resolver la falta de liquidez internacional de la posguerra. La UEP replicó de manera regional la propuesta del Plan Keynes. Es decir, estableció la compensación multilateral de pagos mediante la compensación entre créditos y débitos de los países participantes del mecanismo.

Además de restaurar un orden para el sistema monetario internacional, en el marco de la Guerra Fría, Estados Unidos debía restaurar el orden económico hacia dentro de los países aliados. La deslegitimación del orden social derivado de la crisis, la destrucción generada por la guerra y el papel desempeñado en la lucha contra el fascismo por la Unión Soviética y los partidos comunistas, crearon una amenaza cierta, sobre todo en Europa, para la subsistencia del capitalismo (Arceo, 2011).

Pero para efectivamente revertir la escasez de dólares, cuando Estados Unidos tenía un importante superávit de cuenta corriente, fue necesaria la contribución directa del país americano a fin de reconstruir y desarrollar las economías capitalistas de Europa occidental y Japón. La redistribución de reservas desde Estados Unidos al resto del mundo sentó las bases para la convertibilidad de cuenta corriente. En los hechos, mientras 1948 Estados Unidos tenía más de dos tercios de las reservas monetarias globales, en una década su participación cayó a la mitad. El 31 de diciembre de 1958, los países de Europa restauraron la convertibilidad por cuenta corriente. Asimismo, al permitirles a los países miembros del UEP reducir las barreras al comercio entre ellos más rápidamente que la abolición de las restricciones a Estados Unidos, este país consintió la discriminación comercial en contra suya (Eichengreen, 2008).

Estados Unidos consintió e incentivó el desarrollo y la reconstrucción de los países de Europa occidental y Japón por motivos geopolíticos (especialmente, por el conflicto conocido como “Guerra Fría”) de diversas formas: toleró e incentivó la depreciación de las monedas de otros países para hacerlas más competitivas respecto al dólar; promovió las inversiones extranjeras directas a los países aliados; llevó adelante misiones de transferencia técnica y tecnológica; realizó gastos militares en el exterior utilizando a los países aliados como proveedores; abrió los mercados estadounidenses a la importación proveniente de los países aliados en términos favorables; canalizó la ayuda externa directa en términos de donativos, como el Plan Marshall; toleró sin retaliación las tarifas proteccionistas de los aliados así como a los subsidios a las exportaciones y las barreras no arancelarias a los productos estadounidenses (Serrano, 2004).

Las políticas promovidas desde los Estados Unidos establecieron un sistema económico que dio origen a una etapa que se conoce como edad de oro del capitalismo. En esta, los sectores productivos prevalecieron por sobre los financieros; el mercado interno se expandió gracias al aumento de los salarios de los trabajadores; el principal objetivo de las políticas económicas era el pleno empleo; un estado de bienestar otorgaba seguridad social a las grandes mayorías que históricamente habían quedado al desamparo.

Como consecuencia de su estrategia geopolítica de dotar de liquidez al sistema, Estados Unidos comenzó a tener déficit en su balanza de pagos. Los déficits estadounidenses eran compensados rápida-

mente por ingresos de corto plazo cuando los dólares de Estados Unidos eran aceptados como medio de pago internacional y los bancos centrales de otros países invertían sus reservas internacionales en títulos públicos líquidos estadounidenses (Serrano, 2004).

Hacia fines de la década de 1950, cuando finalmente se pudo restaurar la convertibilidad por cuenta corriente en Europa occidental (lo que significó también el final de la Unión Europea de Pagos), los controles de capital se volvieron progresivamente más difíciles de aplicar. La estrategia geopolítica estadounidense había sido exitosa y la escasez de dólares en Europa se había terminado. De hecho, el problema para el sistema sería el opuesto, es decir, la abundancia de dólares que acumulaban los bancos centrales europeos. El crecimiento de las empresas multinacionales incrementó las transacciones por cuenta capital y se desarrolló el mercado de eurodólares<sup>4</sup> con base en Londres. Las políticas estadounidenses expansivas y la Guerra de Vietnam en la década de 1960 profundizaron los déficits de balanza de pagos norteamericanos (Vernengo, 2001).

Este contexto inició un proceso de especulación contra el dólar. Hacia comienzos de la década de 1960, el precio de mercado del dólar comenzó a disminuir y los bancos centrales se vieron incentivados a demandar oro en lugar de dólares. Por dicho motivo, en 1961 se creó el pool de oro, mediante el cual los bancos centrales de los principales países europeos intentaron coordinar sus compras y ventas de oro para sostener el sistema, en un esfuerzo por aliviar la presión sobre la moneda norteamericana. Estos acuerdos duraron hasta la devaluación de la libra en 1967 y el posterior retiro de Francia del pool, cuando el precio del oro en los mercados privados llegó a 40 dólares la onza frente a los 35 dólares que oficiaba Bretton Woods (Eichengreen, 2008).

Si bien para Latinoamérica Estados Unidos no tuvo un Plan Marshall, también es cierto que la “diplomacia del dólar” se modificó sustancialmente en relación con lo que había ocurrido a principios del siglo XX. Primero por temor a los vínculos de los gobiernos latinoamericanos con los miembros del Axis y más tarde para evitar la influencia soviética, Estados Unidos promovió la creación de bancos centrales, el desarrollo de las monedas propias y la desdolarización de América Latina. La nueva prioridad estadounidense era el desarrollo económico doméstico, lo que en América Latina se plasmó en la industrialización por sustitución de importaciones, de la que las empresas estadounidenses participaron activamente (Helleiner, 2003).

En suma, el dólar estadounidense en una paridad fija con el oro fue producto de la emergencia de Estados Unidos como país hegemónico y de un orden monetario internacional creado alrededor de los Acuerdos de Bretton Woods. Estados Unidos proveyó liquidez internacional mediante políticas que promovieron el desarrollo de sus aliados y de esta forma el mundo capitalista empezó a funcionar bajo un patrón dólar-oro. Gracias al control de capitales, los países pudieron impulsar políticas soberanas para promover el desarrollo económico, la expansión de los estados de bienestar, tasas de crecimiento récord y escaso desempleo.

4 Los eurodólares son depósitos a plazo denominados en dólares estadounidenses en bancos europeos, por lo que no están regulados por la Reserva Federal de los Estados Unidos. Sus inicios se asocian con el depósito de dólares que hizo la Unión Soviética en bancos ingleses en la década de 1950.

## La globalización financiera (1971-)

La década de 1970 representa un quiebre en el funcionamiento de la economía internacional, pero a diferencia de otros períodos de transición, el cambio de época no era evidente a simple vista. Por el contrario, solo después de cierto tiempo, se cayó en la cuenta de que la década de 1970 no había sido solamente una sumatoria de recesiones, conflictos geopolíticos y cambios en las paridades cambiarias, sino un efectivo quiebre en el funcionamiento del sistema capitalista. Mientras transcurría la década, se creía que, pasado un tiempo, la economía volvería a ser estable y de pleno empleo, tal como había sido durante la edad de oro.

El hecho histórico que marca el inicio de esta nueva etapa es la caída de los Acuerdos de Bretton Woods en 1971, cuando el presidente estadounidense Richard Nixon “cerró la ventana del oro”. En su momento, en un video grabado para la televisión estadounidense, Nixon aseguró que el objetivo era que la economía norteamericana recuperara competitividad internacional. Como se presentó en la sección anterior, las presiones sobre el dólar se habían incrementado a lo largo de la década de 1960. El gobierno francés consideraba que los déficits de la balanza de pagos de los Estados Unidos eran un “privilegio exorbitante”, ya que Estados Unidos emitía dólares sin respaldo en oro. Los bancos centrales distintos del estadounidense empezaron a acumular crecientes cantidades de dólares (en vez de libras esterlinas como había sucedido en el período anterior). Las tenencias de dólares en las reservas internacionales de los bancos centrales pasaron de 800 millones de dólares en 1939 a 8.700 millones en 1957 y 16.100 millones en 1966 (Triffin, 1968).

Al respecto, la explicación convencional sobre el fin de la paridad del dólar y el oro se basa en el famoso “dilema de Triffin”, en referencia al economista belga estadounidense. El dilema explica que el sistema monetario internacional bajo los Acuerdos de Bretton Woods requería que Estados Unidos proveyera liquidez mediante déficits crónicos en su balanza de pagos. Pero el crecimiento de dicha liquidez socavaba el respaldo en oro del dólar estadounidense. Estados Unidos debía resolver el dilema entre sostener el valor de su moneda en oro o proveer liquidez al resto del mundo. Como eligió la segunda opción, no pudo sostener la paridad de su moneda con el oro y las presiones del mercado terminaron por forzar a que el país norteamericano declarase la inconvertibilidad del dólar en oro.

Ciertamente, durante el período en que prevalecieron los Acuerdos de Bretton Woods, Estados Unidos fue perdiendo competitividad frente a sus socios comerciales. En parte porque como país hegemón del Patrón dólar-oro debía sostener un tipo de cambio fijo con el oro, pero sobre todo porque las propias políticas estadounidenses habían beneficiado deliberadamente el aumento de la productividad de los países de Europa occidental, Japón y más tarde también Corea del Sur. Por lo tanto, a inicios de la década de 1970, el presidente Nixon estaba en una encrucijada: si devaluaba el dólar respecto al oro para recuperar competitividad, perdería el estatus de moneda de reserva y el dólar dejaría de ser “tan bueno como el oro”. Esto último fue lo que le había sucedido a Gran Bretaña luego de la Primera Guerra Mundial e intentó revertir infructuosamente en 1925. Si en cambio Estados Unidos mantenía

su tipo de cambio y el resto de los países se negaban a apreciar en conjunto sus monedas frente al dólar, podría deteriorar aún más sus cuentas externas (Serrano, 2003).

Otra explicación sobre los motivos de la caída de los Acuerdos de Bretton Woods la ofrece Vernengo (2021), quien apunta a que se trató de una decisión netamente política. El objetivo de terminar con los Acuerdos de Bretton no apuntaba tanto a terminar con las paridades cambiarias, sino fundamentalmente a promover la apertura de la cuenta capital y la desregulación financiera. De esta forma, se terminaba con el único aporte de Keynes a los Acuerdos firmados en 1944. Las presiones del sector financiero por la apertura de la cuenta capital de la balanza de pagos se terminaron sobreponiendo a las del sector productivo.

A diferencia de la Primera Guerra Mundial, que marcó el final de la hegemonía británica y de la libra esterlina como moneda clave del sistema monetario internacional, el resultado de que Estados Unidos haya declarado unilateralmente la inconvertibilidad del dólar en oro tuvo el efecto inverso. Es decir, a pesar de los desafíos a la hegemonía estadounidense, el dólar continuó siendo la moneda clave y lo hizo con muchos más grados de libertad que antes, ya que rompió su atadura con el oro y le dio rienda suelta a su sistema financiero para que se expanda internacionalmente. Se inicia un período caracterizado por un dólar fiduciario (esto significa que no es convertible en ningún metal y, por lo tanto, “un dólar es tan bueno como un dólar”) y la imposición de las ideas neoliberales a través del Consenso de Washington, sobre todo a partir de la década de 1990.

La década de 1970 se caracterizó por una fuerte inestabilidad. A la devaluación del dólar, hay que agregarle las crisis del petróleo de 1973 y 1979 y el desafío a la hegemonía estadounidense por parte de otros países centrales (y obviamente también por parte de la Unión Soviética). Sin embargo, en 1979 Estados Unidos subió la tasa de interés libre de riesgo, lo que fue acompañado de medidas de desregulación financiera, todas ellas políticas conocidas como “Plan Volcker”, en referencia al por entonces director de la Reserva Federal. Esta suba promovió un fuerte ingreso de flujos financieros al país norteamericano. Además, a consecuencia de las altas tasas y la consecuente apreciación del dólar, cayó el precio internacional de los *commodities*. También esta situación coincide con el inicio del déficit crónico de la cuenta corriente de los Estados Unidos.

De esta manera, el país norteamericano reasumió el control del sistema monetario internacional en el que el dólar continuó siendo la moneda clave, aunque libre de las restricciones que tenía en el período anterior: de aquí en adelante, puede variar unilateralmente la paridad del dólar en relación con las monedas de otros países y también puede sostener déficits crónicos en su cuenta corriente, sin que el resto de los países pueda amenazar con convertir sus reservas en oro (Serrano, 2003). Si el resto de los países del mundo quieren formar parte del nuevo orden monetario internacional, donde el dólar continúa siendo el medio de pago aceptado, tiene que resignarse a acumular activos denominados en dólares. La hegemonía estadounidense que estuvo en duda en la década de 1970, hacia 1980 no solo se reestablecía, sino que además promovía internacionalmente un nuevo orden económico, lo que significó también contener los intereses de otros países centrales, como Alemania y Japón (Tavares,

1985). Se inaugura un período en el que, por primera vez en la historia de la humanidad, el dinero utilizado internacionalmente no solo es el dinero de un país, sino que además es totalmente fiduciario.

La desregulación financiera internacional se había iniciado con el aumento del precio del petróleo en 1973 (luego de la Guerra de Yom Kippur) por parte de los países árabes pertenecientes a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). La demanda de un mayor precio por el barril de petróleo se vio convalidada por la depreciación del dólar estadounidense de 1971, ya que el poder de compra de los tres dólares que recibían los países exportadores de petróleo por cada barril que vendían había mermado. Reclamaban a las petroleras que se duplique dicho valor hasta los seis dólares. Finalmente, el recorte de la producción cuadruplicó el precio del barril.

Los países petroleros se encontraron de repente con que sus ingresos medidos en dólares se habían elevado exponencialmente. Estados Unidos sacó provecho del aumento del precio del petróleo, ya que los países árabes depositaron el exceso de liquidez en bancos estadounidenses y europeos, con la particularidad de que no había otra moneda con capacidad de sustituir al dólar, ni un sistema financiero con la profundidad del norteamericano, por lo que los depósitos se denominaron en dicha moneda.

De esta manera, los excedentes de los países petroleros fueron canalizados por intermediarios financieros privados por decisión e impulso de Estados Unidos. Esta decisión norteamericana, de ampliar decisivamente el mercado internacional privado de capitales hizo desaparecer en los hechos el sistema previsto en los Acuerdos de Bretton Woods, ya debilitado por la creciente importancia del mercado de eurodólares (Arceo, 2011). A su turno, los bancos estadounidenses, aprovechando la flamante desregulación financiera, comenzaron a prestar su liquidez excedente proveniente de los “petrodólares” a los países latinoamericanos. Comenzó, en consecuencia, el problema del endeudamiento externo latinoamericano que terminaría en la “crisis de la deuda” de la década de 1980.

La desregulación financiera es una de las características salientes de este período en el que el dólar fiduciario se establece como moneda clave. En teoría, los empresarios pueden distribuir sus ganancias entre dos destinos posibles: consumen una parte e invierten la otra. Ahora bien, si las ganancias aumentan, pero la economía se estanca (ambas cosas como consecuencia de las políticas neoliberales que aumentaron la desigualdad y redujeron el consumo), los empresarios tienen más recursos para invertir, pero menos oportunidades de inversión donde colocarlos. Es entonces que derivan una parte de sus beneficios al sector financiero. Al aumentar los fondos destinados a las finanzas, se generaron burbujas especulativas de forma estructural y crisis financieras recurrentes.

Todo esto dio lugar a una rápida expansión de los mercados de capitales y a la hegemonía de las finanzas por sobre el resto de los sectores. El aumento especulativo y, al mismo tiempo, estructural de los activos financieros se logró gracias a la conformación de grandes *holdings* financieros con presencia internacional, que agrupan a bancos, aseguradoras, fondos de inversión, de pensión, de riesgo y otras instituciones financieras (Duménil y Lévy, 2005; Foster, 2007; Arceo, 2011).

A partir de que el dólar fiduciario le permite a los Estados Unidos tener déficits crónicos en su cuenta corriente de la balanza de pagos y que la producción industrial se concentra en el sudeste asiático, des-

de la década de 1980 se produce un fenómeno conocido como “desbalances globales”. Esta situación se profundizó en la década de 1990 y solo se aplacó con la crisis Subprime de 2007. La apertura comercial estadounidense fue vista como un medio para disciplinar a los sindicatos industriales de ese país y revertir la reducción de las ganancias. Tuvo como principal objetivo crear una zona de producción global para que las empresas norteamericanas puedan producir en algunos países periféricos y exportar dicha producción a Estados Unidos. A partir de la década de 1990, tanto las grandes empresas como el gobierno estadounidense dejaron de preocuparse por los déficits comerciales y sustentaron la deslocalización de la producción: las grandes empresas lo hacían como una forma de aumentar sus ganancias, mientras que para los gobiernos era un medio para controlar la inflación y contener la caída del salario real estadounidense (Palley, 2011).

En suma, la caída de los Acuerdos de Bretton Woods en la década de 1970 significó un cambio sustancial en la economía internacional. A diferencia de lo esperado, el dólar estadounidense salió fortalecido como moneda clave del sistema. El dólar fiduciario como unidad de cuenta es fundamental para el nuevo orden económico global: funcionó como liquidez de última instancia del sistema financiero desregulado frente a un contexto de crisis<sup>5</sup> y facilitó la deslocalización de la producción mediante el financiamiento irrestricto de los déficits crónicos de la cuenta corriente estadounidense. El avance del neoliberalismo solo fue posible gracias al dólar fiduciario.

## Conclusiones: nuevos y viejos desafíos al dólar hegemónico

Los cuestionamientos a la sostenibilidad del dólar hegemónico no son nuevos. Desde el “dilema de Triffin” en la década de 1960 se puso en duda la sostenibilidad del dólar como moneda internacional. A pesar de que a principios de la década de 1970 Estados Unidos efectivamente suspendió la convertibilidad del dólar en oro, en la década de 1980 retomó su hegemonía de manera ampliada. En la década de 1990, tras la caída de la Unión Soviética, la hegemonía norteamericana era aún más incuestionable. En dicha década se profundizaron los déficits crónicos de la cuenta corriente estadounidense e incluso el FMI quiso institucionalizar la obligatoriedad de desregular los flujos financieros internacionales por la cuenta capital, algo que finalmente se frustró tras la crisis de los países del sudeste asiático.

Además, en la década de 1990 se consolida la situación conocida como “desbalances globales”. Como se trata de un juego de suma cero, los déficits crónicos de la cuenta corriente de Estados Unidos son financiados por los superávits crónicos de otros países. Si bien en un comienzo Alemania y Japón eran los principales países superavitarios del sistema, en los 2000, China junto con otros países del sudeste asiático ocuparon ese lugar. Cuando el precio del barril de petróleo era alto, los países exportadores también poseían cuentas corrientes ampliamente positivas.

<sup>5</sup> Un ejemplo de esto son las políticas de “*quantitative easing*” que se emplearon durante la crisis subprime, mediante la cual la FED salió a comprar masivamente activos financieros para aumentar su precio.

Entrado el nuevo siglo, la creación del euro planteaba un nuevo desafío para el dólar, ya que se esperaba que la moneda europea funcionara como una competencia. Sin embargo, tras la crisis subprime de 2007 y 2008, algunos países de la Eurozona presentaron una situación de insolvencia y la Troika, conformada por el FMI, el Banco Central Europeo (BCE) y la Comisión Europea, les exigió políticas de ajuste. Por lo tanto, el desempleo ascendió a cifras siderales en algunos de los países de la periferia europea, a los que encima se denostaba con la sigla PIIGS por las iniciales de Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España (Fields y Vernengo, 2012; Varoufakis, 2016).

Una característica fundamental de los bonos del Tesoro que emite Estados Unidos es que son libres de riesgo. Esto significa que, en la medida que están denominados en dólares, siempre podrán ser pagados mediante una expansión monetaria. En cambio, en la Eurozona, el BCE no quiso hacerse cargo de la deuda de los países con riesgo de default y les impuso una política de ajuste del gasto e incluso invitó al FMI a auditar sus cuentas (algo que Estados Unidos nunca permitiría para su propia economía). Sumado a esto, si bien el euro funciona como moneda de reserva internacional y es masivamente utilizada en los mercados cambiarios, su uso es muy inferior al del dólar.

Más recientemente, el crecimiento económico de China ha generado nuevas dudas sobre la sostenibilidad del dólar. Si bien el yuan alcanzó estatus de divisa en el FMI, su presencia como activo de reserva o en los mercados cambiarios es menor en relación al dólar o incluso al euro.

En su esfuerzo por internacionalizar el yuan, China lanzó una red global de swaps bilaterales entre su banco central con el de otros países. Se trata de acuerdos para la provisión de liquidez mediante el intercambio de monedas. Este tipo de acuerdos fue provisto principalmente por los bancos centrales de Estados Unidos y China. Se trata de un financiamiento distinto al de los mercados internacionales de crédito o al provisto por los organismos multilaterales como el FMI (Destais, 2014).

Una nueva unidad de cuenta internacional o un nuevo sistema monetario no solo debe ser evaluado desde una perspectiva monetaria, cambiaria o financiera. Es decir, no tiene mucho asidero considerar que el yuan chino reemplace al dólar, si el financiamiento del comercio global va a continuar girando alrededor del centro financiero estadounidense. Un cambio en la unidad de cuenta va de la mano inexorablemente de una modificación del orden económico internacional en un sentido mucho más amplio, lo que incluye el comercio internacional, su financiamiento y la forma en la que se canaliza el ahorro global.

En la medida que China pueda controlar los mercados internacionales de bienes y servicios, sobre todo aquellos que se vinculan a la provisión de las materias primas necesarias para su desarrollo económico y el bienestar de su extensa población, también va a poder celebrar acuerdos de pagos con otros países que naturalmente prescindan del dólar. Dichos acuerdos de pagos podrían ser regionales o internacionales, utilizar métodos de compensación multilateral y una unidad de cuenta nueva.

El sistema monetario internacional cumple un rol clave en el ordenamiento económico, social y político de los países. La edad de oro del capitalismo, el estado de bienestar e incluso la industrialización latinoamericana que caracterizaron a la Segunda Posguerra hubieran sido imposibles de no ser por

los Acuerdos de Bretton Woods. Los pagos de las reparaciones de Guerra convenidos en Versalles y las inconsistencias del orden monetario internacional explican, aunque sea parcialmente, la Segunda Guerra Mundial y el Nazismo. El avance reciente del neoliberalismo, que incluye la flexibilización laboral, el individualismo o la deslocalización de la producción son una consecuencia de la desregulación financiera que se inició en la década de 1970 bajo el patrón dólar fiduciario. Es por eso que cualquier modificación que se produzca en el orden monetario internacional será mucho más que un simple cambio cosmético.

## Referencias bibliográficas

- Aglietta, M. y Coudert, V. (2015). *El dólar*. Buenos Aires: Capital intelectual.
- Arceo, E. (2011). *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones de la economía mundial*. Buenos Aires: Cara o Ceca.
- Arrighi, G. (2010). *The long Twentieth Century*. Nueva York: Verso.
- Bloomfield, A. (1959). *Monetary policy under the international gold standard 1880-1914*. Nueva York: Federal Reserve Bank of New York.
- Broz, L. (2009). Origins of the Federal Reserve System: International Incentives and the Domestic Free-Rider Problem. *The MIT Press*, 39-70.
- Bruchanski, M. (2017). *El sistema monetario internacional, la fragilidad financiera y la restricción externa* (Trabajo final de posgrado). Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.
- Crotty, J. (1983). On Keynes and Capital Flight. *Journal of Economic Literature*, 59-65.
- Destais, C. (2014). Central Bank Currency Swaps and the International Monetary System. *CEPII – Policy Brief*, (5).
- Duménil, G. y Lévy, D. (2005). The Neoliberal (Counter-) Revolution. En A. Saad-Filho y D. Johnston, *Neoliberalism. A critical reader*. Londres: Pluto Press.
- Eichengreen, B. (2008). *Globalizing capital. A history of the international monetary system*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Eichengreen, B. y Flandreau, M. (2009). The rise and fall of the dollar (or when did the dollar replace sterling as the leading reserve currency?). *European Review of Economic History*, (1), 377-411.
- Fields, D. y Vernengo, M. (2012). Hegemonic currencies during the crisis: The dollar versus the euro in a Cartalist perspective. *Review of International Political Economy*, 740-759.
- Foster, J. B. (2007). The financialization of capitalism. Union for Radical Political Economics. New York. *Monthly Review*, 58(11).
- Helleiner, E. (2003). Dollarization Diplomacy: US Policy Toward Latin America Coming Full Circle? *Review of International Political Economy*, 406-429.

- Hobsbawn, E. (2018). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.
- Keynes, J. M. (1925). The economic consequences of Mr Churchill. En J. M. Keynes, *Essays in Persuasion* (pp. 207-230). The Royal Economic Society.
- Keynes, J. M. (1943). The collected writings of John Maynard Keynes. Volume 25. Activities 1940–1944: shaping the Post-War World: The Clearing Union, edited by Donald Moggridge. Cambridge University Press.
- Keynes, J. M. (1971). *A Treatise on Money*. Nueva York: The Royal Economic Society.
- Kindleberger, C. (1997). *La crisis económica 1929-1939*. Barcelona: Ediciones Folio.
- McKinnon, R. (1993). The rules of the game: internacional money in historical perspective. *Journal of Economic Literature*, 31(1), 1-44.
- Medeiros, C. y Serrano, F. (1999). Padrões monetários internacionais e crescimento. En J. L. Fiori, *Estado e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes.
- Palley, T. (2011). *Explaining Global Financial Imbalances: A Critique of the Saving Glut and Reserve Currency Hypotheses*. Washington DC: Hans Bökler Stiftung.
- Pérez Caldentey, E. y Vernengo, M. (2021). Prebisch's Critique of Bretton Woods Plans: Its relation to Kalecki and Williams' Ideas. *Ideas Working Paper Series*.
- Serrano, F. (2003). From static gold to the floating dollar. *Contributions to political Economy*, 87-102.
- Serrano, F. (2004). Power relations and american macroeconomic policy, from Bretton Woods to the floating Dollar Standard. En J. Fiori, *The global power formation*. Petrópolis: Vozes.
- Sputnik. (28 de junio de 2019). Rusia y China asestan un destructivo golpe al dólar. *Sputnik*.
- Tavares, M. d. (1985). A retomada da hegemonia norte-americana. *Revista de economia política*, 5(2).
- Triffin, R. (1968). *El sistema monetario internacional*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Varoufakis, Y. (20 de diciembre de 2016). Greece's perpetual crisis. Recuperado de Project Syndicate: <https://www.project-syndicate.org/commentary/perpetual-greek-debt-crisis-by-yanis-varoufakis-2016-12>
- Vernengo, M. (2001). Bretton Woods. J. E. King (ed.), *The Elgar Companion to post Keynesian Economics* (pp. 30-34). Edward Elgar Publishing.
- Vernengo, M. (2003). The gold standard and center-periphery interactions. Department of Economics Working Paper Series, University of Utah, Working Paper N° 2003-10, 544-559.
- Vernengo, M. (2021). The Consolidation of Dollar Hegemony After the Collapse of Bretton Woods: Bringing Power Back in. *Review of Political Economy*.

# Teorización y política ortodoxa en una economía real desigual Argentina, 1976-2019



*Néstor Antonio Requielme\**

## Resumen

El artículo se estructuró en torno al análisis capitalista de evidente acumulación problemática en Argentina desde la década de 1970 al presente, conducente hacia el desconcierto cognoscitivo-discursivo, por un lado, y la regresividad distributiva, por el otro. Se evaluaron la orientación y el impacto estadístico comparado a través de los principales programas y/o planes de estabilización y modelos económicos contrapuestos. Los resultados obtenidos indicaron la inconveniencia tradicional de privilegiar estabilidad por sobre crecimiento y, asociado a esto, la convalidación cíclica de un sistema de precios basado en fundamentos micro y macroeconómicos perjudiciales e inciertos. El trabajo permitió, asimismo, desnaturalizar la mirada del convencionalismo profesional hacia dichos acontecimientos convergentes a escenarios reales más distorsivos, alejados básicamente de las presuposiciones y predicciones de la teoría económica tradicional que las propicia.

\* Licenciado en Economía (UBA). Licenciado en Administración (UBA). Esp. en Administración Financiera del Sector Público (UBA). Profesor en Docencia Superior (INSPT-UTN). Docente de grado en UNLa y UNDAV. Contacto: nestor.requielme@gmail.com

## Palabras clave

Argentina - economía - programas económicos - desigualdad del ingreso

## Introducción

El punto de partida del presente trabajo tiene un carácter dual de índole problemático tan científico como actual, relacionado con el crónico agravamiento socioeconómico e institucional irresoluto. A partir de la década de 1970 a la fecha se establece en el país un nuevo régimen ideológico dominante de acumulación y reparto capitalista. Surge con el mismo una mirada singular cognitiva asociada al análisis económico a menudo de tinte reduccionista acerca de sus aspectos monetarios y reales. Lo que en materia de políticas económicas ha orientado y profundizado un conjunto de efectos distributivos a menudo subyacentes, diversos y paradójales.<sup>1</sup> Al momento de culminar la presente investigación, junio 2022, está en marcha un reciente acuerdo de refinanciación firmado por el país con el FMI. Por sus inusuales elevadas magnitudes y condicionamientos de repago, la situación descrita ilustra lo vacilante de la dualidad problemática indicada al inicio de esta sección.<sup>2</sup> Se ha observado que, en el estudio de las relaciones de los mercados con el Estado argentino, y en particular en el andamiaje de la economía real bimonetaria con la financiera, se ha soslayado sostenidamente el papel histórico de esta disputa desigual. Esta última asentada en el crecimiento de la concentración económica de los mercados y su extranjerización en el proceso de agravamiento de nuestra matriz distributiva. No es casual que dicho proceso se haya basado en una teoría económica con un discurso técnico ampliamente naturalizado en nuestra sociedad que, formulado como tal, la torna incontrastable en diversos momentos y áreas del campo económico, como el actual. Todo indica que estas series de comportamientos están representados y avalados por vertientes academicistas que nutren y legitiman estas modelizaciones económicas propiciando tales desfasajes.<sup>3</sup> De ahí que, por la presente se propicie examinar una posición ideológica alternativa en materia de política económica a esta explicación teórica estándar excluyente. Esta última basada esencialmente en mercados competitivos de capacidades

1 Por lo general los análisis convencionales del funcionamiento de la economía de mercado en Argentina pertenecen mayoritariamente a los autodenominados *economistas profesionales o independientes* que suelen contribuir a esta orientación de la discusión económica actual. Aunque nuestro interés estará más bien centrado de manera revisionista en el papel histórico de ese cuerpo teórico contradictorio.

2 “El acuerdo fue poder tener una política fiscal que no inhiba la recuperación, con el gasto creciendo en forma moderada, es decir, se logró sin que haya políticas de ajuste. Y se planteó una corrección fiscal: para el año 2022 un déficit de 2,5%; en 2023 del 1,9% y en 2024 del 0,9%”, dijo Guzmán en conferencia de prensa. Y agregó: “Para apuntar la reducción fiscal, se fortalecerá la administración tributaria para reducir la evasión y el lavado de dinero” (Martin Guzmán, ministro de Economía de la nación. *Ámbito*. Recuperado de <https://www.ambito.com/economia/fmi/martin-guzman-detalle-punto-punto-el-acuerdo-el-n5360317>). También se detalló que “se ha negociado un financiamiento por un equivalente al monto de lo que fue el programa stand by que había acordado el gobierno anterior; es decir, de alrededor de 44.500 millones de dólares”. “Va a haber revisiones y en cada una de ellas, desembolsos. Con esos desembolsos se irán haciendo los pagos del programa que había acordado el gobierno anterior y el remanente se utilizará para ir acumulando reservas” (Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/martin-guzman-este-acuerdo-con-el-fmi-abre-un-camino-transitable>).

3 En países dependientes como la Argentina estas grandes crisis por lo general se han zanjado en la formulación de los programas de estabilización acontecidos, más temprano que tarde, con las condicionantes y/o de orientación del FMI. Para más detalle de la evolución del orden monetario internacional y del funcionamiento del organismo hacia las economías emergentes, véase el trabajo de Aglietta y Moatti (2002).

autorregulables como una peculiaridad casi *totémica* del análisis económico corriente actual. Una supuesta naturalidad harto simplificada acerca de un funcionamiento de los mercados, en la práctica, inexistente. El presente trabajo arroja junto al análisis estrictamente cuantitativo, una interpretación socioeconómica distributiva a la luz de este disfuncionamiento crónico entre mercados y Estado. Desnaturalizar dicha concepción neoclásica contribuye a invertir el devenir de nuestras instituciones todas y, por ende, el rumbo socioeconómico desigual inercial que señalamos.

## Marco teórico

La acuciante distribución regresiva como principal característica actual de la economía argentina se debe en parte al mismo diseño fundacional y establecimiento de su Estado moderno; en el marco actual, exacerbado de una crónica disputa desigual por el poder económico y el reparto de la riqueza. De la literatura sobre mercados y Estado es aquí importante destacar el doble carácter, abstracto y material, de estas instituciones en términos de ejercicios efectivos del poder. Como construcciones de la modernidad, la economía de mercado y el Estado moderno comparten dicha dualidad. En nuestro país se ha exteriorizado ello como un nuevo régimen ideológico dominante de acumulación y reparto capitalista a partir de la década de 1970 hasta hoy. Un extendido proceso de asimetría institucional que arroja una noción de progreso capitalista básicamente desigual. Es por ello que este trabajo se enmarcó en la disputa desigual por el monopolio del poder económico e institucional centrándonos en sus efectos redistributivos al interior del sistema socioeconómico todo. La descontextualización neoclásica errática y circular conlleva por sí mismo una alta dosis de responsabilidad en los desequilibrios económicos y financieros actuales que alejan a dicho cuerpo teórico de una economía convincente.

En esta concepción liberal abstracta y reducida de universalización de aparentes certezas sobre el funcionamiento tendencial del sistema económico y sus variables, tienen su viso de legitimidad actual los *dictámenes* del mercado. Estos, casi siempre condicionantes trasladables a sus bases microeconómicas sobre las cuales se asientan los diferentes abordajes de la realidad.<sup>4</sup> A los fines del presente trabajo se subrayó dicha orientación acerca de la progresiva asimetría en favor de poderes fácticos institucionales promercados. La misma se ha cognitivamente apoyado durante el periodo en cuestión, en el racionalismo y abstracción exagerada del neoliberalismo, en la visión minimalista del Estado como teoría política para el sostenimiento de un funcionamiento economicista. De ahí que el papel histórico de la ortodoxia académica<sup>5</sup> se asiente en una concepción de organización productiva alrededor de la idealización del libre mercado.

4 Valli, P. (27 de septiembre de 2020). La incertidumbre sobre el dólar genera más tensión y amenaza con trasladarse a los precios. *Perfil*. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/politica/la-incertidumbre-sobre-el-dolar-genera-mas-tension-y-amenaza-con-trasladarse-a-los-precios.phtml>

5 Ortodoxia económica en su versión moderna en sus inicios liderada por Milton Friedman, Gary Beckery Robert Lucas.

## Metodología

Nos hemos concentrado en el estudio de algunas variables relevantes de la economía argentina considerando la vasta experiencia en términos de consecuencias observacionales distributivas. Esto último como esencial que ha dejado el diseño de la economía de mercado y sus políticas del proceso iniciado con el golpe de 1976 en las cuentas públicas. Como instrumentos de valoración se han considerado más de cuatro décadas tales que las tendencias en sus performances queden manifiestas. Se elaboró una serie representativa histórica tendiente a reconfigurar los acontecimientos principales en materia de políticas económicas causales de la dinámica señalada. Las mismas a veces estuvieron directamente identificadas como programas, planes y/o políticas de estabilización económica tradicional,<sup>6</sup> y en otras, asociadas a periodos identificados como de implementación de modelos económicos sin la formalización o exteriorización anterior mencionada. Con un criterio prospectivo se ha reunido indistintamente para su consideración una muestra de hitos relevantes de aquellos conjuntos de políticas de estabilización y/o crecimiento. Algunos de ellos en respuesta a escenarios exacerbados en términos inflacionarios (planes de los años 1976, 1985, 1988, 1991), y otros identificados en mayor medida con desequilibrios de otra índole (modelos de acumulación del 2003-2015 y 2015-2019). Esta amplitud de categorización ha permitido subsanar respecto del abordaje económico corriente dos aspectos claves. Por un lado, el sesgo cuantitativo cortoplacista ensimismado en precios, cantidades y *equilibrios* que solo ha posibilitado en el tiempo ahondar el deterioro socioeconómico sin un diagnóstico diferenciador certero y, por el otro, el vacío institucional, ideológico y de lucha de poderes fácticos donde en realidad se desarrolló y validó lo anterior.

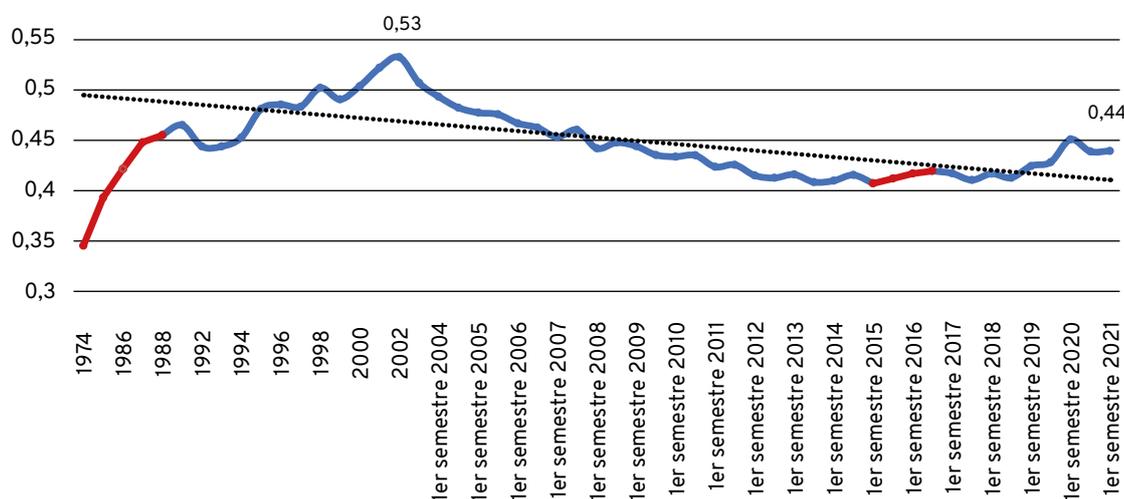
## La funcionalidad histórica de la reforma financiera

El papel en la historia del sistema económico e institucional argentino que tiene la reforma financiera<sup>7</sup> implementada a partir de la última dictadura es crucial. Simboliza, por lo desarrollado en la sección del marco teórico referido al fenómeno de las desigualdades, lo que podríamos definir como una piedra angular del devenir del comportamiento existente en la economía referido a la creciente regresividad del ingreso. En el gráfico 1 podemos vincular el punto de corte en el año 1977 tras la reforma de mención con la creciente desigualdad marcada por el índice de Gini. De manera revisionista se destaca la inmutabilidad de la norma para todo el periodo y los gobiernos. Bajo modelos económicos de orientación heterodoxa de priorizar crecimiento con distribución, como aquellos de estabilización *sine qua non* de la ortodoxia. Sobresale la caída sostenida del coeficiente (aumento de la igualdad) del periodo 2003-2015 aun con dicha reforma.

6 Al respecto, consultar Blanchard y Pérez Enri (2000); Heymann (1986).

7 Reforma estructural de corte neoliberal. Ley de Bancos y Entidades Financieras N° 24156/77.

**Gráfico 1. Reforma financiera y desigualdad. Regresividad del ingreso (1976-2001) / Progresividad del ingreso (2003-2015).**



**Fuente: elaboración propia.**

Todo indica que la transformación financiera cimentada en la dictadura ha configurado, en mayor o menor intensidad para el periodo democrático posterior, una condicionalidad también en materia de fundamentos micro y macroeconómicos distorsionados.<sup>8</sup> A partir de ahora enraizados a la lógica de la libre circulación de capitales financieros especulativos y del endeudamiento externo asociado a ello. Algunos efectos e implicancias estructurales de tal reforma para el funcionamiento estilizado del sistema económico e institucional vigente fueron las siguientes,

- Consolidación de la economía de mercado, en detrimento de las demás instituciones, sobre todo del Estado.
- En términos de modelos se invierten las rentabilidades relativas previas a 1976, con ganancias financieras por encima de la productiva.
- Caída tendencial del salario real.
- Liberación de las tasas de interés nominales, creciente y funcional a una configuración económica hacia la valorización financiera y el endeudamiento externo.
- Costos crecientes de financiamiento para el sector productivo y/o fortalecimiento del sector financiero.

<sup>8</sup> “Una vez ajustados los mayores desequilibrios coyunturales observados en 1976, el equipo económico centró su esfuerzo en dos temas íntimamente relacionados: la modificación de las condiciones de funcionamiento del sistema financiero local y la apertura acelerada de la economía (y sobre todo de las finanzas). Estos objetivos explican que no se haya podido contener la inflación, cuyo combate se mencionaba periódicamente” (Schvarzer, 1998).

f) Sesgo antiindustrial e importador. Con el agravamiento de la restricción externa en las fases de recuperación y/o ciclos de crecimiento económico.

g) Visión neomonetarista con libre ingreso y salida de capitales propiciaría el sistema de fuga de capitales y caída de la inversión productiva.<sup>9</sup> Dolarización.

## Patrones de acumulación económica

La siguiente tabla 1 aporta una primera ilustración de lo que será a continuación el desarrollo. Se especifican los acontecimientos señalados con una caracterización de ellos a través de tablas comparativas del conjunto de políticas económicas más relevantes de los distintos programas (tabla 2) y modelos (tabla 3).

**Tabla 1. Esquema de los programas y modelos económicos seleccionados.  
Planes de estabilización y modelos.**

Planes de estabilización (P) y modelos económicos (Me)	1976 (P)	1985 (P)	1988 (P)	1991 (P)	2003 (Me)	2015 (Me)
<b>Reforma financiera N° 24.156/77</b>						
Causas de la inflación	Monetarias**	Reales	Monetarias	Reales	Reales	Monetarias
Prolongación	10 años	3 años	14 años	12 años	12 años	4 años
<b>Estabilidad monetaria como condición sine qua non del crecimiento (premisa en 2/3 partes de la etapa). Crecimiento condición sine qua non de la estabilidad de precios y salarios (premisa en 1/3 parte de la etapa).</b>						
Funcionamiento de la economía***	Autoregulada	No autoregulada	Autoregulada	No autoregulada	No autoregulada	Autoregulada

\*\* Con origen en la Escuela de Chicago (1920). De orientación a la economía matemática promueve modelos de variables predominantemente monetarias bajo el supuesto de la noción de libre mercado. Entre sus principales exponentes, Knighth, Viner, Wicksell, Fisher, Stigler y Friedman, entre otros.

\*\*\* A continuación, el lector considere las referencias a diferentes comportamientos de la economía de carácter autorregulados y no autorregulados pertenecientes a los enfoques ortodoxos y heterodoxos, respectivamente.

**Fuente:** elaboración propia.

9 “Si bien las prácticas de dolarización de activos remontan sus orígenes a la década de 1950, sólo a partir de los años setenta alcanzan una relevancia y magnitud estructurales en Argentina” (Gaggero, 2012). *A partir de entonces, y bajo distintos escenarios económicos, políticos e históricos –con crecimiento o con recesión, con alta o baja inflación, con endeudamiento o desendeudamiento externo, con gobiernos democráticos (de distintas tendencias políticas) o con dictaduras militares–, la tendencia a la dolarización de activos se ha sostenido como una constante entre las prácticas económicas locales. De hecho, alcanza actualmente su máximo histórico, al aproximarse al 40% del PBI, posicionando a Argentina como el segundo país con mayor cantidad de dólares per cápita, luego de su país emisor, Estados Unidos” (Sánchez, 2013).*

En la tabla 2 a continuación obsérvese la etapa iniciada en 1976. Un régimen de instauración neoliberal con un mecanismo de precios singular, en contraposición a la instancia de acumulación y redistribución capitalista inmediata anterior interrumpida con el golpe cívico-militar de ese año. Keynes (1936) describía las aristas de este fenómeno contradictorio de asociación entre una libre asignación de precios de una economía de mercado bajo la aspiración de una competencia plena, y los mecanismos de poderes institucionales concentrados necesarios para ello.

Suponer que la política de salarios flexibles es un auxiliar correcto y adecuado de un sistema que en conjunto corresponde al tipo del *laissez faire*, es lo opuesto a la verdad. Solamente en una sociedad altamente autoritaria [en Argentina de 1976-1983 podemos identificar la asociación que refiere el autor de neoliberalismo y dictadura, como el intento más aproximado a ello], en la que pudieran decretarse cambios sustanciales y completos, podría funcionar con éxito una política de salarios flexibles (Keynes, 1936: 225-226).

La definición anterior del autor da cuenta de aspectos esenciales de una noción económica particular. Refleja la aspiración de un funcionamiento intrínseco desigual por parte de un régimen basado en una economía de mercado que, con distintas intensidades, ha sido restaurado en el país en cada una de las décadas sucesivas posteriores al golpe de 1976. Un sendero de orientación económica basado en, por un lado, la creciente conflictividad socioeconómica a raíz del agravamiento en la distribución del ingreso y, por el otro, las asimetrías institucionales de poderes fácticos entre mercado y Estado.

**Tabla 2. Principales programas de estabilización (1976-1991).**

	1976	1983/1989	1991
Características	Programa de Recuperación, Saneamiento y Expansión de la Economía Argentín	Programa de reforma económica, Plan Austral (1985) y Plan Primavera (1988)	Ley de convertibilidad. Programa de estabilización y reforma estructural.
Componentes filosóficos y/o rectores	Ortodoxia y/o neoliberalismo Mercados autoregulados.	Heterodoxia (1985) Ortodoxia (1988)	Ortodoxia y/o neoliberalismo Mercados autoregulados.

<p><b>Orientación de política económica de estabilización y crecimiento</b></p>	<p>Estabilidad monetaria como condición sine qua non del crecimiento. Emisión monetaria y déficit fiscal, raíces del problema inflacionario.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atraso cambiario con importación masiva.</li> <li>• Liberación de precios internos: alimentos, tipo de cambio y tasa de interés. Congelamiento de salarios.</li> <li>• En exportaciones: eliminación de cuotas y retenciones. En importaciones: eliminación de cuotas y reducción arancelaria.</li> </ul>	<p>Viraje de un primer intento de predominancia heterodoxa de austeridad fiscal con políticas de ingresos, controles del tipo de cambio, precios y salarios (1985), hacia un enfoque predominantemente ortodoxo (1988).</p> <p>Oscilatoria, predominando para el periodo el ajuste y estabilización de enfoque monetario tradicional: estabilidad por sobre crecimiento.</p>	<p>Régimen de caja de conversión monetaria = estabilización al estilo “patrón oro” como condición sine qua non de crecimiento. <i>Dolarización</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atraso cambiario como ancla antinflacionaria.</li> <li>• Deflación salarial asociada a objetivos de competitividad en los mercados.</li> <li>• Devaluación indirecta:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Reducción del costo laboral,</li> <li>b) Flexibilización de leyes laborales,</li> <li>c) Desempleo, y</li> <li>d) precarización del trabajo.</li> </ol> </li> </ul>
---	---	--	--

**Fuente:** elaboración propia.

**Tabla 3. Principales modelos económicos (2003-2019).**

Etapas	2003-2015	2015-2019
<p><b>Características</b></p>	<p><b>Modelo económico de acumulación anti neoliberal, neo-desarrollista</b></p>	<p><b>Modelo económico de acumulación neoliberal.</b></p>
<p><b>Componentes filosóficos y/o rectores</b></p>	<p>Heterodoxia. Mercados no autorregulados.</p>	<p>Ortodoxia y/o neoliberalismo. Ventajas comparativas estáticas.</p>
<p><b>Orientación de política económica de estabilización y crecimiento</b></p>	<p>Neo estructuralismo. Enfoque no monetario.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabilidad en las cuentas externas, fiscales y monetarias vía estímulos a la demanda agregada: salarios, consumo e inversión.</li> <li>• <i>Crecimiento como condición sine qua non de la estabilidad macroeconómica fiscal y externa.</i></li> <li>• Inflación: fenómeno multicausal de aspectos monetarios y no monetarios de dependencia tecnológica-financiera asociados a los ciclos productivos del país.</li> <li>• Sistema de precios administrados redistribuyen ingresos en mercados imperfectos.</li> </ul>	<p>Monetarismo. Libre comercio.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas estructurales pro-mercados -previsional, laboral, tributaria.</li> <li>• Valorización financiera.</li> <li>• Estado minimalista.</li> <li>• Estabilidad <i>monetaria como condición sine qua non del crecimiento.</i></li> <li>• <i>Fenómenos de emisión monetaria y déficit fiscal, raíces del problema inflacionario.</i></li> <li>• Liberación de precios internos: alimentos, tipo de cambio y tasa de interés.</li> <li>• Exportaciones: eliminación de cuotas y reducción de retenciones.</li> <li>• Importaciones: eliminación de cuotas y reducción arancelaria.</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia.

## Sistemas financiero y productivo de tendencias contrapuestas

Se observa hasta aquí que los programas y modelos de supremacía histórica, en la praxis de las políticas públicas del neoliberalismo económico en el país, explican y reproducen paradójicamente un sistema de precios básicamente desequilibrados, devaluando de esta forma incesantemente su mismo sistema institucional de regímenes económicos y redistributivos en materia de costes político-institucionales, económicos y sociales. Tal preeminencia de políticas en esta orientación económica ortodoxa soslaya estos aspectos intrínsecos en el análisis convencional. Por ejemplo, del mismo proceso inflacionario. Se trata en definitiva de perpetuar ventajas para sectores concentrados en el proceso de esta dinámica de precios “particular”. Así, en función de la historia inflacionaria para el periodo, junto al sesgo de políticas antiinflacionarias de neto corte neomonetarista se configura una simbiosis que asientan el carácter especulativo en la economía. En la actualidad, cada vez hay mayor consenso respecto al fenómeno multicausal del impuesto inflacionario desmedido en el país. Sin embargo, en los análisis económicos tradicionales se sigue soslayando dentro de sus causales al funcionamiento del mercado financiero argentino. Por ello, las magnitudes de imperfecciones en ambos mercados, reales y financieros, no pueden no corresponderse si, en definitiva, la tasa de inflación doméstica se produce en las confluencias de las actividades productivas y financieras del proceso de financiamiento. Y si bien las nominalidades de los precios en ambas esferas responden a comportamientos especulativos en el marco de las imperfecciones antes mencionadas, estamos en condiciones de adelantar, siempre permanecerá en la relación de disputa desigual entre las rentabilidades de los factores de capital y trabajo.

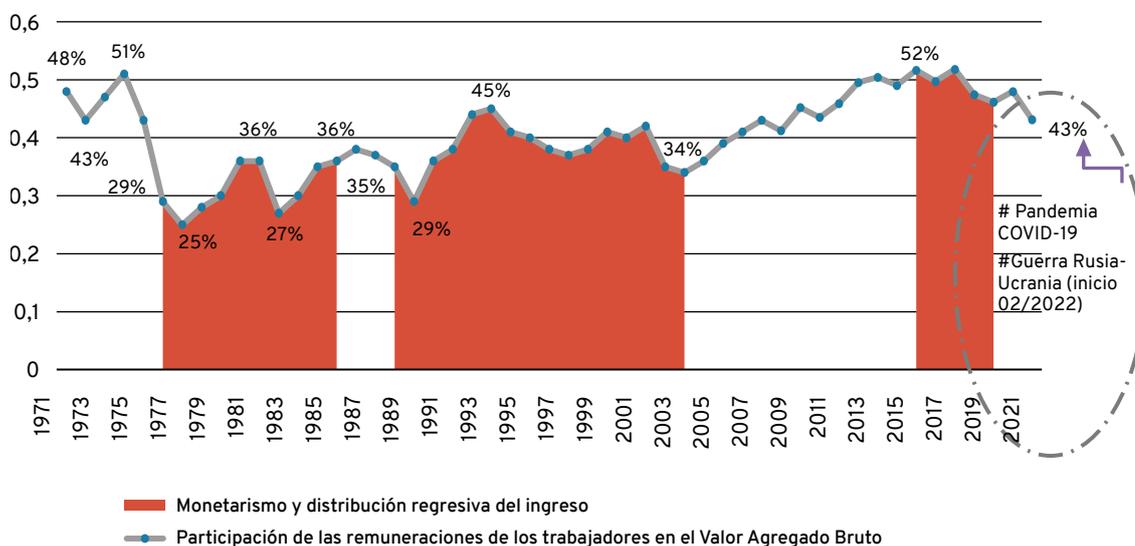
## Fundamentos microeconómicos y macroeconómicos

Hasta aquí se han determinado los principales acontecimientos por los cuales en materia de generación de políticas económicas de estabilización y crecimiento se persistió en los supuestos ortodoxos. Durante todo el período, los alejamientos sistémicos del equilibrio macroeconómico<sup>10</sup> y de precios producto de dichas políticas han generado contradictoriamente una necesidad de volver a intervenir con estos mismos supuestos, aunque de manera cada vez más radicalizada (ejemplos, períodos 2015-2019, 1989-1999 y 1976-1983). Pero obsérvese que, tanto en la creación de expectativas como del funcionamiento mismo del sistema de precios de mercado devenido, un resultado pendiente históricamente de divulgar es la *real* productividad del sistema económico argentino todo, teniendo en cuenta que las mismas bases microeconómicas del modelo de la economía estándar descontextualizan y obstruyen en su aplicación el arribo a un sistema de precios e incentivos para la oferta y demanda más ecuánime social y productivamente. Un aspecto que, reitero, la economía tradicional delegó en el hipotético funcionamiento per se eficiente a través de su axioma de mercados autorregulados. Este desvirtuar de la realidad como base del diagnóstico y recomendación en materia de políticas del convencionalismo económico ha deteriorado inevitablemente distintas esferas de nuestra competitividad

<sup>10</sup> Y, por ende, como contrapartida, sus derivaciones en los fundamentos microeconómicos por el lado de productores, inversores y consumidores en el sistema de tomas de decisiones y expectativas.

industrializadora. Durante la investigación se identifican las distintas orientaciones y/o argumentaciones ideológicas detrás de los programas y modelos económicos procurando sopesar la dimensión política e institucional eludida por la escuela tradicional. En esta última, el nivel macro ha concentrado crónicamente la mayor atención en términos de discusión, formulación y ejecución de las políticas económicas para el período bajo estudio. Un aspecto probado de orientación en la gestión económica que así se ha mantenido hasta nuestros días y los indicadores en términos de lo irresoluto de dichos problemas han de mantener su relevancia. Básicamente los resultados hasta aquí expuestos avalarían la preeminencia de un sistema financiero esencialmente especulativo, antiproductivo, como la real causal contemporánea del sistema capitalista argentino de creciente inestabilidad y desigualdad no solo económica sino institucional. Ferrer (2005) indica que “se ha focalizado demasiado en la estabilidad de los precios, más que en el crecimiento y la estabilidad de la producción. Se ha fallado en reconocer que el fortalecimiento de las instituciones es tan importante para la estabilidad económica” (p.157). Podrían deducirse acontecimientos presentes y futuros en materia socioeconómica e institucional a la luz de las experiencias políticas analizadas, sintetizadas de alguna manera, a continuación, en el gráfico 2.

**Gráfico 2. Participación de las remuneraciones de los trabajadores en el valor agregado bruto. Período 1971-2021.**



**Fuente:** elaboración propia en base a CEPAL, UNSAM e INDEC.

## Reflexiones finales

El estudio muestra a partir de la reconstrucción en materia de orientación de políticas económicas tradicionales el predominio de la economía neoclásica. Esta última ha determinado las bases desiguales del patrón de funcionamiento económico y condicionado los más diversos y significativos programas y modelos económicos, aun los alternativos. La problemática inflacionaria que consolidó la regresividad en la

distribución del ingreso estuvo básicamente asociada con etapas de implementación de políticas de orientación monetarista. Asimismo, resulta imprescindible subrayar el carácter incontestable de los supuestos teóricos de la teoría mencionada a la luz del funcionamiento real de nuestra economía y la persistencia en su trayectoria social cada vez más regresiva. La asimetría de poder real de los mercados respecto a la progresión subsidiaria del Estado cobra sentido tanto en los diseños de los acontecimientos de las políticas señaladas como en la factibilidad de implementar un cambio de orientación en materia de políticas económicas que revertan dicha desigualdad. La significación del presente trabajo es explicar un sistema crónico de precios de mercado tal que se propicia sistemáticamente una asignación crecientemente desigual. Más que eficiencia productiva, dicho sistema establece el ritmo de deterioro tendencial de los ingresos en nuestra economía. Se trata en materia de política económica de desaconsejar el enfoque ortodoxo por el carácter imaginario de su modelización respecto de las fluctuaciones reales de las actividades y sectores de la economía presentes y por venir. Se ha recogido también suficiente experiencia de índole neomonetarista tendiente casi siempre a anteponer la estabilidad al crecimiento. Todo indica no haber buenas razones para profundizar este sesgo a la estabilización a riesgo de alcanzar un equilibrio ficcional.

## Referencias bibliográficas

- Aglietta, M. y Moatti, S. (2002). La concertación monetaria: el voluntarismo de Bretton Woods malogrado por los mercados. En *El FMI. Del orden monetario a los desórdenes financieros* (pp. 13-69). Buenos Aires: Akal.
- Aglietta, M. y Moatti, S. (2002). La puesta en marcha de los ajustes: un poder ampliado de crisis en crisis. En *El FMI. Del orden monetario a los desórdenes financieros* (pp. 75-135). Buenos Aires: Akal.
- Ayala Espino, J. (1996). Estado, instituciones, elecciones económicas, acciones colectivas y problemas de coordinación. En *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las modernas teorías del Estado* (pp. 41-61). México DF: Porrúa, Universidad Autónoma de México (UNAM).
- Basualdo, V. y Forcinito, K. (2007). La salida a la crisis de 2001-2002 ¿hacia un nuevo patrón de acumulación? En *Transformaciones recientes en la economía argentina. Tendencias y perspectivas* (pp. 47-55). Buenos Aires: Prometeo.
- Bianco, C. (2007). *¿De qué hablamos cuando hablamos de competitividad?* (Documento de Trabajo N° 31). Buenos Aires. Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior. Recuperado de [http://old.centroredes.org.ar/index.php?option=com\\_labels&view=label&label=publicaciones-economia-e-innovacion&Itemid=15](http://old.centroredes.org.ar/index.php?option=com_labels&view=label&label=publicaciones-economia-e-innovacion&Itemid=15)
- Blanchard, O. y Pérez Enrrri, D. (2000). Patologías II: Una inflación elevada. En *Macroeconomía. Teoría y política económica con aplicaciones a América Latina* (pp. 443-475). México DF: Prentice Hall.
- Braceli, O. (2002), Evaluación Preliminar de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley 24.156) a 10 años de su vigencia. Incidencia Directa en la Reforma del Estado Nacional, en la Transparencia y Eficiencia de la Gestión Pública y en la Actual Situación Fiscal Argentina. Algunas Proposiciones. Publicado en los *Anales de las XXXVI Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas y Anales de Jornadas de control Público en Argentina*. PNUD- AGN y Honorable Congreso Nacional.

- Damill, M. y Frenkel, R. (1992). Evolución macroeconómica. Malos tiempos: La economía argentina en la década de los 80. En *Argentina. Evolución macroeconómica, financiación externa y cambio político en la década de los 80* (pp. 4-69). Madrid: Fundación CEDEAL.
- Ferrer, J. (abril, 2005). Competitividad Sistémica. Niveles analíticos para el fortalecimiento de sectores de actividad económica. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XI(1), 149-166. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/280/28011110.pdf>
- Heymann, D. (1986). El plan austral: una experiencia de estabilización de shock. En *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización* (pp. 131-169). Buenos Aires: CEPAL-ONU.
- Lawson, T. (2003). *Reorienting Economics*. Londres: Routledge.
- Lawson, T. (1999). Critical issues in economics as realist social theory. En S. Fleetwood (ed.), *Critical Realism in Economics: Development and Debate*. Nueva York: Routledge.
- Martínez de Hoz, J. (1981). La evolución económica anterior a 1976. En *Bases para una Argentina moderna 1976-80* (pp. 21-70). Buenos Aires: Compañía Impresora Argentina.
- Morresi, S. (2009). *La nueva derecha argentina. La democracia sin política*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Oszlak, O. (enero-marzo, 2003). El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina. Recuperado de <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4016>.
- Sánchez, M. (julio-diciembre, 2013). Interacciones económicas, interacciones simbólicas. Una aproximación etnográfica al significado del dólar blue en la Argentina. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/28449>
- Schvarzer, J. (1998). El quiebre del modelo cerrado en los setenta. Apertura, especulación y deuda. En *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000* (pp. 33-38). Buenos Aires: A-Z Editora.

# Reflexiones sobre ciencia y tecnología

## Una propuesta teórica para comprender los procesos de desarrollo en el siglo XXI



*Daniela F. Servian\**

### Resumen

Existe consenso acerca de que la ciencia es un hecho político de especial significación en las sociedades contemporáneas; a su vez, la innovación es un soporte del cambio estructural dentro de los procesos productivos y sustentables.

El siguiente artículo tiene como objetivo abordar definiciones teóricas para comprender la relevancia que la ciencia, la tecnología y la innovación tienen en los procesos de desarrollo en el siglo XXI. Se pretende analizar y reflexionar en torno a la innovación como un elemento central en la estrategia del desarrollo sostenible.

Los conceptos de ciencia, tecnología e innovación serán considerados sistemas sociales susceptibles de ser administrados y orientados en función de objetivos de naturaleza social, política y económica de nuestro país.

\* Licenciada en Administración (UNPAZ), Maestranda en Políticas Públicas y Desarrollo (FLACSO). Investigadora en formación del Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación (IDEPI), UNPAZ. Docente del Taller Sociedad y Vida Universitaria del CIU. Contacto: dservian@unpaz.edu.ar

## Palabras clave

ciencia - tecnología - innovación - desarrollo - producción

## I. Introducción

El propósito de este trabajo es múltiple. En primer lugar, se delimitan los conceptos de ciencia, tecnología e innovación y su impacto en el sistema productivo, el cual busca cada vez más incorporar nuevas formas de producción. En segundo lugar, partimos de una conceptualización multidimensional del desarrollo, que definimos como productivo, inclusivo, con valor agregado y sustentable.

La globalización mundial, polarizadora de la riqueza y el poder, sería impensable sin el avance de las fuerzas productivas que la ciencia y la tecnología han hecho posibles (Jover, 1999). Sin embargo, como afirma García Linera (2021), la globalización, como un ideario de modernización, mejora de la vida y de expansión ilimitada de las oportunidades, ya no tiene la capacidad para contener a los descontentos.

El desarrollo industrial y la capacidad de agregar valor a partir del trabajo y de la modernización de los procesos productivos dependen, en gran medida, del papel del Estado como conductor del proceso de crecimiento económico y promotor de la equidad social a través de políticas públicas que favorezcan a la ciencia y tecnología del país.

En todo el mundo, los países deben optar entre importar o producir su tecnología. Argentina –en sus vaivenes– tomó la decisión de impulsar el desarrollo del talento local. Las universidades y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) han aportado y realizado un papel importante a la construcción de la política científico-tecnológica del país.

El artículo se organiza en tres apartados. En el primero, la ciencia y la tecnología como eje estratégico, partiendo de un recorte temporal (2003-2021). En el segundo, se describe la irrupción de innovación en los procesos productivos y sustentables. En tercer lugar, se presenta la política científico-tecnológica en la Agenda 2030. Para culminar, se realizan algunas reflexiones finales.

## II. La ciencia y la tecnología como eje estratégico

Desde una perspectiva histórica, el avance de la ciencia y la tecnología han transformado a la sociedad y a la naturaleza en distintos grados. Como menciona González et al. (2004), no es difícil reconocer la importancia que la tecnología tiene hoy en todos los ámbitos de nuestra sociedad. Basta con solo mirar a nuestro alrededor para comprender que la ciencia y la tecnología se han convertido en ramas de la actividad inseparables de la vida y el progreso de las sociedades modernas.

Argentina ha estado históricamente vinculada a distintos modelos de desarrollo y es un referente tanto de la calidad como de la historia, que la ha llevado a estar entre los mejores países del mundo por su desarrollo científico.

Según Filmus (2019), a partir del inicio del proceso de sustitución de importaciones y de la necesidad de generar estrategias productivas endógenas, el país comenzó a crear, en forma casi excluyente con la participación del Estado, los primeros proyectos tecnológicos.

Como expresan Gasparini y Saavedra (2021), el rumbo gubernamental actual incorpora la ciencia y la tecnología como un eje importante de su accionar estratégico para poder sumarle a la producción el valor agregado necesario no solo para atender la demanda interna, sino también para potenciar aquellos nichos potenciales para exportar.

Haciendo un recorte histórico temporal, durante el período comprendido entre 2003-2015,<sup>1</sup> el Estado argentino se propuso abandonar la matriz neoliberal y se orientó hacia un paradigma de desarrollo inclusivo con eje en la reindustrialización, que puso en movimiento un proceso de recuperación del Estado y una resignificación del sentido social y económico de las actividades de ciencia y tecnología.

Tal es así que Hurtado (2019) menciona las principales áreas estratégicas que se privilegiaron durante ese período, tal como la producción pública de medicamentos, el relanzamiento del sector nuclear, el desarrollo de radares primarios y secundarios y de satélites de observación y comunicaciones, la tecnología ferroviaria, aeronáutica y naval, la ampliación de las capacidades en aerogeneradores, el amplio impulso a la biotecnología animal y vegetal, etc.

Solo para agregar un hito de relevancia en la institucionalización de la ciencia y tecnología en nuestro país, a fines de 2007 se realizó la separación del sector de CyT del ámbito del Ministerio de Educación y se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT).

Ahora bien, con el retorno del neoliberalismo de la mano de Mauricio Macri<sup>2</sup> (período 2015-2019), la ciencia sufrió un brutal ajuste presupuestario y en paralelo la reducción de la actividad principal, el desmantelamiento y paralización de grandes proyectos de CyT. No siendo poca la muestra de desprecio hacia la ciencia y la tecnología, el ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de ese momento, Lino Barañao, sostuvo “hay miles de doctores que lo único que quieren es el empleo fijo del Conicet” (Pagura, 2017), dichos muy cuestionables y repudiables por el conjunto de la sociedad.

Esta política parecería propiciar una nueva invitación a la fuga de cerebros y/o apuesta para que los investigadores se vayan al sector privado, que sean emprendedores y/o se transformen en empresarios

1 Los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015).

2 Entre las promesas de su campaña electoral, Macri incluyó la continuidad de las políticas de Ciencia y Tecnología y sostuvo que iba a llevar la inversión del sector de CyT a 1,5% del PBI. Sin embargo, desde el minuto cero, su gestión de gobierno inició un proceso de desindustrialización, financierización, endeudamiento, extranjerización y fuga de capitales que, entre muchas otras consecuencias, impactó de manera dramática sobre el sector de CyT.

(FLACSO, 2016). Estos dos modelos de desarrollo opuestos han estado por detrás de muchos de los conflictos políticos del país.<sup>3</sup>

Ya en otro contexto político, con el retorno de un gobierno popular, en 2021 se convirtió en ley el proyecto de Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para garantizar el incremento progresivo y sostenido del presupuesto nacional destinado a la ciencia y la tecnología hasta alcanzar, en el año 2032,<sup>4</sup> como mínimo, una participación del 1% del Producto Bruto Interno (PBI) de cada año. Con ello, el MINCyT prioriza la planificación y el desarrollo de tecnologías como instrumentos para dar respuesta a problemas sectoriales y sociales prioritarios para la Argentina. En tal sentido debe contribuir a incrementar la competitividad del sector productivo intensificando el uso de tecnologías.

Se idealiza un modelo de desarrollo que sea sustentable en lo político, económico, social y ambiental. Ahora bien, cuando hablamos de desarrollo sostenible, se lo define como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.<sup>5</sup>

Para afrontar los desafíos del desarrollo sostenible, gobiernos y ciudadanos tienen que entender el lenguaje de la ciencia y adquirir una cultura científica. Si bien los países de América Latina y el Caribe han avanzado en materia de inversión en I+D, sus niveles continúan muy por debajo de los países de la frontera tecnológica.<sup>6</sup>

Para salir de las matrices productivas primarizadas y de los condicionamientos provenientes de las instituciones multilaterales, particularmente las derivadas del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, el Estado debe invertir de forma sostenida en ciencia y la tecnología.

### III. La irrupción de innovación

Desde los inicios de las civilizaciones, la necesidad de crear mejores condiciones de vida ha permitido al ser humano generar nuevas formas de hacer las cosas y de implementar ingeniosas herramientas (Bianchi et al., 2019). La innovación se ha convertido en un elemento esencial para aumentar la competitividad de las empresas y de los países.

3 Diamand (1984) describe el "péndulo argentino" como un ir y venir entre dos corrientes o modelos antagónicos.

4 Con el fin de garantizar el incremento progresivo y sostenido de los recursos, mediante la Ley N° 27614 la inversión en ciencia, tecnología e innovación crecerá anualmente de acuerdo a los porcentajes mínimos: 0,28% del PBI en el año 2021; 0,31% en 2022; 0,34% en 2023; 0,39% en 2024; 0,45% en 2025; 0,52% en 2026; 0,59% en 2027; 0,68% en 2028; 0,78% en 2029; 0,90% en 2030; 0,95% en 2031; 1% en 2032. La asignación de recursos para ciencia y tecnología del presupuesto nacional nunca será inferior, en términos absolutos, a la del presupuesto del año anterior. En este sentido, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación será la autoridad de aplicación de la ley.

5 Nuestro futuro común: Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Informe Brundtland), 1987. Recuperado de <https://www.un.org/spanish/conferences/wssd/desarrollo.htm>

6 CEPAL. Acerca de innovación, ciencia y tecnología.

Ahora bien, según Suárez y Abdallah (2019), el mundo enfrenta un período de transformaciones sin precedentes, “megatendencias” que incluyen cambios demográficos, desplazamientos en el poder económico mundial, urbanización a gran escala, escasez de recursos naturales y cambio climático, solo por nombrar algunas. Pero por lejos, los cambios más dramáticos están ocurriendo en la tecnología, la digitalización y la ciencia, donde la disrupción se ha vuelto exponencial.

Cuando se toma conciencia del desarrollo alcanzado por las nuevas tecnologías y se avizoran sus futuros avances, la expresión que mejor parece describir su impacto es su carácter disruptivo.<sup>7</sup> Una tecnología disruptiva es, entonces, una innovación que conduce al desarrollo de productos o servicios que representan una ruptura definitiva con la tecnología previamente dominante (Christensen y Bower, 1995).

El Manual de Oslo, ha tenido en cuenta la actual complejidad del proceso de innovación y la diversidad de maneras que las empresas tienen de innovar. Por ello, define la innovación como

la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o de las relaciones exteriores.

Esta definición distingue la innovación en cuatro ámbitos: en el producto, en el proceso, en la mercadotecnia y en la organización. También puede ser clasificada según la magnitud del cambio, pudiendo ser incremental o radical.

A modo de ejemplo, un caso clásico de innovación es la telefonía móvil frente a la fija; o la fotografía digital versus la tradicional. También puede tratarse de una novedad que da solución a un problema del que no se tenía conciencia, hasta la aparición de una solución, como fue la tecnología del GPS o la tecnología transportista con la aparición de Uber, que desde sus comienzos buscó ser una solución a los problemas de transporte en las grandes urbes.

Oszlak (2020) describe un actor social insustituible a la hora de propiciar, conducir, regular o impedir que se produzcan los impactos y consecuencias sociales del cambio tecnológico. Ese actor es el Estado, su papel sería crucial para que el poder combinado de la industria y el establishment científico-tecnológico pudiera encauzarse en una dirección que aprovechara las ventajas de la innovación y evitara sus negativas consecuencias sobre el bienestar e interés general de la sociedad.

Es una realidad que las innovaciones que se están produciendo actualmente en los diferentes campos de la actividad económica y social, a raíz de los avances en la electrónica, la inteligencia artificial, la

<sup>7</sup> De origen inglés, “disruptivo” es todo aquello que se refiere a una situación, elemento, actividad, comportamiento o decisión que produce una ruptura brusca con una realidad o entorno estable y, en forma inexorable, conduce a un proceso de cambio físico o virtual.

robótica y otras disciplinas, a menudo nos sorprenden, a veces nos deslumbran, pero también nos atemorizan (Oszlak, 2020).

Es por ello que, el Estado debe adquirir una cultura innovadora en su manera de dirigir, que tenga reflejo en toda la sociedad y, siguiendo con los parámetros del Manual de Oslo, que se corresponda con todas las operaciones científicas, tecnológicas, organizativas, financieras y comerciales que conducen a la introducción de innovaciones.

A medida que vamos transitando los años, cuesta menos imaginar un mundo en el que se hagan realidad las transformaciones que se anuncian. La lista incluye tecnologías con fuerte impacto en áreas tales como las finanzas, la medicina, la educación, la salud, la manufactura y la alimentación. Como afirma Zimmermann (2018), ¿qué no seremos capaces de construir a bajo costo y con precisión dentro de, aproximadamente, una década?

El mundo está lleno de potencial para la disrupción tecnológica de las industrias existentes. Aunque, también es necesario tener en cuenta que la actividad innovadora puede ser obstaculizada por varios factores, entre ellos, factores económicos generales, tales como los altos costes o la escasez de la demanda, factores específicamente empresariales, como la falta de personal cualificado o de conocimiento, y factores institucionales, como ciertas regulaciones o normas fiscales (Manual de Oslo, 2006).

La compra de máquinas, equipos y otros bienes de capital para la investigación y desarrollo (I+D) y la formación de recursos humanos son condiciones necesarias para la innovación. La generación de políticas vinculadas a la ciencia y tecnología, fomenta nuevos conocimientos, y no puede estar separada de la intención de solucionar problemas económicos y sociales, especialmente en un país en vías de desarrollo, como lo es Argentina (Herrera, 2015).

#### **IV. La política científico-tecnológica en la Agenda 2030**

Podemos decir que existen tecnologías inherentemente políticas; es decir, algunas tecnologías son, en determinadas circunstancias sociales, más compatibles con unos modelos particulares de autoridad y poder que con otros alternativos (González García, et al., 2004). La tecnología, lejos de ser neutral, refleja los planes, propósitos y valores de nuestra sociedad.

En Argentina, la investigación científica y el desarrollo tecnológico tienen una tradición significativa. Tanto en ciencia como en tecnología se alcanzaron resultados tempranos, particularmente en comparación con el resto de los países de América Latina (Albornoz, 2004).

Es así que, en 2022, el Senado le dio media sanción al Proyecto de Ley que crea el Plan de Ciencia y Tecnología 2030. Como plantea Filmus (2022), este plan es un instrumento central para la planificación de la política científica y tecnológica nacional a corto, mediano y largo plazo. Es un hito que por primera vez una iniciativa de este tipo sea llevada al Congreso de la Nación para que se convierta en política de

Estado. Su aprobación garantizará la continuidad de las políticas científico-tecnológicas y evitará que los cambios de gobierno o los calendarios electorales obstaculicen su crecimiento sostenido.

El Estado debe estar presente, si el mismo no está capacitado para comprender los riesgos que trae aparejado el desarrollo e implantación de ciertas innovaciones tecnológicas, así como de regular sus consecuencias, la sociedad puede verse expuesta a la voracidad de empresas y emprendedores, para los cuales las consideraciones éticas o morales no cuentan, primando solo los criterios puramente mercantiles que inspiran la producción de los bienes o servicios que vuelcan al mercado (Oszlak, 2020).

De acuerdo con García Delgado (2020), el surgimiento imprevisto de la pandemia del COVID-19 generó consecuencias económicas, políticas y sociales sin precedentes. Asimismo, generó incertidumbre en todos los órdenes de la vida y produjo una crisis sociosanitaria a nivel mundial que puso en cuestión la capacidad del modelo neoliberal, y del mercado como principal ordenador social, para dar respuestas a dicha situación.

Ahora bien, la pandemia puso en evidencia la relevancia de tener un sistema científico y tecnológico nacional fuerte y comprometido con la sociedad. El Estado argentino supo movilizar recursos en pos de atender las necesidades de la ciudadanía, poniendo a disposición todas las capacidades de desarrollo de proyectos tecnológicos, recursos humanos, infraestructura y equipamiento para realizar tareas de diagnóstico e investigación sobre el SARS-CoV-2 (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2021).

A partir de lo mencionado, y en pos de seguir pensando y debatiendo sobre las tendencias riesgosas que se observan en el mundo y nuestra región, y aprovechar las oportunidades que se presentan para contar con una visión estratégica para el desarrollo sostenible, se requiere aprovechar las diversas fuentes de investigación y propuestas que fluyen por varias instituciones de la región y no comprar paquetes enlatados de los países centrales. Instituciones como la CEPAL apoyan fuertemente esta orientación de tener una voz común de la región y realizan propuestas en favor de un modelo de desarrollo sostenible, con valor agregado y cuidado ambiental (García Delgado, 2021).

## V. Reflexiones finales

Actualmente, el principal desafío hacia el futuro es dejar de lado las políticas pendulares hacia la ciencia y tecnología y seguir manteniéndola como política de Estado. El Estado es un actor clave en el avance hacia un desarrollo sostenible, si bien es complejo, requiere de acciones concretas y continuas.

La ciencia tiene un horizonte de época, requiere mucho tiempo, esfuerzo, recursos y una modificación de nuestros comportamientos; solo así la ciencia podrá comprender y resolver los problemas que estamos ocasionando, especialmente por nuestra manera de haber descuidado nuestra relación con la naturaleza.

La tecnología refleja los planes, propósitos y valores de nuestra sociedad, y permite el agregado de valor a lo que el país produce, por lo que se considera una estrategia de desarrollo.

Y en estas particulares circunstancias cabe preguntarnos ¿qué país queremos? Sobrevivir en la incertidumbre, el desencanto cotidiano y con la desconfianza en cada política pública no debería ser una opción. Debemos seguir con la esperanza de un modelo que apuesta por el desarrollo sostenible y genere empleo de calidad.

Dado que hacer ciencia y tecnología es, sin duda, hacer política, y la política es un asunto de interés general, se la debe pensar a largo plazo y asignarle mayor presupuesto a las investigaciones que permitan comprender mejor el funcionamiento del mundo en el que vivimos.

Teniendo en cuenta que nos encontramos atravesando un año electoral en donde próximamente tendremos un nuevo/a presidente/a, es dable remarcar que la política científico-tecnológica de nuestro país no puede estar sometida a periodos electorales y a cambios de gobierno; el Estado tiene el deber de recuperar la capacidad de implementación de proyectos vinculados al desarrollo estratégico del país con proyección a largo plazo, la continuidad es la clave.

## Referencias bibliográficas

- Albornoz, M. (2004). Política científica y tecnológica en Argentina. *Temas de Iberoamérica: Globalización, Ciencia y Tecnología*, (2), 81-92.
- Bianchi, G.; Flores Servian, D.; Melano S. y Pedernera J. (3 de julio de 2019). Perspectivas teóricas en torno a la innovación en PyMES. *Ec-Revista de Administración y Economía*, (3), 71-72.
- Cañedo Andalia, R. (2001). Ciencia y tecnología en la sociedad: Perspectiva histórico-conceptual. *Acimed*, 9(1), 72-76.
- Christensen, C. M. y Bower, J. B. (1995). Disruptive Technologies: Catching the Wave. *Harvard Business Review*, (73), 43-53.
- Diamand, M. (1984). *El péndulo argentino: ¿hasta cuándo?* Buenos Aires: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES).
- Filmus, D. (2019). La situación de la ciencia y tecnología en Argentina. Realidad y desafíos. *Análisis Carolina*, 21. Madrid, Fundación Carolina.
- (26 de septiembre de 2022). El Plan 2030, un instrumento para garantizar políticas de ciencia y tecnología a largo plazo [en línea]. *Ámbito*. Recuperado de <https://www.ambito.com/opiniones/ciencia/el-plan-2030-un-instrumento-garantizar-politicas-y-tecnologia-largo-plazo-n5544711>
- FLACSO (19 de diciembre de 2016). FLACSO ante la nueva situación en Ciencia y Tecnología [en línea]. Recuperado de <https://www.flacso.org.ar/noticias/flacso-ante-la-nueva-situacion-en-ciencia-y-tecnologia/>
- García, M. I. G.; Cerezo, J. A. L.; López, J. L. L. y de Melo Martín, M. I. (2004). *Las concepciones de la tecnología*. CSIC. Recuperado de <http://istas.net/descargas/escorial04/material/dc06.pdf>

- García Linera, A. (2021). La globalización neoliberal en crisis. Curso Internacional “Estado, política y democracia en América Latina” [en línea]. *Página12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/364852-alvaro-garcia-linera-la-globalizacion-neoliberal-en-crisis>
- García Delgado, D. (2021). Geopolítica, Pospandemia y Reconstrucción. Parte 2 [en línea]. FLACSO Argentina. Recuperado de <https://www.flacso.org.ar/noticias/geopolitica-pospandemia-y-reconstruccion-parte-2/>
- Gasparini, C. y Saavedra, L. (5 de julio de 2021). Debates, reflexiones conceptuales y praxis que abonan a un camino del (buen) desarrollo. Palabras preliminares. *Ec-Revista de Administración y Economía*, (5), 5-12.
- Herrera, A. (2015). *Ciencia y Política en América Latina* (Caps. III y IV, pp. 93-146). Buenos Aires: Ediciones Biblioteca Nacional.
- Hurtado, D. (2019). El laberinto de la ciencia y la tecnología en Argentina. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, (17), 61-72.
- Jover, J. N. (1999). *La ciencia y la tecnología como procesos sociales. Lo que la educación científica no debería olvidar*. La Habana: Ed. Félix Varela.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (2021). Investigación y desarrollo en Argentina 2016-2020. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/12/investigacion\\_y\\_desarrollo\\_en\\_argentina.\\_2020.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/12/investigacion_y_desarrollo_en_argentina._2020.pdf)
- OCDE-Eurostat (2006). *Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación*. Grupo Tragsa.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Pagura, C. (19 de febrero de 2017). Hay miles de doctores que lo único que quieren es el empleo fijo del Conicet [en línea]. *Ámbito*. Recuperado de <http://www.ambito.com/873286-hay-miles-de-doctores-que-lo-unico-que-quierenes-el-empleo-fijo-del-conicet>
- Suárez, D. y Abdallah, E. (2019). *Public sector readiness in the age of disruption: Seven imperatives to navigate your journey to readiness*. World Government Summit and PWC. Recuperado de <https://www.pwc.com/m1/en/world-government-summit/documents/wgs-age-of-disruption.pdf>



# El aumento de precios de los alimentos en Argentina



*Rolando García Bernado\**

## Resumen

El objetivo de este artículo es argumentar que el aumento de los precios de los alimentos en Argentina está asociado a la reestructuración productiva en el agro argentino, que implica un sesgo exportador de la producción agroalimentaria nacional y una creciente presión importadora para cubrir la demanda interna de alimentos. Esta situación aparentemente contradictoria conduce a que los bienes alimentarios que componen una buena parte del gasto salarial de los trabajadores y trabajadoras del país deban ser adquiridos por mediación directa del mercado mundial, es decir que los productos son crecientemente importados o comercializados en el mercado interno a precios internacionales. Para reducir el impacto de la internacionalización del mercado de alimentos locales, Argentina debe tomar medidas que promuevan la producción nacional y desacoplen los precios locales respecto de los internacionales.

## Palabras clave

bienes alimentarios - precios - inflación

\* Docente del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica (DEPIT), UNPAZ e investigador del Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación (IDEPI), UNPAZ.

## Introducción

Argentina tiene la reputación internacional de ser un país productor de alimentos. Razones actuales e históricas sustentan esta visión. En 2020 las exportaciones del sector sojero, cereales y carnes alcanzaron al 50% del total de las exportaciones nacionales (INDEC, 2022). Es más, para todo el período 2000-2020, las exportaciones de productos primarios (23%) y de manufacturas de origen agropecuario (35%) explicaron el 58% de las exportaciones, mientras que las manufacturas de origen industrial alcanzaron solo el 32%. El resto de las exportaciones fueron combustibles y energía (10%) (CEP XXI, 2021). El perfil primario y manufacturero primario del país ha sido característico a lo largo de su historia. Siguiendo los datos que ofrece Scheingart (2016) podemos observar que en 1962 el 79,9% de las exportaciones nacionales eran de productos primarios, mientras que un 18,3% eran manufacturas intensivas en recursos naturales (aceites vegetales, carnes procesadas, extractos tintóreos, manteca, cueros y otros). Luego de más de doce años de “desarrollismo” autoritario, los productos primarios explicaban aún el 54,4% de las exportaciones y las manufacturas intensivas en recursos naturales, 24,3%. De manera similar, Belloni y Wainer (2019) identifican que para 2015 las exportaciones de “baja tecnología” explicaron el 50,7% del valor exportado y, dentro de ellas, el 45,4% correspondió al rubro “alimentos y bebidas”. En definitiva, la evidencia empírica revalida lo que los teóricos de la estructura productiva desequilibrada habían planteado desde la década de los sesenta: el período de mayor intensidad en el desarrollo manufacturero del país no logró cambiar el perfil exportador del país asentado sobre bienes primarios que proporcionaban las divisas para solventar una industria manufacturera orientada al mercado interno y los mercados regionales.

Creemos que el hecho de que el perfil exportador del país esté asociado a un conjunto de productos primarios ha conducido sistemáticamente a una confusión respecto de la realidad productiva cuando se trata de los alimentos. Se cree que Argentina es un gran exportador de alimentos en general, cuando en realidad lo que la caracteriza es la especialización en un conjunto reducido a *commodities* agroindustriales, especialmente la soja y el maíz. Tal vez el hecho de que el desarrollo histórico agrícola haya generado regiones productivas especializadas en determinados tipos de alimentos ha colaborado con esta imagen. La situación actual, sin embargo, es la de un mundo donde la liberalización del comercio internacional de alimentos bate records año a año, la competencia mundial por proveer mercados foráneos es creciente. Y así como este fenómeno incrementa la competencia regional y mundial, también la industria procesadora de alimentos amenaza crecientemente con bienes suplementarios a los productos frescos sin procesamiento.

En este artículo proponemos analizar los recientes aumentos de precio entre los alimentos a la luz de algunos cambios mundiales y nacionales que afectan al sistema agroalimentario argentino. Para eso proponemos avanzar en cuatro secciones. En la primera ofrecemos una caracterización de los recientes aumentos de precios de los alimentos y *commodities* agrícolas en el mercado internacional. Sobre esta base avanzamos en una segunda sección donde ponemos en evidencia el vínculo entre estos aumentos internacionales y los aumentos en los precios locales. Aquí planteamos que existen dos vasos conductores principales entre precios mundiales y precios internos, a saber, la importación directa

de alimentos provenientes de otros países de la región y del mundo y el efecto directo de los precios internacionales en el mercado local cuando no existen regulaciones que limiten el acople entre ambos. Desarrollamos un último párrafo con recomendaciones de políticas que podrían morigerar el impacto de la internacionalización del mercado agroalimentario en el costo de vida de los trabajadores y trabajadoras de Argentina.

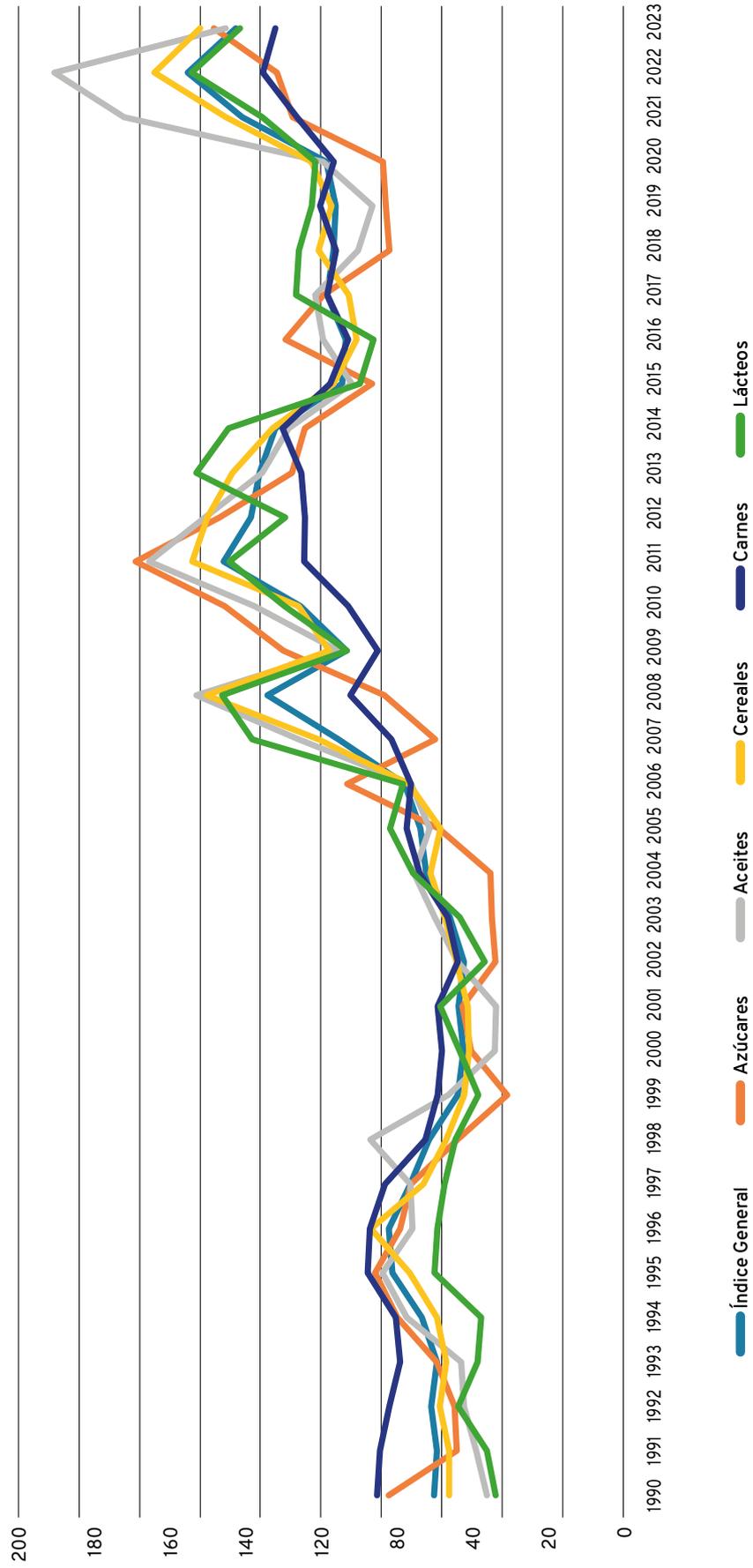
## **El aumento de los precios de los alimentos y commodities agrícolas en el mercado mundial**

Para comprender los aumentos de precio local es necesario observar la dinámica del mercado mundial. Es importante, sin embargo, no caer en la ilusión de un mercado global absolutizante, que determina la dinámica interna de cada sistema agroalimentario local. Los principales alimentos a nivel global, que explican alrededor del 70% de las calorías ingeridas por los seres humanos a diario, son solo tres cereales: maíz, trigo y arroz. De este último, apenas el 10% de lo que se consume en un año se comercializa en el mercado mundial. Sin embargo, los efectos en las alzas de precio a nivel global suelen tener grandes impactos en los mercados locales, no solo porque generan grandes disrupciones macroeconómicas en países que pueden afrontarlos, sino porque generan hambrunas, crisis políticas y profundas “tragedias” humanas en los países más atrasados del mundo. Y, conforme la humanidad se desruraliza,<sup>1</sup> el comercio mundial de alimentos se liberaliza, la volatilidad de precios ha sido creciente, tanto medida en regularidad de los eventos disruptivos como en la velocidad en la que se producen los picos de aumento.

---

<sup>1</sup> La población urbana superó a la rural recién en el año 2007.

Gráfico 1. IPF y aumento de precios según segmentos (100 = 2014-2016).



Fuente: elaboración propia en base a FAO.

En el gráfico 1 podemos ver la tendencia general a aumento entre todos los segmentos de alimentos seguidos por FAO: azúcares, aceites, cereales, carnes y lácteos. Son visibles al menos tres fenómenos: el pico de precios durante el lapso 2008-2012, una repetición de picos en 2019-2022 y la tendencia general a sostener precios por sobre las décadas previas desde 2000.

En un trabajo previo recuperamos la discusión respecto de las determinaciones detrás de los aumentos de precio en la plaza mundial y en las recientes décadas. A continuación, ofrecemos una síntesis de nuestro planteo allí, que nos servirá para enmarcar el problema argentino.

En un esfuerzo de esquematicidad, podemos ordenar los factores afectando a los precios internacionales de los alimentos según el tiempo durante el cual inciden, establecido por el período en que podemos identificar que comienza hasta su fin alcanzado o potencial. En caso de fenómenos coyunturales, cuyo inicio y fin se circunscribe a un plazo menor al de cinco años, estaremos frente a fenómenos de corto plazo, mientras que aquellos afectando a la economía internacional durante un período mayor de tiempo, los consideraremos de mediano plazo.

Fuera de este esquema elemental, quedarán aquellos determinantes que afectan de manera fundamental los precios de las mercancías agrarias, como de las mercancías en general. Estos factores de largo plazo emergen de la dinámica propia de las relaciones sociales de producción. A nuestro modo de ver, son los que explican una baja paulatina y regular de los precios de las mercancías agrarias. Dada la extensión que requiere la argumentación, aquí meramente los enunciaremos, mientras que buscamos concentrarnos en los demás. Por un lado, un fenómeno general emerge de la capacidad de revolucionar la productividad del trabajo propia de las relaciones de producción capitalista, asociada –en parte y no de forma absoluta– a la competencia. El mecanismo de búsqueda de ganancias extraordinarias, asociado a la competencia capitalista, impulsa el cambio tecnológico y la innovación, lo que redundará en incrementos de la productividad del trabajo, tanto graduales como en saltos. Los aumentos de la productividad del trabajo a la vez redundan en un abaratamiento de las mercancías en general. Este es el extremo más abstracto y general de las determinaciones que rigen también la producción de alimentos, cuya tendencia secular es a la abaratación. Esta productividad creciente del trabajo elaborador de mercancías agrarias tiene múltiples expresiones, una importante está asociada a los incrementos de productividad por hectárea agrícola. Otro, al aumento de la capacidad de industrializar alimentos, aumentando la relevancia de los componentes inorgánicos de la industria, mejorando las tecnologías de preservación y ampliando las redes de distribución de la industria alimentaria, entre otros.

Estos factores generales afectan a la baja el precio de las mercancías agrícolas. Recuperarlos pone en evidencia la llamativa confusión presente en la literatura sobre precios internacionales de los alimentos que, concentrada en causas de corto y mediano plazo, tiende a obviar el fenómeno secular. Los alimentos han bajado sustancialmente de precio a lo largo de todo el siglo XX y hasta la actualidad (García Bernado, 2022). Sin embargo, esto no debe confundirse con que el alimento esté crecientemente garantizado para la totalidad de la población mundial. Existe evidencia incluso de que estamos hoy más lejos de este panorama que hace veinte años atrás (Wang y Dai, 2021), para usar el término estrella de la conversación, el mundo tiene menos “seguridad alimentaria”.

Hay que recordar que la mercantilización de nuestras relaciones alimentarias se da bajo fondo de la desvinculación de ingentes masas de la población mundial respecto de la producción directa, lo que, de alguna manera, garantizaba una provisión disociada de las relaciones mercantiles. La mediación de los precios implica la eventual incapacidad de abastecerse de los alimentos básicos por una parte de la población que simplemente ya no los produce y, por las razones que discutiremos, crecientemente no puede pagarlos.

**Figura 1. Factores afectando a los precios de los alimentos en el mediano y corto plazo.**

Factores de mediano plazo	Factores de corto plazo
Crecimiento económico mundial/ enlentecimiento de la productividad agrícola Disminución de stocks mundiales Aumento de precio de los hidrocarburos Aumento de la producción de biocombustibles	Eventos climáticos extremos recurrentes Guerra Ruso-Ucraniana Pandemia COVID-19

**Fuente:** elaboración propia.

Respecto de los factores afectando los precios al alza, identificamos una serie de motivos de mediano plazo. Primeramente, en un mundo donde el crecimiento económico ha sido considerable para las últimas tres décadas, la productividad del trabajo agrícola no lo ha acompañado. Esto implica que, medido en per cápita, la capacidad de producir alimentos se encuentra estancada o en vías de desaceleración para las últimas décadas. Luego del gran boom que significó la revolución verde en los años sesenta y a pesar de un incremento paulatino en el uso de fertilizantes industriales, la capacidad de producir alimentos no se ha alterado sustancialmente. Esto pone una presión extra sobre el mercado de alimentos, que ha sido objeto apropiado por las empresas fabricantes de agroquímicos y biotecnología en alimentos, que hacen bandera con la idea de que serán sus tecnologías las que proporcionen la llave para destrabar una situación malthusiana.<sup>2</sup>

En este plano también se ubica la baja paulatina de los stocks nacionales de alimentos. Aquí se combinan dos grandes razones. Por un lado, la liberalización del sistema agroalimentario a nivel internacional condujo a una baja paulatina de stocks entre los mismos agricultores que podrían optar por retener la cosecha. En los países en donde el Estado no regula directamente el stock de granos, las posibilidades de que se conformen stocks “naturales” por decisión de un conjunto disperso y significativo de agricultores son bajas y coyunturales, es decir, asociadas a circunstancias donde los agricultores esperan que los precios suban para vender. Dada que las presiones sobre los agricultores que conlleva la liberalización son crecientes, también la necesidad de desprenderse del producto para cubrir deudas y poder seguir produciendo.

<sup>2</sup> Thomas Robert Malthus (1766-1834) fue un clérigo anglicano y economista que postuló la tesis de que el crecimiento demográfico geométrico llevaría a una creciente faltante de alimentos, generando conflictos de escasez.

Por otra parte, entre los países con planificación centralizada, economías socialistas o mixtas los stocks han estado en franco retroceso desde los años noventa. Aunque ciertamente tienden a tener un control mayor sobre lo que sucede con los granos que son propiedad de las entidades gubernamentales, empresas comercializadoras de granos y los propios agricultores, la nueva etapa capitalista internacional ha empujado un relajamiento en la política de control de stocks. Puntualmente, China disminuyó paulatinamente los stocks disponibles de arroz, que se estimaba en 50% cosecha hacia el año 2000, hacia menos del 10% en 2019, previo a la explosión de la pandemia y de la guerra ruso-ucraniana (Anderson, 2010).

Otros dos factores afectando al alza los precios de los alimentos en la plaza mundial están vinculados al incremento general de los commodities en general que, como ha sido discutido hasta el hartazgo, se asocia a su vez al incremento en los costos de energías y combustibles. Los canales comunicadores entre los aumentos entre los hidrocarburos y los alimentos son múltiples: por un lado, la producción agraria quimicalizada es dependiente de insumos que son subproductos de la industria de los hidrocarburos (en el caso de los fertilizantes) y de la industria química. Además, las distancias de traslado de los alimentos se han ido incrementando con el correr de las décadas, y el componente asociado a los traslados tiene un efecto en el costo final de los productos.

Otros dos fenómenos están asociados a la compleja situación que atraviesa el paradigma energético a nivel global. El primero tiene que ver con el alza en la producción de biocombustibles, que ha sido identificada una y otra vez como contraproducente en lo que respecta tanto al ahorro energético (puesto que la producción de los agroinsumos es dependiente de hidrocarburos) como en lo que hace al impacto en los precios (porque los biocombustibles “compiten” por la tierra para sus propios cultivos y disminuyen la disponibilidad total de tierra arable para alimentos). El hecho de que el vínculo entre aumento de precios de alimentos y aumento de la producción de biocombustibles ha sido planteado y sustentado desde muchas perspectivas, con distintas metodologías, no obstante, esto no ha redundado en un cambio de política significativo respecto de los subsidios a esta forma de producción de energía de base vegetal.

El otro aspecto asociado al daño generado por el paradigma energético global afecta en el corto plazo, más que en el largo, en tanto se trata del incremento de la frecuencia con la que se producen en el mundo de hoy eventos climáticos extremos que perjudican las cosechas en todo el planeta, ya sea relativa o absolutamente. El cambio climático aumenta el riesgo alimentario en el planeta, lo que repercute en mayor volatilidad en los precios y picos de aumento más extremos. Si bien el cambio climático es en sí un factor de mediano plazo y largo plazo, los distintos eventos aislados, al menos cuando se trata de eventos climáticos, tienden a tener un efecto de menos de dos años. Por ejemplo, en 2019 las cosechas australianas fueron afectadas gravemente por incendios catastróficos que llegaron a las portadas de todos los diarios del mundo. Ese mismo año, el medio-oeste estadounidense sufrió una inundación histórica; un ciclón arrasó la cosecha de Mozambique, Zimbabue y Malawi; India sufrió un cambio abrupto en sus patrones de lluvia que generó inundaciones y sequías por igual en todo el territorio (Argentina vivió algo similar en 2017) y Europa enfrentó una ola de calor con máximos históricos para el siglo XX, afectando los rendimientos de cereales típicos como el trigo, el maíz y la cebada. En la mayoría de los casos, valores normales de producción fueron alcanzados nuevamente luego de dos o tres años.

Esto, por supuesto, sin considerar los daños irreparables que cierto tipo de agricultura intensiva en agroquímicos y biotecnología, la desertificación y erosión de los suelos y otros fenómenos asociados al cambio climático están teniendo en el largo plazo.

Más recientemente, dos fenómenos históricos de envergadura han afectado la dinámica de precios, generando rupturas en el espacio mundial de producción y circulación de mercancías, cuellos de botella, escases de productos, compras preventivas de urgencia, y un listado interminable de complicaciones que trajeron imprevisibilidad y desorden en el sistema agroalimentario mundial: la pandemia COVID-19 y la guerra ruso-ucraniana, cuyos efectos inflacionarios fueron transversales a todo el sistema económico.

## El vínculo entre estos aumentos internacionales y los aumentos en los precios locales

El aumento de precios en Argentina no es un fenómeno particular de las últimas décadas; sin embargo, el proceso se ha agudizado particularmente durante la etapa kirchnerista y postkirchnerista, llegando al extremo actual con inflación general. Para tener referencia, en mayo de 2018 la inflación interanual fue 26,3%; 2019, 57,3%; 2020, 43,4%; 2021, 48,8%; 2022, 60,7%; y hasta en 2023 el registro para el mismo mes fue 114,2%.

**Tabla 1. Inflación interanual a mayo de cada año.**

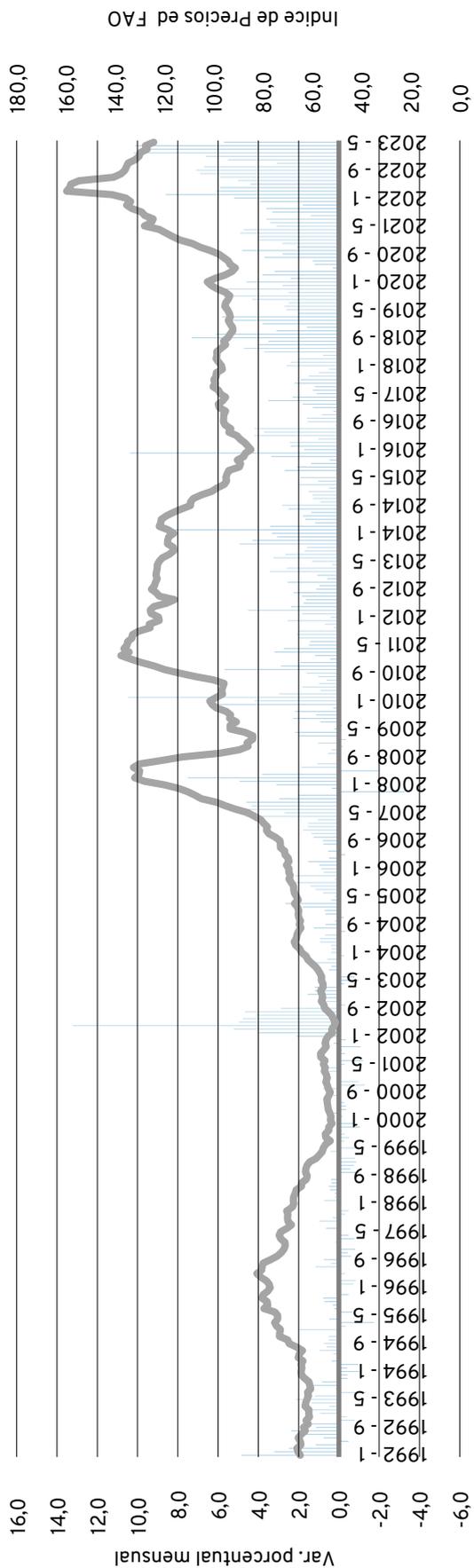
	Nivel general
May-18	26,3
May-19	57,3
May-20	43,4
May-21	48,8
May-22	60,7
May-23	114,2

**Fuente:** elaboración propia en base a IPC-INDEC.

Aunque la explicación del fenómeno general escapa el espectro de este artículo, queremos plantear que es evidente que el fenómeno no es sencillo de explicar ni cuenta con una causa única y evidente. La inflación argentina, probablemente, esté más asociada a la dinámica general del conflicto social en el país que a cualquier explicación ofrecida por las grandes teorías económicas.

Respecto de la inflación en alimentos y por fuera del fenómeno general identificamos al menos dos vasos conductores principales: la importación directa de alimentos provenientes de otros países de la región y del mundo y el efecto directo de los precios internacionales en el mercado local cuando no existen regulaciones que lo impidan o limiten.

Gráfico 2. FPI y variación porcentual mensual del IPC de alimentos.



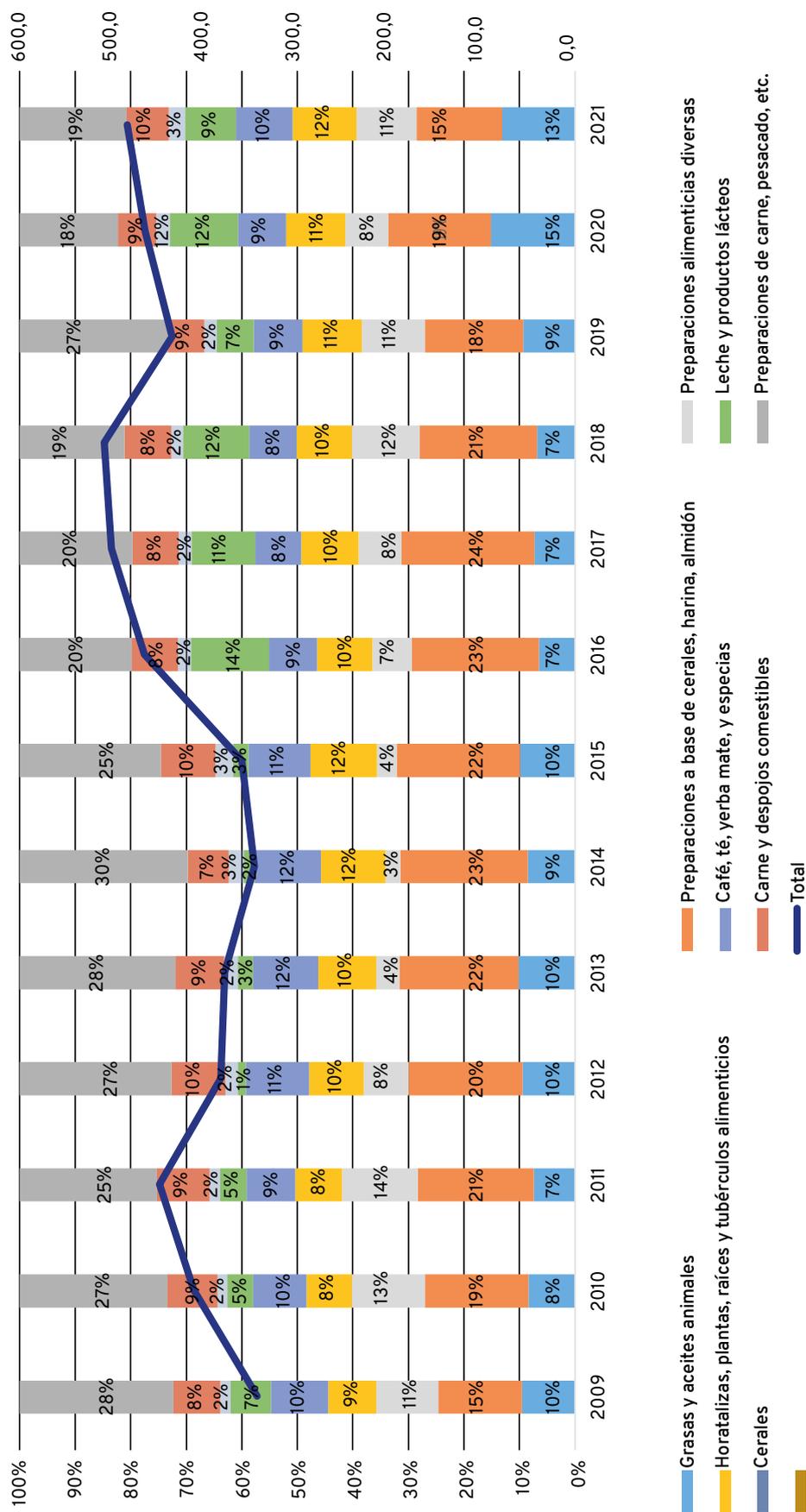
Fuente: elaboración propia en base a FAO e IPC-INDEC.

En el gráfico 2 podemos ver simultáneamente la dinámica general de los precios de los alimentos en el mercado mundial y en el mercado local. La línea del eje X expresa el Índice de Precios de Alimentos que computa la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (más conocida como FAO por sus siglas en inglés). Las barras en azul son las variaciones porcentuales mensuales del IPC de alimentos para todo el período según las calcula el INDEC. Aquí notamos un hecho interesante. Al inicio de la década de los 2000 se observa una abrupta variación en los precios de los alimentos que corresponde la devaluación de dicho año y que resulta independiente del fenómeno global. De hecho, es el momento en el que el FPI se encuentra más bajo en toda la serie. De 2004 en adelante podemos notar un aumento paulatino y regular de los precios, que da cuenta del fenómeno global que ya discutimos previamente. Desde entonces, las variaciones de precios locales parecen crecientemente sensibles a los aumentos, puntualmente en los picos globales de 2007-08, 2021-2022 la tendencia local parece seguir muy de cerca el fenómeno global. Argentina aparece acoplada al fenómeno mundial.

El cuadro de situación parece ser el de un país que se encuentra crecientemente permeable a los movimientos internacionales de precios. Como discutimos previamente, no es un hecho evidente que el aumento internacional de los precios de los alimentos redunde en el incremento local. De hecho, existe una gran cantidad de casos en el que, por múltiples motivos que van desde que se subsidia directamente a los agricultores hasta que se regula contra el ingreso de un conjunto de alimentos, bloqueando su acceso, hasta políticas de masivas compras subsidiadas, fondos fiduciarios para proteger consumidores, etc., los precios locales y los precios internacionales no se siguen de cerca en todos los casos.

Por lo tanto, lo que vemos en la mecánica de precios expresa otro fenómeno propio de la economía argentina, que denominamos “simplificación en la reprimarización”. Queremos aludir a la dinámica según la cual el país se vuelca crecientemente a producir un conjunto reducido de alimentos con fines de exportación y sustituye la producción local de aquellos en los que compite con cierta desventaja, importándolos. Esto tiene el efecto de acoplar los precios locales con los precios internacionales, unificando los espacios de valorización. Considerando que la mayoría de los productos alimenticios que se exportan desde el país no tienen ninguna tasa, el efecto de acople proviene de que los productos demandados localmente compiten con los precios ofrecidos en el mercado internacional y que los productos importados directamente lo portan de forma plena.

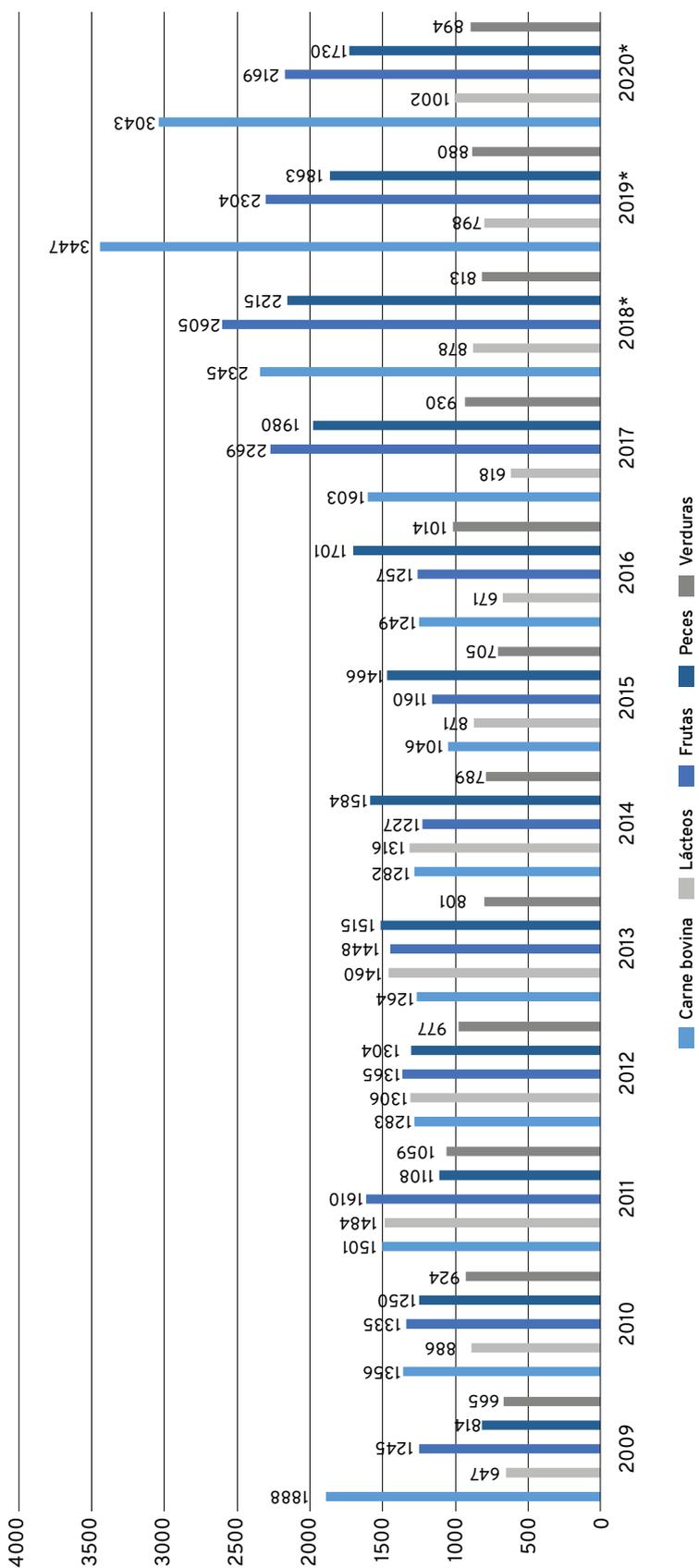
Gráfico 3. Importaciones de alimentos (kg % total de los segmentos agrupados).



Fuente: elaboración propia en base a Secretaría de Comercio Exterior – INDEC.

En el gráfico 3 podemos ver la tendencia entre importaciones de productos alimentarios desde el año 2009. La estimación se encuentra en kilogramos. Es importante detenerse en la composición de estos segmentos y dejar por fuera algunos que serían calificados como importaciones alimentarias si tomáramos agregados mayores, porque no todos los elementos clasificados como alimentos en las importaciones y exportaciones del país son realmente componentes de la canasta alimentaria. En el gráfico nos detenemos en los que sí, con un nivel de agregación siguiendo los capítulos de la Nomenclatura Común del MERCOSUR que contienen a grandes rasgos alimentos de consumo local: café, té y especias; leche y productos lácteos; preparaciones a base de cereales, harinas y almidón; preparaciones alimenticias diversas; hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios; cereales; grasas y aceites animales; carnes y preparaciones de carnes. Esto cubre la enorme mayoría de los comestibles que se importan en el país. Lo que observamos es un aumento paulatino de la cantidad de kg de alimentos importados para toda la serie 2009-2021. Esto podría ser un producto del crecimiento del PBI durante el período, pero la tendencia se mantuvo durante los años de estancamiento (2012-2022). El incremento en los extremos de la serie es de 140 millones de kg de alimento y los segmentos principales son preparaciones de carne y pescado, cereales y preparaciones de cereales, grasas y aceites animales, hortalizas, café y productos lácteos.

Gráfico 4. Exportaciones anuales (mill. USD) de alimentos por segmento.

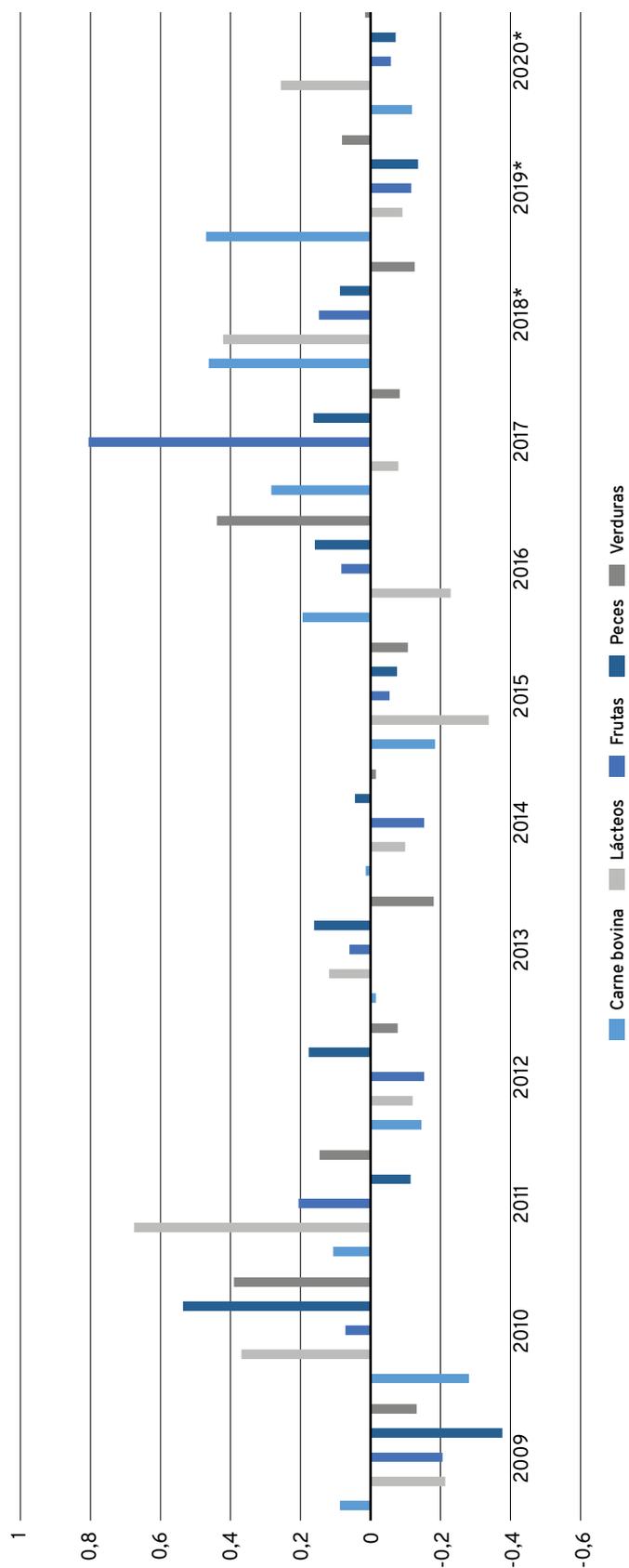


Fuente: elaboración propia en base a Complejos exportadores (INDEC, 2022).

El movimiento de crecientes importaciones de alimentos no implica que se haya exportado menos. Como expresa el gráfico 4, las exportaciones argentinas durante el período 2009-2020 entre segmentos alimenticios aumentaron significativamente en carnes, frutas y pesca. En sintonía con los incrementos en la importación de lácteos, las exportaciones de ese sector disminuyeron y las exportaciones de verduras se mantuvieron estables. Si bien por la forma de reportar de la fuente estamos lidiando con precios, lo que agrega una distorsión al análisis, es notorio el avance de las exportaciones en segmentos alimenticios que son parte de la canasta alimentaria local. Expresa la relevancia que las exportaciones de alimentos tuvieron en un período donde las importaciones también se incrementaron. Es de asumirse que se trata de distintos tipos de productos alimentarios en cada caso.

En el gráfico 5 podemos ver la variación porcentual interanual, la persistencia de las barras positivas sobre el eje x año tras año refuerza la idea de que en la última década crecieron de forma regular las exportaciones de este tipo de productos. No se trata, pues, de un fenómeno coyuntural, sino del resultado de un sesgo exportador que afecta al sistema agroalimentario local.

Gráfico 5. Variación anual en exportaciones de alimentos (% sobre mill. USD).



Fuente: elaboración propia en base a Complejos exportadores (INDEC, 2022).

Aunque se requiere mayor precisión e indagación, a partir de los elementos convocados podemos plantear la hipótesis de una simplificación en nuestro sistema agroalimentario. La noción de reprimarización alude al reemplazo de exportaciones industriales por exportaciones primarias, o bien exportaciones de mayor complejidad por exportaciones de menor complejidad. Cuando lo que se reemplaza no es un bien de origen industrial por uno primario o industrial de menor complejidad, sino un bien primario se deja de producir localmente para concentrarse en otros, no estamos frente a un mero comercio intraindustrial, sino frente a la simplificación del sistema agroindustrial en su conjunto.

Argentina se distingue de otros exportadores de soja en el hecho de que su complejo manufacturero sojero es el más importante del planeta, por lo tanto, la soja argentina no se exporta como producto primario, sino como una manufactura de primer o segundo grado (aceites, pellets y harinas y biocombustibles). Desde la perspectiva del desarrollo esto es un hecho positivo. Sin embargo, genera que la relevancia la complejo sojero y maicero en las exportaciones hagan creer que la economía del país se especializa particularmente en todo tipo de alimentos. Se trata de una confusión ya que, en realidad, estamos importando un conjunto creciente de bienes agrícolas que solíamos producir, en favor de un conjunto de insumos agroindustriales y alimentos en los que nos especializamos.

## Conclusiones

La etapa histórica reciente ha traído un regreso de la inflación de precios. Desde el 2019 en adelante, la inflación se ha exacerbado, ya no simplemente como un fenómeno nacional sino de la economía global. La combinación de inflación en las principales economías del mundo y aumento de precios en los alimentos ha generado un escenario donde el fenómeno inflacionario local se ha complejizado fabulosamente, arrojando a millones de trabajadores y trabajadoras debajo de la línea de pobreza, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria de millones, incrementando la indigencia y la necesidad de redes comunitarias y de apoyo estatal para poder combatir la creciente emergencia.

Para solucionar la inflación en alimentos que aqueja a los hogares del país, tenemos que primero entender qué la ocasiona. Las formas de producir alimentos han cambiado en el último siglo. El sector productor de alimentos ya no es “primario”, en el sentido original de la definición, ya que no produce localmente la mayoría de los insumos que utiliza. En la actualidad, los precios de los alimentos que producimos localmente tienen un fuerte componente dolarizado, incluso cuando hablamos de alimentos de mesa. Bajo las normas socialmente impuestas de producción se requieren insumos y traslados que son una parte fundamental de los costos finales: el precio de los productos de mesa sigue el costo de los combustibles y los precios de los fertilizantes y agroquímicos.

En este marco, producir localmente y proteger a la producción alimentaria local es una buena idea, porque permite desvincular relativamente el precio interno del precio internacional. Argentina es

espacio nacional especializado crecientemente en producir una cantidad reducida de *commodities* agrícolas que son insumos para la industria y no alimentos. Pero esto está muy lejos de hacer al país un “granero del mundo”: en innumerables ocasiones nuestros productos alimentarios no están en mejores condiciones de competencia que aquellos que se ofrecen en el mercado mundial. Esto lleva a la importación creciente de alimentos de todo tipo. Aunque la cuestión requiere mayor indagación, los datos parecen apuntar a una reducción en la producción local de alimentos y la prioridad de esquemas orientados a la exportación y, por lo tanto, a la creciente ligazón de los precios locales respecto de los mundiales. Importar alimentos agrava los problemas inflacionarios porque multiplica las “correas de transmisión” entre el precio internacional de alimentos y los precios locales. La ausencia de regulaciones que desalienten el sesgo exportador implica refuerza la reestructuración productiva del sistema agroalimentario y favorece su internacionalización, empujando una simplificación en la canasta exportadora de alimentos y, a la vez, un acople de los precios locales a los internacionales.

En el marco de determinaciones de mediano y corto plazo que impulsan al alza los precios mundiales, la inflación alimentaria mundial se vuelve un problema local. Las últimas dos décadas han sido de incremento tendencial y constante y los factores coyunturales agravan el fenómeno de fondo.

El Estado tiene las herramientas para empujar una transformación en la estructura del mercado local de alimentos. Puede hacerlo centralizando el sistema de distribución, favoreciendo los mercados de cercanía, regulando el comercio exterior de alimentos, construyendo fondos anticíclicos que se activen frente al alza desmesurada de determinados productos, favoreciendo la producción cooperativista que abarata costos y pone a los trabajadores y las trabajadoras agrícolas en el lugar de dueños de su trabajo.

El Estado es el principal demandante de alimentos en todo el país: solo nuestro sistema escolar alimenta diariamente a millones de personas en todas las provincias. Esta gran capacidad de traccionar la demanda interna de alimentos es la palanca de Arquímedes para movilizar el sistema agroalimentario local.

## Referencias bibliográficas

- Anderson, K. (2010). Globalization's effects on world agricultural trade, 1960–2050. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 365(1554), 3007-3021. Recuperado de <https://doi.org/10.1098/rstb.2010.0131>
- García Bernado, R. (2022). Acesso à comida e injustiça alimentar: *Revista História: Debates e Tendências*, 22(3), 108-128. Recuperado de <https://doi.org/10.5335/hdtv.22n.3.13711>
- INDEC (2022). Complejos exportadores. *Informes técnicos*, 7(39). INDEC. Recuperado de [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/complejos\\_03\\_2309E029401F.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/complejos_03_2309E029401F.pdf)

- Scheingart, D. (2016), La restricción externa en el largo plazo: Argentina, 1960-2013. *Revista Argentina de Economía Internacional*, 5, (febrero). Recuperado de <https://cancilleria.gob.ar/es/cei/publicaciones/la-restriccion-externa-en-el-largo-plazo-argentina-1960-2013>
- Wainer, A. y Belloni, P. (2019) Exportaciones argentinas desde 1990 a la actualidad. Un crecimiento exportador sin cambio estructural. *Papeles de Trabajo*, 23(13). Recuperado de <https://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/papdetrab/article/view/768/706>
- Wang, J. y Dai, C. (2021). Evolution of Global Food Trade Patterns and Its Implications for Food Security Based on Complex Network Analysis. *Foods*, 10(11), 2657. Recuperado de <https://doi.org/10.3390/foods10112657>

# Radiografía del sector minero en la provincia de Buenos Aires



*Nicolás Pertierra\**

## Resumen

Recientemente se ha dado relevancia a la actividad minera a partir de su potencial rol en la transición energética y en la diversificación de las exportaciones argentinas. En función de ello, se incorporaron nuevas fuentes de datos que permiten conocer características más detalladas respecto del funcionamiento y la relevancia del sector. En esta oportunidad, se aprovechan esas novedades para ilustrar la composición de la minería bonaerense, una actividad centenaria y estrechamente vinculada a la actividad industrial, con un impacto significativo en el empleo y la actividad económica de la región centro de la provincia.

## Palabras clave

minería - provincia de Buenos Aires - empleo

\* Docente del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica (DEPIT), UNPAZ e investigador del Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación (IDEPI), UNPAZ.

## La actividad minera en la provincia de Buenos Aires

La minería es el proceso de exploración, extracción, explotación y aprovechamiento de minerales para beneficio humano (Vardé, 2021). Encontramos productos minerales en componentes electrónicos, en máquinas y herramientas, en construcciones, en útiles escolares, en medicamentos y en innumerables elementos que usamos a diario. Todo lo que nos rodea creció o se extrajo de la naturaleza. Por lo tanto, la minería es una actividad central en la vida cotidiana.

La producción minera se divide en tres grandes subsectores de acuerdo al tipo de producto y al proceso que requiere para su extracción: minería hidrocarburífera, minería metalífera y minería no metalífera. Esta última es el tipo de actividad minera que se realiza en la provincia de Buenos Aires y comprende la obtención de arcillas, arenas, áridos, rocas ornamentales, sales, tosca, suelos seleccionados y greda, entre otros.

La provincia de Buenos Aires posee una actividad minera centenaria, caracterizada por la producción de rocas de aplicación y minerales no metalíferos. Estos insumos abastecen principalmente a la industria de la construcción, así como a los sectores de las industrias químicas, agroquímicas, alimenticia, farmacéutica, entre otras. Hoy en día, existen productores mineros registrados en 53 de los 135 municipios de la provincia.

Durante el siglo XIX, la pavimentación y adoquinado de los grandes centros urbanos implicó un aumento en la demanda de piedra en bloques y triturada, que fue en parte abastecida con importaciones de Uruguay, Italia y Noruega. Hacia fines de siglo, comenzaron a reemplazarse los materiales importados con la producción de canteras ubicadas en la provincia de Buenos Aires (PBA), principalmente Tandil, Balcarce, Olavarría y Azul. En 1881 se puso en funcionamiento el penal en la localidad de Sierra Chica, partido de Olavarría, cuyos reclusos estaban abocados principalmente a la producción de adoquines y bloques de granito.

Echeveste et al. (2005) señalan que en la década de 1870 se inició la explotación de la piedra del Cerro de Los Leones, para el labrado de adoquines y cordones con destino a la pavimentación de las calles de la ciudad de Buenos Aires. Con la conexión ferroviaria de Tandil en 1883, que permitía trasladar grandes cargamentos de piedra a Buenos Aires, la actividad se incrementó notablemente.

Llamativamente, la industria saladeril, que fue durante un largo período uno de los principales sectores de la actividad económica, no funcionó como impulsora de la producción de sales en el territorio bonaerense. La competencia con las sales españolas, especialmente de Cádiz, solo dejó lugar al desarrollo de la actividad local bajo el formato de “campañas” específicas que eran realizadas esporádicamente –dos veces por año, durante varias décadas– pero sin una regularidad que permitiera establecer un sector productivo en torno a ella de forma permanente. La mayoría de las lagunas productoras de sulfato de sodio tuvieron una actividad extractiva discontinua (Del Blanco, 2005). Hacia fines del siglo XIX se establecieron las explotaciones regulares de Cardenal Cagliero, Carhué y Levalle en el sur de la provincia de Buenos Aires, y en 1903 se comenzó a explotar el yacimiento La Aurora en Salinas

Chicas, partido de Villarino. Sin embargo, su volumen de producción siempre estuvo sujeto a las condiciones aduaneras más o menos favorables de cada momento para la importación de sal de Cádiz.

Ya en 1897 cotizaban en bolsa empresas cuya principal actividad era la minería como la Fábrica de Cales Argentinas, las Compañías Salinas de Bahía Blanca y Salinas Argentinas, la sociedad Arenera de Olivos, Canteras de Minuano y Puerto del Sauce y la sociedad Canteras y Arenales de Solís. En 1906 surgió la Unión Obrera de las Canteras, primera organización gremial minera del país, a partir del gran desarrollo que había tenido la producción de piedra en la zona de Tandil, el principal centro productor de piedra. Tal es la influencia que adquirió este conglomerado en la actividad minera nacional que al día de hoy la Asociación Obrera Minera Argentina (AOMA) cuenta en su Consejo Directivo con un dirigente de la Localidad de Sierras Bayas, Olavarría.

La explotación de caliza se remonta a la época colonial para la fabricación de cal (Catalano y Lavandaio, 2004). Hacia fines del siglo XIX se registran los primeros hornos caleros en la zona y la actividad dio origen a la localidad de Sierras Bayas en 1879. Gracias a la extensión del tendido ferroviario, pudo incrementarse la escala de producción destinada principalmente al abastecimiento de Buenos Aires.

En 1919, Cementos San Martín produjo la primera bolsa de cemento de toda Sudamérica, evidenciando la capacidad productiva y la disponibilidad de recursos concentrados en la zona. A partir de la industrialización de la caliza y la obtención de la harina de cemento, un proceso que requiere grandes inversiones de capital y tiene altas barreras a la entrada por la magnitud de las inversiones que requiere empezar a participar en el mercado, se configurarían explotaciones mineras de mayor magnitud en el territorio bonaerense. Las principales empresas del sector cementero iniciaron sus operaciones en las primeras décadas del siglo XX. Sin embargo, coexistieron un largo tiempo con numerosos establecimientos pequeños que permanecieron en la actividad minera dedicados a otros productos, en su mayoría, complementarios a esta actividad.

En 1926, Loma Negra inició sus actividades a partir del descubrimiento de piedra caliza en las sierras de la estancia San Jacinto, perteneciente a su fundador Alfredo Fortabat (Poiré, 2005). Dos años después, se puso en funcionamiento la fábrica de cemento Loma Negra. De esta manera, en los tres núcleos de las Sierras Bayas se ubicaron las fábricas de las principales empresas: Compañía Argentina de Cemento Portland (Cementos San Martín) en el Núcleo Septentrional, Calera Avellaneda en el Núcleo Central y Loma Negra en el Núcleo Austral.

Con el proceso de desregulación iniciada la década de 1970, acompañado con políticas de apertura de la cuenta capital y financiera, un régimen específico para la Inversión Extranjera Directa (IED) en la década de 1990, y la mayor demanda producto del crecimiento de los países asiáticos, se transformó el perfil minero del país. Los yacimientos que hasta entonces eran considerados de baja ley pasaron a ser económicamente rentables. Desde entonces, la minería metálica fue incrementando su participación en el valor de la producción minera total.

En la provincia de Buenos Aires, la baja ley<sup>1</sup> de los minerales metalíferos sigue determinando que hasta el momento no sea económicamente factible este tipo de minería. Este proceso de auge de la minería metalífera a fines de la década de 1990 desplazó a la provincia de Buenos Aires en particular –y a la región centro en general– del liderazgo tradicional que habían tenido en el valor total de la producción minera. Buenos Aires es relegada del primer lugar en producción minera en 1998 a partir del desarrollo de los proyectos Bajo de la Alumbrera y Salar del Hombre Muerto.

Las modificaciones en el régimen regulatorio y macroeconómico indujeron a un cambio profundo en los actores que intervienen en la minería bonaerense. El desplazamiento definitivo de los capitales nacionales en la industria cementera es resultado de las políticas desregulatorias de apertura comercial y financiera aplicadas desde inicios de los setenta que se consolidaron en la década de 1990. En 1980, Cementos Avellaneda pasó a integrar el conglomerado dirigido por la empresa española Cementos Molins. Ya en la posconvertibilidad, se concretó el ingreso de capitales extranjeros a la empresa Loma Negra en el año 2004 y la vinculación de Cementos Avellaneda con la mayor empresa del rubro en Brasil, Votorantim Cimentos. A su vez, durante este período las grandes cementeras adquirieron las operaciones de otras empresas de menor escala.

Para una correcta caracterización de la minería bonaerense durante este período, debe resaltarse que el hecho de haber sido relegada por otras provincias en cuanto al valor total de la producción minera no se debe a una caída o contracción de su propia actividad sino al desarrollo de otras explotaciones metalíferas. El desarrollo de la minería metalífera en nuestro país es relativamente tardío comparado con el de otros países de la región con condiciones similares, por eso este proceso recién se evidencia en las últimas décadas. Aun así, la minería no metalífera continúa siendo una actividad fundamental en diversas regiones de la provincia, que a su vez dan lugar al desarrollo de una serie de capacidades productivas conexas en la rama siderúrgica, metalmecánica, química, logística, software y telecomunicaciones, entre otras.

Las decisiones de política pública orientadas a la mejora en los niveles de vida, generación de puestos de trabajo e incremento de la productividad para las unidades económicas radicadas en un territorio determinado requieren del conocimiento detallado de las capacidades productivas existentes, la relación entre los distintos sectores y su estado de situación. Hoy en día, la disponibilidad de datos robustos que reflejen con precisión estos aspectos son la oportunidad de lograr procesos de mejora continua en la toma de decisiones para el sector público y privado.

En los últimos 40 años, las políticas orientadas hacia la actividad minera en la provincia se han centralizado en el control y fiscalización de la actividad. Por lo tanto, no se han llevado a cabo políticas específicas para la promoción y fomento del sector, sino que fue incorporado como una pequeña parte del entramado industrial bonaerense. A partir de diciembre de 2019, se decidió posicionar a la minería como un sector de relevancia en el sistema productivo bonaerense, apuntando a la creación

<sup>1</sup> La "ley mineral" es una medida de concentración del mineral o elemento de interés. Un depósito se denomina de "baja ley" cuando su explotación con la tecnología aplicada, y sus correspondientes costos de extracción, no da beneficio económico al precio de mercado del mineral de interés.

de políticas mineras que promuevan el desarrollo de los emprendimientos, la innovación tecnológica del sector, así como la profesionalización y mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las y los trabajadores de la minería provincial.

## La minería bonaerense en los datos públicos

Recientemente, se ha incrementado considerablemente la publicación de fuentes primarias de datos, tanto a nivel nacional como provincial, que dan cuenta de la relevancia económica que tiene el sector minero en la provincia de Buenos Aires.

El Sistema de Información Abierta a la Comunidad sobre la Minería en Argentina (SIACAM) –creado en febrero de 2022 mediante la Resolución 89/22 del entonces Ministerio de Desarrollo Productivo– comenzó la publicación de series de empleo y salarios con apertura detallada a nivel geográfico, series de volumen y valor de la producción minera, el estado de los proyectos mineros en el país, entre otras dimensiones. En el orden provincial, esto es complementado por el Producto Bruto Geográfico (PBG), que publica la Dirección Provincial de Estadística (DPE-PBA), y por el índice de Producción Transportada de Minerales (PTM), elaborado por la Subsecretaría de Minería (SSM-PBA). Este último es elaborado a partir de las Guías de Tránsito de Minerales, y su publicación comenzó en el año 2020. El PTM como indicador de la actividad tiene como virtud su inmediatez, y la posibilidad de funcionar como un indicador adelantado de otras variables relevantes de la actividad económica, como el ISAC o el Índice Construya.

La principal dificultad para captar la actividad minera en las estadísticas oficiales radica en el hecho de que gran parte de la actividad minera se desarrolla de forma integrada con otras actividades que son industriales, como la elaboración de cal, cemento, hormigón, premoldeados, etc. o incluso como servicios de transporte, movimiento de sueltos, etc.

La información disponible puede estar en el nivel más agregado posible que es el Producto Bruto Interno (PBI), a nivel nacional, o el Producto Bruto Geográfico (PBG), a nivel provincial. Luego está disponible el detalle de ese PBG o PBI por “letra” que es una primera subdivisión en ciertas ramas de actividad económica. Para más detalles, hay series disponibles que muestran la cantidad de puestos de trabajo agrupados según el Clasificador de Actividades Económicas (CLAE), tomando para ello la actividad principal que tenga declarada la empresa para la cual trabaja la persona. El CLAE es un identificador de 6 dígitos y el dato puede estar disponible en un nivel más agregado (por ejemplo, utilizando los primeros 2 dígitos del clasificador) y en algunos pocos casos se cuenta con el detalle del dato según el CLAE a 6 dígitos, el máximo nivel de detalle.

## La evolución del empleo minero en la provincia de Buenos Aires

Con estas herramientas disponibles, se puede hacer un análisis de la composición y la evolución del empleo en la provincia de Buenos Aires. Para comenzar, el promedio anual de los puestos de trabajo

registrados en la PBA fue de 2.072.452 durante 2022, un 31,8% del total nacional. Dentro de la PBA, al analizar por letra de actividad, los puestos de trabajo exclusivamente del sector minas y canteras promediaron 5.815 puestos durante 2022. Esto equivale a un 0,3% del total de puestos de trabajo de toda la provincia, una proporción que está en línea con lo que el sector representa en el PBG de la PBA, que también es del 0,3%, según la DPE-PBA. A nivel nacional, el sector tiene un mayor peso en el total, ya que representa el 1,4% con un promedio de 91.481 puestos. Lo que se destaca de la PBA es la industria manufacturera, que comprende al 25,1% de los puestos, mientras que este sector representa el 18,7% a nivel nacional.

El paso siguiente es ver cómo se subdivide la letra “Explotación de minas y canteras” en actividades más específicas. En un nivel de apertura del CLAE a dos dígitos, los 5.815 puestos antes mencionados se reparten en: actividades de apoyo a la minería (774), extracción de otros minerales (3.126), extracción de petróleo crudo y gas natural. Con 3.126 puestos, la PBA es la provincia líder en “extracción de otros minerales”, seguida por Salta (2.739) y Córdoba (1.511). Históricamente, la segunda provincia en relevancia ha sido Córdoba, pero Salta ascendió al segundo lugar, producto del sostenido crecimiento de la actividad minera asociada al litio en dicha provincia desde agosto de 2019.

Al interior de la PBA, estos puestos de trabajo se concentran en la localidad de Olavarría (32% del total), seguido de lejos por Tandil (6%), General Pueyrredón (6%) y Villarino (5%). La actividad en la región centro se explica no solo por la explotación de caliza para la fabricación de cemento y cal, sino también por la explotación de áridos y rocas de aplicación (granito, arcillas, dolomía, entre otras).

Al mes de enero de 2023 –último dato disponible– registra la cantidad de puestos de trabajo más alta de toda la serie, que se inicia en enero de 2007. Desde diciembre de 2020 lleva 25 meses consecutivos de crecimiento.

Al analizar la distribución de puestos de trabajo por género, surge una marcada masculinización en la actividad. La participación femenina se concentra en los puestos profesionales y de oficina, en los cuales, aun así, apenas alcanza el 30% del total. Además, este tipo de puestos de trabajo en los que la participación es mayor implican solamente el 17% del total de los puestos en el sector. En el caso de técnico, oficiales y operarios –puestos que implican dos tercios del total de la fuerza de trabajo–, la participación femenina es marginal.

## **La minería como actividad industrial**

Lo visto hasta aquí en términos cuantitativos se acota a lo que el sistema de clasificadores de actividad utilizados convencionalmente considera como “actividad minera”. Los datos surgen de asociar los puestos de trabajo y los salarios a una actividad en función de la actividad registrada en los registros formales (AFIP, ANSES, etc.). Sin embargo, la realidad suele ser más compleja que aquello que figura en la frialdad de los registros.

La imagen que solemos tener de la actividad minera en gran parte de los casos es, en realidad, una actividad de tipo industrial. Los minerales que se extraen se introducen rápidamente en un proceso químico o físico que modifica su composición, por el cual el material adquiere propiedades de las que antes carecía (plasticidad, color, rigidez, etc.). En el caso de la minería no metalífera, el proceso más relevante es el de la calcinación de caliza, dolomía u otras, para la obtención de cal, clinker y otros subproductos industriales. Esto hace que los sectores de actividad que se identifican como “mineros” figuren bajo la categoría de actividades industriales.

En el aspecto operativo, esto lo ubicamos dentro de la “industria manufacturera” (letra C) y, más específicamente, la actividad “fabricación de productos de vidrio y otros minerales no metálicos” (CLAE 23). A su vez, dentro de esta categoría se encuentran: elaboración de cemento, elaboración de cal, fabricación de ladrillos, premoldeados, artículos cerámica refractaria, entre otros. Los datos oficiales no cuentan con una apertura tan detallada como para observar estas actividades puntuales. Consideran en conjunto todas las actividades comprendidas dentro del CLAE 23, la PBA concentra el 47% de los puestos de trabajo en el sector, con 22.345 puestos al mes de enero de 2023, de los cuales la mayor parte (más de 2.000) se ubican en el municipio de Olavarría.

Adicionalmente, cabe destacar que el impacto de una actividad económica nunca se agota en la propia actividad. En el caso de la actividad minera, su impacto multiplicador conlleva el desarrollo de otras actividades conexas, como la logística, el comercio, la industria metalmeccánica, etc. Por cada empleo bonaerense en los CLAES mineros no metalíferos se crean 0,42 empleos en otras actividades no mineras, según el SIACAM.

## Salarios en la minería bonaerense

Lo que se dio a nivel agregado con la evolución del salario real en la historia argentina reciente se ve reflejado en gran parte en los ciclos del salario real minero bonaerense, de acuerdo a las estadísticas del MTEySS-OEDE. Desde 1996 hasta mediados del año 2000, el salario real minero bonaerense se mantuvo estable. Iniciada la crisis de la convertibilidad, tuvo un brusco deterioro. Llegó a perder el 30% del poder adquisitivo en solo dos años y marcó el punto más bajo de toda la serie en el año 2002.

A partir de fines de 2002 se inicia un proceso de recuperación fuerte del salario real hasta 2007, superando los valores de la década anterior desde el año 2005 y logrando una mejora del salario real del 85% en 5 años. Luego le sigue un proceso de relativo estancamiento hasta la segunda mitad de 2010, cuando se inicia un nuevo proceso de mejora del poder adquisitivo, aunque más leve que el anterior. Así, se alcanzó el máximo valor de toda la serie en 2015, cuando el salario real se ubicó un 86,4% por encima de los años estables de la convertibilidad.

Desde el segundo semestre del 2016 hasta el primer semestre del 2021 se observan tres ciclos distintos. Una primera mejora en el poder adquisitivo que llegó hasta el segundo semestre de 2017, pero que se revertiría luego producto de la crisis financiera, de deuda y de ingresos que se desencadenó en abril

de 2018 y que se profundizó por el impacto de la pandemia por COVID-19 en la primera mitad de 2020. En el segundo semestre de 2020 ya se inicia un ciclo de recuperación que todavía persiste. A la fuerte contracción de la pandemia, le siguió una recuperación más temprana que la experimentada por otros sectores, aunque el poder adquisitivo durante 2021 se ubicó todavía un 9,3% por debajo de los valores de 2016.

## Desafíos, perspectivas y sostenibilidad

El sector minero bonaerense presenta hacia adelante un conjunto de desafíos y oportunidades que es tan heterogéneo como lo es el sector en sí mismo. Algunas claves pasan por su capacidad de dar respuesta ante distintos contextos económicos, la disponibilidad de capacidad instalada del sector, los cuellos de botella para un crecimiento sostenido de la actividad, la necesidad de acompañar la transición de los procesos productivos tradicionales hacia modelos más sustentables con mayor reconocimiento social y la posibilidad de constituirse en el catalizador de sistemas económicos más complejos en las áreas donde se desarrolla.

La disponibilidad de energía adecuada tiene dos dimensiones. Por un lado, hay una condición económica para que esa energía pueda ser utilizada y es que el precio debe ser asequible. En segundo lugar, existe un requisito físico que implica poder disponer en el lugar adecuado de la cantidad y el tipo de energía correspondiente. Nos referimos con esto a contar con el electrón que pasa por la red eléctrica o la molécula de gas que debe estar en la red para su transformación en un proceso productivo.

Actualmente, la disponibilidad de energía constituye una barrera para el desarrollo de proyectos mineros por fuera de los núcleos tradicionales. A tal punto la infraestructura eléctrica puede ser una limitante como en el caso del partido de Azul, donde existen empresas que son abastecidas desde Olavarría, pudiendo incrementarse el nivel de reservas disponibles en caso de contar con infraestructura eléctrica que permita la explotación de nuevos yacimientos.

Junto con esta limitación, aparece la infraestructura como un posible cuello de botella para el incremento de la producción antes incluso que la disponibilidad de la capacidad instalada del sector. La principal arteria logística para el sector es la Ruta Nacional N° 3. Ella es compartida también por la producción agropecuaria, que la utiliza intensamente, especialmente en los meses de marzo y abril –en la cosecha de soja y maíz– y entre septiembre y diciembre –con la cosecha de trigo–. La complementariedad con otras vías alternativas, como la ferroviaria, está acotada a una empresa que es la controlante de la concesión de Ferrosur. De manera similar a lo que ocurre con Aceitera General Deheza y el Nuevo Central Argentino, Loma Negra es la principal y casi exclusiva usuaria del ramal ferroviario que llega desde el corazón de la región minera bonaerense al área metropolitana.

El impacto de las actividades productivas que inevitablemente se generan en el ambiente es un aspecto que es observado cada vez con mayor atención por parte de grupos de interés y por la población en general. A raíz de ello, es cada vez más habitual la utilización del concepto de “licencia social” para

referirse, en un modo amplio, al escrutinio que ejerce la población sobre ciertas actividades. A su vez, el conjunto de estas actividades se va haciendo cada vez más amplio en términos de sectores, impactos y ubicación geográfica.

La minería en general es una actividad en la cual se ha aplicado recurrentemente la noción de “licencia social”. Sin pretender hacer una evaluación de la correspondencia o no de reclamos puntuales, es preciso contar con un cuadro de situación en materia de normativa vigente, los antecedentes internacionales para dar cuenta de los pasivos ambientales y, en lo económico, la oportunidad que significa para ir de sistemas productivos poco diversificados hacia sistemas productivos complejos que permitan contar con un conjunto heterogéneo e integrado de capacidades.

El enfoque de sistemas complejos (Metcalf, 2010) pone de relieve la importancia de los procesos de retroalimentación positivos entre el desarrollo de capacidades tecnológicas y organizacionales de las organizaciones y la posición que ocupan en la arquitectura de conexiones a la que pertenecen. Cuando esas retroalimentaciones se generan también entre los planos micro, meso y macroeconómicos, la innovación resulta una propiedad emergente, ya que no es posible determinarla enteramente por los esfuerzos individuales, ni se halla explicada por completo por las características de entorno meso o macro al que pertenece.

Entonces, es en este entorno virtuoso de sistemas diversos y complejos que las innovaciones tecnológicas tienen, al menos, un ambiente más propicio para desarrollarse. En este esquema, es tan desaconsejable la articulación productiva en torno a un enclave específico, como podría ser la minería, como el abandono del saber hacer y las capacidades acumuladas en muchos otros sectores para abocarse únicamente a un servicio como el turismo, que también tiene a su vez impacto en el ambiente.

Como se ha descripto anteriormente, la minería en la provincia de Buenos Aires es exclusivamente no metalífera. Por lo tanto, se realizan principalmente procesos físicos para la extracción, como lo son las voladuras y las excavaciones. Es decir, no existen procesos químicos para la separación de minerales de interés. Esto acota el impacto ambiental a un tipo determinado, principalmente asociados a los efectos sísmicos, desprendimientos de materiales en suspensión (polvo) y sonoros durante el desarrollo de la actividad y a cambios en la morfología de la superficie luego del cese de la explotación.

Este impacto implica incorporar en la evaluación la competencia que tiene la actividad con el desarrollo urbanístico y residencial de las ciudades, a medida que avanza tanto la actividad minera como el espacio urbano, y también con otras actividades económicas –hoy mayormente potenciales–, como el turismo.

Para subsanar el impacto visual, de sonidos y de polvo atmosférico de una cantera, existen medidas de mitigación, como, por ejemplo, instalar pantallas forestales en el frente cortado, no emplear voladuras secundarias en piedras inferiores a un determinado tamaño, etc. El principal problema surge luego de la vida útil de la mina o cantera, cuando solo queda el “pozo” inactivo. En esta etapa deben iniciarse las mayores medidas de remediación, para reintegrar a la topografía los efectos de la explotación minera. De esta manera, el ciclo minero no se acaba con la extracción del mineral.

Sin embargo, no se debe perder de vista que al momento de iniciar un nuevo proyecto la licencia social no solo se construye en función de ese proyecto y propuestas en particular, sino que la misma surge de toda una trayectoria previa: de la vinculación de la actividad con el resto del sector privado, con su modo de incorporar y sostener a trabajadoras y trabajadores, de su aporte a los bienes públicos. Incluso de la misma provincia pueden darse modos de vinculación totalmente disímiles y ello puede derivar en distintos resultados, desde un desarrollo de la actividad en armonía con el resto de la comunidad a la prohibición, como en el caso de Tandil.

## Conclusiones

La diversidad de los recursos disponibles en la provincia de Buenos Aires implica que haya registros de productores mineros vigentes en 53 de los 135 municipios. Esto la ubica como la primera provincia en empleo registrado directo e indirecto asociado a la minería no metalífera, con un total de 2.925 puestos al mes de febrero de 2022.

A su vez, como sector primario, se encuentra vinculado como proveedor de un amplio conjunto de industrias, como la construcción, cosmética, alimenticia y plástica, entre muchas otras. En su desarrollo, también requiere el acompañamiento de otras industrias, como la metalmecánica, servicios de telecomunicaciones, geología, desarrollo de software y muchos otros más.

Las necesidades sociales que existen en materia de vivienda, infraestructura de cuidados, de transporte y recreativas requerirán una participación activa de la producción minera bonaerense. Gran parte de la minería no metalífera, actividad identificada con la provincia de Buenos Aires desde la conformación de las primeras ciudades en su territorio, siempre habrá de localizarse cerca de estas necesidades materiales.

Sin embargo, la minería bonaerense también cuenta con una posibilidad todavía no aprovechada en todo su potencial que consiste en incorporar los productos mineros tradicionales a nuevas aplicaciones o soluciones. En algunos casos, se trata de ir hacia mercados ya existentes, como el caso de los agrominerales o aplicaciones del carbonato de calcio para combatir acidez en suelos o animales. En el caso de la innovación, está asociada a los procesos productivos en sí mismos, en el desarrollo de soluciones informáticas que permitan un mejor seguimiento y control de los procesos o a la incorporación de los productos tradicionales en nuevos materiales.

## Referencias bibliográficas

Catalano, E. y Lavandaio, E. (eds.) (2004). *Historia de la Minería Argentina: Tomo I*. Buenos Aires: Instituto de Geología y Recursos Minerales y Servicio Geológico Minero Argentino.

Del Blanco, M.; Marchionni, D.; Romero, S. y Cábana, C. (2005). Depositorios Evaporíticos de la Provincia de Buenos Aires. *Geología y Recursos Minerales de la Provincia de Buenos Aires* (pp. 417-434). Buenos Aires: Asociación Geológica Argentina.

Echeveste, H.; Marchionni, D. y Coriales, N. (2005). Rocas Ornamentales de la Provincia de Buenos Aires. Geología y Recursos Minerales de la Provincia de Buenos Aires. *Geología y Recursos Minerales de la Provincia de Buenos Aires* (pp. 409-416). Buenos Aires: Asociación Geológica Argentina.

Metcalf, J. S. (2010). Complexity and Emergence in Economics: The Road from Smith to Hayek (via Marshall and Schumpeter). *History of Economic Ideas*, 18(2), 45-7.

Poire, D.; Canalicchio, J. y Alonso, G. (2005). Las Calizas del Sistema de Tandilia y su utilización en la Industria Cementera. *Geología y Recursos Minerales de la Provincia de Buenos Aires* (pp. 387-396). Buenos Aires: Asociación Geológica Argentina.

Vardé, O. (2021). *La minería en la Argentina: contribuciones de la ingeniería para su desarrollo sostenible*. Buenos Aires: Centro Argentino de Ingenieros.



# Silobolsas y estabilización macroeconómica

## Una mirada desde la administración financiera



*Darío Federman\**

### Resumen

La retención de granos por parte de los productores agropecuarios es un fenómeno que se viene observando en nuestro país hace muchos años. Pero la aparición y expansión de los silobolsas ha modificado las características del almacenamiento de granos, facilitando y abaratando su acopio. Una mayor cantidad de granos almacenados durante un más extenso período de tiempo redundará en una menor exportación y menor liquidación de divisas externas. De ahí, las posibilidades de administración del tipo de cambio por parte de los gobiernos se ven reducidas. Se han observado una gran cantidad de políticas e incentivos públicos para enfrentar esta nueva realidad, pero a la fecha de publicación de esta nota el problema se mantenía vigente. A lo largo de este artículo se analizará qué motivación, vista desde la administración financiera, poseen los productores agropecuarios para stockear granos y, desde esa concepción, se pensarán alternativas de políticas públicas que aborden el fenómeno favoreciendo una mayor exportación de granos y una menor volatilidad del tipo de cambio.

\* Docente del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica (DEPIT), UNPAZ e investigador del Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación (IDEPI), UNPAZ.

## Palabras clave

silobolsas - derecho de exportación - tipo de cambio - estabilización macroeconómica

## Introducción

La retención de granos en silobolsas se ha convertido en una práctica común en la industria agrícola, especialmente en países productores de granos a gran escala. Esta estrategia consiste en almacenar los granos en bolsas de polietileno de alta resistencia, en lugar de depositarlos en silos convencionales. Sin embargo, más allá de las ventajas en términos de flexibilidad y reducción de costos de almacenamiento, la retención de granos en silobolsas también tiene implicaciones significativas desde la perspectiva de la administración financiera.

En el caso argentino, la retención de granos en silobolsas ha adquirido una importancia destacada debido a la situación económica del país. Argentina ha experimentado una persistente brecha cambiaria y, ante esta situación, muchos agricultores han optado por retener los granos en silobolsas como una estrategia de resguardo frente a la expectativa de una devaluación. Al almacenar los granos, los productores argentinos tienen la posibilidad de esperar un mejor momento para la venta, en busca de obtener una mayor ganancia en pesos locales una vez que se materialice una eventual devaluación.

No obstante, los costos asociados al almacenamiento prolongado, como el mantenimiento de las bolsas y las medidas de protección contra plagas, representan una carga adicional para los productores en un contexto económico desafiante. A lo que debe sumarse el costo de oportunidad de la no disponibilidad de dinero.

A lo largo de este artículo analizaremos desde la administración financiera qué motivaciones puede tener un productor agropecuario para retener granos. En sentido complementario, qué medidas puede diseñar el gobierno para favorecer la liquidación, acercando soluciones al problema planteado.

## Silobolsas y estabilización macroeconómica

La silobolsa está constituida por tres capas de diferentes materiales que, separando las cosechas del ambiente, evitando el impacto de la luz, la humedad y las plagas, permite almacenar granos secos de maíz, soja, trigo y girasol en el propio establecimiento productor, a bajo costo y en óptimas condiciones de calidad.

El invento de las silobolsas data de la década de 1970 en los Estados Unidos, y en la Argentina, a partir de la década de 1990 le dieron un uso distinto con una tecnología desarrollada por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) aplicada al almacenamiento de granos.

Para el último año, las estimaciones indicaban que habría entre USD 8.500 millones (BAENegocios, 2022) y 14.000 millones (Página12, 2022) entre soja y maíz guardados en silobolsas. Esta situación contrasta con la extremadamente baja disponibilidad de dólares por parte del Banco Central de la República Argentina (BCRA), donde las reservas internacionales líquidas se estiman negativas en torno a los 3.000 y 5.000 millones (iProfesional, 2023).

Las causas de la inestabilidad económica de la Argentina no deben nunca resumirse en la demora en la liquidación de granos por parte de los productores agropecuarios. De hecho, varios años antes del fenómeno aquí analizado, Diamand (1983) proponía su teoría sobre el péndulo argentino, donde se enuncian y explican varios mecanismos internos y externos de nuestro país que favorecen a su inestabilidad. Desde ahí, tampoco debe sostenerse que una fluida exportación y liquidación de divisas por parte de los productores y exportadores solucionarán problemas que son estructurales.

A lo largo de este trabajo se mencionará a los productores agropecuarios en tanto se entiende que son ellos quienes deciden retener los granos. Pero no son los productores lo que generalmente exportan y liquidan las divisas, ya que en buena medida esos granos son vendidos a las industrias aceiteras o multinacionales exportadoras, y son esas empresas las que finalmente aportan las divisas. Por eso, los términos “productor agropecuario” y “granos” deben entenderse en un sentido simplificado.

Como última aclaración, se destaca que este artículo intentará abordar el problema planteado con las herramientas de la administración financiera y en la búsqueda de la optimización macroeconómica del país, siempre intentando mantener el rigor científico. Existen explicaciones simplistas del tipo “los productores son especuladores”, que no contemplan que los productores podrían decidir no vender solo una porción menor de su producción, ya que la mayor porción deben venderla para enfrentar el capital del trabajo de la siguiente temporada. O bien otras que afirman que “el gobierno quiere exprimir al campo”, olvidando el peso que estos impuestos tienen en la recaudación en un contexto donde las exigencias solo sociales sobre el gasto público son crecientes. Ninguna de ellas será considerada ni analizada en este artículo.

El primer punto a analizar es qué motiva a los productores agropecuarios a retener los granos, donde el punto puede ser analizado desde la administración del capital de trabajo, uno de los ejes de la administración financiera.<sup>1</sup>

Retener los granos implica al menos dos costos: el costo de almacenaje y el costo de oportunidad. Respecto del costo de almacenaje, vale decir que es justamente la introducción de la tecnología del silobolsa la que ha permitido reducir sensiblemente este costo, ya que su precio es relativamente bajo y elimina los costos de alquiler de un silo tradicional. Pero el costo de oportunidad no se elimina: los granos en silobolsas no rinden interés, mientras que el dinero que se obtendría por su venta sí.

<sup>1</sup> Para más detalle sobre Administración del Capital de Trabajo, sugerimos la lectura del capítulo 30 del libro de Brealey, Myers y Allen (2010).

Se parte del supuesto de que el productor busca obtener un precio de venta en el futuro superior al actual, y que esa diferencia de precio debe superar a la rentabilidad que podría obtener con otras inversiones (financieras) alternativas. Si el supuesto no se cumpliera, el productor decidiría vender los granos y aplicar esos recursos monetarios a la inversión alternativa.

El productor, a su vez, entiende que el precio de ventas de su producto se compone de tres elementos: i) el precio internacional de los granos, ii) el tipo de cambio oficial y iii) los derechos de exportación. Es difícil pensar un escenario donde el productor busca modificar los precios internacionales al no vender sus granos, y esto es así por dos razones. Primero, si bien la producción argentina de granos es relevante a nivel mundial, no es lo suficientemente grande para determinar el precio. Y segundo, si lo fuera, la suba de precio lograda se vería extinguida por la mayor oferta al momento de la venta en el futuro.

Por lo tanto, la retención de granos viene motivada por la expectativa de un tipo de cambio mayor, una menor alícuota de derechos de exportación, o una combinación de ambas.

Si la expectativa es un más elevado tipo de cambio, hay que analizar con detalle si no existen alternativas mejores. Por ejemplo, existen en el mercado de capitales argentino títulos denominados dólar-linked que, además de compensar la devaluación nominal, ofrecen un interés. Estos títulos son desde lo conceptual superiores a la decisión de no vender granos, ya que le permiten ganar un interés además de la compensación por el movimiento de la cotización del dólar.

Un posible argumento en contra de esta alternativa es el riesgo crediticio que suponen estos títulos. Dicho en criollo, el riesgo de que finalmente estos títulos no sean abonados de acuerdo a sus condiciones de emisión. Esto toma especial relevancia cuando se observa que la mayor parte de estos títulos se corresponden con un mismo emisor. Pero se destaca que existen títulos dólar-linked emitidos por distintas compañías y que, en alguna oportunidad, el gobierno ofreció un plazo fijo (Ámbito, 23 de junio 2022; Ámbito, 26 de julio 2022) dólar-linked para favorecer la venta de granos. Esto significa que, más o menos conocidas, existen alternativas con un riesgo bajo, que posicionan al productor en mejores condiciones respecto de un posible movimiento del tipo de cambio. Vale destacar que el almacenamiento de granos en silobolsas no es libre de riesgo, ya que son sensibles al vandalismo y al ataque del vandalismo (Chequeado, 2020).

El tercer componente del precio sobre el cual los productores podrían buscar influir son los derechos de exportación. Aproximadamente un tercio del valor bruto de la producción de soja y sus derivados es retenido por el gobierno en concepto de impuesto sobre las ventas externas. A su vez, los derechos de exportación abonados por las industrias agroalimentarias representan al menos 10% de la recaudación total del gobierno (Treboux y Terré, 2022).

Sin embargo, si se observa la evolución de los derechos de exportación que recae sobre la soja, no se han producido modificaciones sustantivas en los últimos 15 años cuya alícuota ha oscilado entre el 30 y el 35%. Pero el caso es distinto para el trigo, el maíz y el girasol, donde sí se ha observado una reducción de alícuotas del orden de 10 puntos porcentuales a 20, dependiendo del grano (Treboux

y Terré, 2022). Con estos datos, se puede afirmar que, si la estrategia de almacenamiento de granos estaba orientada a presionar por una baja de derechos de exportación, la misma no ha tenido efecto sobre el principal grano producido en el país, pero sí sobre el resto.

Con esta situación analizada, se puede concluir lo siguiente respecto del fenómeno de la retención de granos: i) no tiene sentido si lo que se busca es modificar el precio internacional, ii) si el objetivo es un mayor tipo de cambio nominal, existen instrumentos financieros que ubican a los productores en mejor posición y iii) respecto de una posible baja en los derechos de exportación, los resultados obtenidos han sido dispares.

Los distintos gobiernos que han convivido con este fenómeno han desplegado todo tipo de medidas para incentivar a los productores a vender los granos, alentando el ingreso de divisas y apuntalando los recursos tributarios.

De lo analizado en este trabajo se desprende que la decisión de venta por parte de los productores se concretaría sin dudas frente a una suba del tipo de cambio nominal, que desactive la expectativa de devaluación futura junto con un descenso de la alícuota de derechos de exportación. Pero estos dos eventos pueden no ser compatibles con los objetivos propuestos de las distintas administraciones, que pueden priorizar la recaudación tributaria y el manejo prudencial del tipo de cambio.

Una alternativa totalmente válida es la profundización de la oferta de instrumentos que ajusten por el tipo de cambio oficial y paguen un interés. Desde ese punto de vista, la reducción del riesgo crediticio general de la economía argentina ayudaría a generar más confianza en instrumentos financieros, acercando a los productores a estos instrumentos y alejándolos del deseo de “ahorrar en granos”. Aquí aparece una circularidad más del análisis económico: una mayor estabilidad económica generaría una mayor profundidad del mercado de capitales, generando confianza sobre instrumentos dólar-linked, que a su vez incentivan una mayor liquidación de ventas externas, generando una nueva estabilización macroeconómica a partir de una menor vulnerabilidad cambiaria.

Por el lado de los derechos de exportación, los gobiernos tienen menor que ofrecer. Una baja de los tributos impacta en una caída de la recaudación que, dado el contexto de déficit fiscal actual, no es aconsejable. A su vez, no existen instrumentos financieros que permitan a los productores apropiarse de una baja de derechos de exportación. Desde el punto de vista teórico se podrían proponer títulos –o bien plazos fijos ofrecidos por la banca pública a productores que liquiden sus granos– que ajusten según el precio de la soja en el mercado de Rosario o similar. Pero estos instrumentos a la fecha no existen, y su creación debe estar sujeta a un serio estudio sobre el impacto en términos de manejo prudencial del sistema bancario y bursátil.

## Reflexiones finales

En primer lugar, ningún ejercicio teórico ni ninguna medida particular tendiente a favorecer la venta de granos por parte de los productores reemplaza a la necesidad de una estabilización macroeconómica.

mica en el contexto inflacionario actual. Y esta estabilización macro requiere de medidas de distintas características y de distinta potencia; cualquier intento por circunscribirla al problema del almacenamiento de granos en silobolsas conduciría a un fracaso. A su vez, esta normalización de la economía favorecería a la liquidación de granos por distintas vías, algunas de las cuales fueron abordadas en este trabajo, por ejemplo, la simple desactivación de la expectativa de devaluación tendría un importante impacto.

Pero dentro de este contexto general, pensar alternativas que agilicen la exportación de granos y derivados será de utilidad para la deseada estabilización. En ese ejercicio, la profundización del mercado de capitales, en especial de los instrumentos financieros que capten la devaluación del tipo de cambio oficial, contribuiría a un cambio de cultura que apunte a un ahorro no localizado en bienes físicos.

En términos de derechos de exportación, el margen de acción es significativamente menor, donde una reducción de impuestos claramente no ayudaría a la estabilización económica. Tampoco hay instrumentos financieros que hoy permitan captar una reducción de derechos de exportación. Si bien el inicio de un proceso de creación de estos instrumentos puede ser un buen puntapié inicial, hay que considerar siempre las posibilidades de propagación de los riesgos financieros y bancarios.

## Referencias bibliográficas

Ámbito (26 de julio de 2022). BCRA lanzó régimen especial para incentivar ventas de soja (30% se podrá convertir al dólar ahorro). Recuperado de <https://www.ambito.com/economia/soja/bcra-lanzo-regimen-especial-incentivar-ventas-30-se-podra-convertir-al-dolar-ahorro-n5495498>

Ámbito (23 de junio de 2022). El Banco Nación relanzó los plazos fijos dólar linked para el agro (incentivo para liquidar). Recuperado de <https://www.ambito.com/edicion-impresa/el-banco-nacion-relanzo-los-plazos-fijos-dolar-linked-el-agro-incentivo-liquidar-n5469378>

BAE Negocios (2 de noviembre de 2022). Hay USD 8500 millones de soja y maíz en silo bolsas. Recuperado de <https://www.baenegocios.com/economia/Hay-USD-8500-millones-de-soja-y-maiz-en-silo-bolsas-20221102-0098.html>

Brealey, R.; Myers, S. y Allen, F. (2010). Principios de Finanzas Corporativas. México: McGraw Hill.

Chequeado (7 de julio de 2020). ¿Qué es una silobolsa y por qué resulta tan fácil destruirlos? Recuperado de <https://chequeado.com/el-explicador/que-es-un-silobolsa-y-por-que-resulta-tan-facil-destruirlos/>

Diamand, M. (1983). El Péndulo Argentino, ¿hasta cuándo? Conferencia sobre Medidas de Cambio Político Económico en América Latina, organizada por Venderbilt University, de Nashville, Tennessee, Estados Unidos. Recuperado de <http://psocialista.org/economia/?p=120>

IProfesional (27 de marzo de 2023). El BCRA se queda sin dólares: economistas alertan que las reservas líquidas ya son negativas. Recuperado de <https://www.iprofesional.com/finanzas/379396-sin-dolares-alertan-que-las-reservas-del-bcra-estan-en-rojo>

Página12 (20 de julio de 2022). Hay 14 mil millones de dólares en silobolsas. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/438395-hay-14-mil-millones-de-dolares-en-silobolsas>

Treboux, J. y Terré, E. (26 de agosto de 2022). Derechos de Exportación: evolución reciente y peso de la agroindustria. Bolsa de Comercio de Rosario, AÑO XL, (2065). Especial Comercio Exterior. Recuperado de <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/derechos-de>



# El término *stakeholder* y su traducción al español

## Su importancia para la administración organizacional



*Horacio Dal Dosso\**

### Resumen

En el mundo empresarial, cada vez más se utilizan términos en inglés, sin mediar traducción alguna. Nos encontramos así con casos como *marketing*, que si bien tiene su equivalente en español –*márquetin*–, prácticamente no se utiliza.

En este artículo, analizaremos el concepto de *stakeholders* y veremos la importancia que tiene conocerlo para el administrador de una empresa, de modo que pueda encarar mejor el proceso su internacionalización.

### Palabras claves

Administración de Empresas - grupos de interés - internacionalización

\* Horacio R. Dal Dosso es Traductor Público de Inglés (UADE) especializado en Business Administration. Posee un DEA (Diploma de Estudios Avanzados del Tercer Ciclo –Doctorado–), otorgado por la Universidad de Granada. Es docente de la Licenciatura en Administración de la UNPAZ. En 2004, trabajó en Francia en un proyecto para la traducción del material de estudio de un MBA (Master in Business Administration) de 4.000.000 de palabras. Trabaja para la Organización de las Naciones Unidas (ONU). E-mail: hrdd@hdosso.com.ar.

## Introducción

Los *stakeholders* (grupos de interés o partes interesadas) son personas o grupos de personas –humanas o jurídicas– que tienen un *interest* (interés).

Es un término en inglés que se utiliza en el campo de la Administración de Empresas (*Business Administration*) –y otros–, y que no siempre se traduce al español. La primera parte del término, *stake*, puede tener diferentes significados: apuesta, interés, participación. La segunda, *holder*, se refiere a una persona: el titular, tenedor, poseedor. El *holder* es el titular de un *interest*. En este caso, *interest* no está relacionado con la tasa de interés que cobra o paga un banco; es un término jurídico utilizado para referirse a un derecho que tiene una persona con respecto a un bien mueble o inmueble o a una empresa.

## Los stakeholders

Como se anuncia en el resumen, los *stakeholders* son personas o grupos de personas que tienen un determinado interés. No tenemos que confundirlos con los *stockholders*, que son los accionistas de una sociedad anónima (*corporation*).

También recordemos que *interest* puede hacer referencia a la participación que una persona tiene en una empresa o que una empresa tiene en otra empresa determinada. Esa participación podría ser mediante acciones (*shares*). En nuestro caso, le daremos el sentido de “derecho”.

Básicamente, existen dos tipos de *stakeholders*: internos y externos. Los internos están directamente relacionados con la empresa; en cambio, los externos no lo están, pero se ven directamente afectadas las operaciones de esta.

Veamos algunos ejemplos:

**Figura 1. Tipos de stakeholders.**

STAKEHOLDERS	BOARD/SHAREHOLDERS
	BUSINESS ASSOCIATIONS
	COMMUNITY
	COMPETITORS/ALLIANCES
	EMPLOYEES/WORKERS/UNION
	GOVERNMENT
	IVESTORS
	MASS MEDIA
	NGOs
	OWNERS/FAMILY
	SUPPLIERS/CREDITORS

**Fuente:** Dal Dosso (2019).

*Board of directors* (directorio). El directorio tiene derecho a contratar, controlar y despedir al *Chief Executive Officer* (CEO) o Director Ejecutivo y a otros directores ejecutivos séniores.

*Shareholders* (accionistas). El interés de este grupo es recibir los dividendos (*dividends*) que la sociedad produzca. *Shareholders* se utiliza más en Gran Bretaña, mientras que *stockholders* es más común en los Estados Unidos.

*Business associations*. Las asociaciones comerciales son organizaciones que nuclean a las empresas según el *industry* (sector de actividad) al que pertenezcan. Un ejemplo claro son las cámaras empresarias.<sup>1</sup>

*Community*. La comunidad es un grupo de interés muy importante para las empresas. En algunos casos, las empresas son las que contratan a trabajadores locales, para así crear fuentes de trabajo en su área de influencia.

*Competitors* y *Alliances*. *Competitors* se refiere a la competencia; es decir, a las empresas que compiten con nuestra empresa, mientras que las *alliances* se refieren a las alianzas que nuestra empresa forme con otras. La competencia tiene derecho a las mismas oportunidades en mercados similares. En el caso de las alianzas, el interés reside en que cada miembro tiene derecho a que la alianza se cree sobre la base de términos equitativos.

*Customers* y *clients*. En español, ambos términos se conocen como «clientes». Sin embargo, en inglés el concepto de *customer* se refiere a una persona que hace una compra puntual y el de *client*, a una que tiene una cuenta corriente comercial (*trade account*) abierta en una empresa.<sup>2</sup>

*Employees, workers* y *union* (empleados, obreros y sindicato). En el caso de los primeros, tienen derecho a percibir su remuneración, mientras que en el del sindicato, a cobrar una cuota sindical (*employer's contribution*) que el empleador deduce de sus sueldos.

*Government* (gobierno). En algunos casos, el gobierno representa un grupo de interés muy importante, ya nuestra empresa podría ser proveedora del Estado. El Estado tiene derecho a recibir nuestros productos o servicios por una contraprestación (*consideration*) acordada.

*Investors*. Se trata de los inversores. Este grupo de interés invierte en la empresa y su interés consiste en el retorno de las inversiones (*return on investment* o *ROI*). La inversión podrá ser en acciones (*shares*), que son los valores<sup>3</sup> (*securities*) representativos del capital (*capital stock*) de la empresa o en bonos (*bonds*), que son valores representativos de la deuda (*debt*) de la empresa. Otros valores que podemos mencionar son los derivados (*derivatives*),<sup>4</sup> como los futuros (*futures*), los contratos a plazo (*forwards*), las operaciones de pase (*swaps*) y las opciones (*options*) o los híbridos (*hybrids*).

1 Véase: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/camarasempresarias>

2 En el campo jurídico, *client* hace referencia a una persona que es defendida por un abogado en un juicio. *Client* también se utiliza en el sector de salud mental, en lugar de *patient* (paciente).

3 En nuestro Código Civil y Comercial, se utiliza el término «títulos valores» o «valores». En general, se utilizamos «valores», ya que el tenedor (*holder*), ya no tiene el valor físico (título), sino un certificado que acredita tal tenencia.

4 Los derivados se generan a partir de un activo subyacente (*underlying asset*).

*Mass Media.* Son los medios masivos de comunicación. Estos medios están pendientes de lo que nuestra empresa hace o no hace. Su interés está puesto en conocer y dar a conocer las actividades que se lleven a cabo o los conflictos que pudieran surgir.

*Non-governmental Organizations (NGOs).* Las organizaciones no gubernamentales (ONG) se relacionan con la empresa estableciendo convenios (*agreements*) de cooperación u otros. Se trata de *non-profit organizations*; es decir, de organizaciones sin fines de lucro.

*Owners/Family.* Los dueños o la familia propietaria de la empresa también tienen un interés respecto de esta. Están interesados en que el negocio (*business*) marche bien y que les dé la mayor ganancia posible.

*Suppliers & Creditors.* Los proveedores y acreedores representan grupos significativos en el giro comercial (*business transactions*) de la empresa. Los primeros tienen derecho a recibir el pago por los productos entregados (*delivered goods*) o por los servicios prestados (*services provided/rendered*). Los segundos se refieren a organizaciones no relacionadas directamente con el negocio (*business*) de la sociedad, como las empresas de servicios públicos (*utilities*) o las instituciones bancarias (*banks*).

## Internacionalization (I18N)<sup>5</sup>

En relación con la internacionalización, es un proceso que las empresas llevan a cabo para lanzar sus productos y servicios al exterior, y así alcanzar el mercado internacional. Se implementa tanto en las fases productivas (*manufacturing*) o de prestación de servicios, como en su sitio web, el cual deberá traducirse en otros idiomas y adaptarse a otras convenciones culturales,<sup>6</sup> para que el producto o servicio sea aceptado por los diferentes públicos destinatarios (*target*).

Este proceso hace que se generen nuevos *stakeholders*, con nuevos intereses. En algunos casos, hace que la empresa tenga que establecer sucursales (*branches*) en otros países, para imponer su marca (*brand*). Incluso, la empresa controlante (*holding*) podrá necesitar crear filiales (*subsidiaries*) para poder gestionar (*manage*) mejor su negocio. En consecuencia, las filiales se constituyen en grupos de interés respecto de las empresas que las controlan.

## Global Reporting Initiative (GRI)

La Iniciativa de Reporte Global es una organización sin fines de lucro, que emite las Normas para la preparación de Reportes de Sustentabilidad (*sustainability reporting standards*). Estas normas se plasman en guías que contienen diferentes indicadores, entre ellos, los relativos a los *stakeholders*.

5 Para interiorizarse más acerca de este proceso, sugiero ver este video: <https://www.youtube.com/watch?v=fAs2R4oVaOA>

6 En inglés, el conjunto de normas específicas de un idioma y de la región de un país se denomina *locale*. Por ejemplo: español de América Latina.

Los reportes de sustentabilidad exponen (*disclose*) diferentes estadísticas y las dinámicas que se generan entre los *stakeholders* que interactúan con la empresa.

Además, sirven para la rendición de cuentas (*accountability*) de la gestión de una empresa y del cumplimiento (*compliance*) de la normativa (*regulations*) que se le aplique. Esto contribuye a la diligencia debida (*due diligence*) y a la toma de decisiones (*decision-making*).

## Conclusiones

En este artículo se ha analizado el concepto de *stakeholders* y la importancia que tiene conocerlo para el administrador de empresas.

Además, se ha hecho un desglose de cada categoría, para entender cuál o cómo es su relación con la empresa que interactúan.

Incluso, se ha incluido vocabulario en inglés, para ayudar al administrador de empresas en su proceso de internacionalización.

## Referencias bibliográficas

- Argentina.gob.ar (2023). Cámaras empresarias. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/camara-sempresarias>
- Dal Dosso, H. R. (2019). Guía para el Taller de Inglés Técnico de la carrera de Administración de la UNPAZ.
- (2023). *Internationalization (I18N)*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=fAs2R4oVaOA>
- Diligent.com (2023). *What are the Board of Directors Responsibilities to their shareholders?* Recuperado de <https://www.diligent.com/en-au/insights/shareholder-investor/what-are-the-board-of-directors-responsibilities-to-their-shareholders/>
- Global Reporting Initiative (2023). Acerca de la *GRI*. Recuperado de <https://www.globalreporting.org/about-gri>
- Infoleg.gob.ar (2014). *Código Civil y Comercial*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/texact.htm>
- Investopedia (2023). *Stakeholders*. Recuperado de <https://www.investopedia.com/terms/s/stakeholder.asp>
- Linguee (2023). *English-Spanish Dictionary*. Recuperado de <https://www.linguee.com>
- Merriam-Webster (2023). *Merriam-Webster Dictionary*. Recuperado de <https://www.merriam-webster.com>
- Real Academia Española (2023). *Diccionario panhispánico de dudas*. Recuperado de <https://www.rae.es/dpd/m%C3%A1rquetin>



# Historia y evolución de la responsabilidad social empresarial



*Sabrina Melano\**

## Resumen

En la actualidad, el mundo se ve afectado por diferentes factores: uno de ellos es el cambio climático que está haciendo estragos y se manifiesta con desastres naturales; la pobreza aumenta a pasos gigantados convirtiéndose en uno de los problemas más importantes para cualquier agenda política; la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas toman impulso, pero, a pesar del aumento del número de mujeres que se han incorporado a cargos políticos en los últimos años, sigue siendo en un porcentaje muy bajo; la situación no es muy diferente en el sector privado.

Por otro lado, los cambios en la mentalidad de los consumidores que vienen de la mano con las nuevas generaciones van a revolucionar el mercado; estos consumidores eligen los productos teniendo en cuenta los impactos sociales y medioambientales en sentido amplio.

Otro de los puntos a tener en cuenta es la importancia del agua como elemento fundamental para los seres vivos, considerando que el 70% del planeta está formado por ella y es indispensable para la

\* Licenciada en Administración (UNPAZ). Maestranda en Gestión Empresarial (UNLu). Investigadora en formación del Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación (IDEPI), UNPAZ. Docente de Administración 1, UNPAZ. melanosabrina.80@gmail.com

reproducción de la vida: su cuidado es responsabilidad de todos; muchas empresas inciden directamente en la contaminación de las aguas por derramar sus efluentes industriales o arrojar desechos a ríos y arroyos.

La finalidad de este artículo es conocer acerca de la historia y evolución de responsabilidad social empresarial (RSE en adelante) y porque es una herramienta de utilidad para las empresas.

## Palabras clave

empresa - responsabilidad social empresarial - estrategia

## Introducción

El presente trabajo pretende contar acerca de la historia y evolución de la responsabilidad social empresarial (en adelante, RSE), así como la importancia de su aplicación en las empresas al poder utilizar este concepto como una herramienta estratégica. Para ello, primeramente, se abordarán los conceptos teóricos sobre RSE, la relevancia de su historia y los motivos de su surgimiento.

Aquellas organizaciones que no contribuyen a las tres dimensiones fundamentales: económica, social y ambiental, posiblemente crearán una imagen negativa que podrá afectar su competitividad, debido a la pérdida de mercados formados por los nuevos consumidores que apuntan a comprar productos y servicios teniendo en cuenta el impacto de los mismos; por lo cual, consecuentemente los ingresos de esas organizaciones se verán debilitados.

La RSE ha tomado gran importancia en las organizaciones en los últimos tiempos formando parte del discurso de muchos gerentes y directores; el desafío es mostrar que estas acciones corresponden a RSE y que no es simple filantropía.

## Definición, surgimiento y evolución de la responsabilidad social empresarial

Chiavenato, citado en Jaramillo Naranjo (2011), define a la responsabilidad social como “la obligación gerencial que una organización asume de tomar acciones que protegen y mejoran el bienestar de la sociedad y los intereses organizacionales específicamente”; mientras que Kliksberg (2013) la define como

la contribución activa y voluntaria al mejoramiento social, económico y ambiental por parte de las empresas, con el objetivo de mejorar su competitividad, su valor añadido y va más allá del cumplimiento de las leyes y normas laborales y de las normativas relacionadas con el cuidado del medioambiente.

También la RSE puede ser entendida como una estrategia social capaz de generar ventajas competitivas,

la misma debe ser cuidadosamente diseñada para que sea central a la misión de la empresa, debe atender con el mismo carácter estratégico los objetivos sociales que los financieros, debe hacer uso de los recursos, capacidades únicas y competencias centrales que posee para diseñar estrategias diferenciadoras, debe tomar en cuenta e incorporar las demandas de los *stakeholders*, debe buscar sinergias entre la I+D y el diseño de programas y proyectos sociales y por último, debe entender que los resultados no serán inmediatos y que deberá manejarse como una inversión a largo plazo (Toro, 2006).

Podemos decir que no existe una fecha exacta que dé inicio a la RSE, pero se registran los primeros casos de ayuda a trabajadores en el siglo XIX. En 1945 se crea la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU)<sup>1</sup> con el objetivo de mantener la paz y la seguridad internacional. En 1962 Milton Friedman establece el principio de RSE: para él, solo las personas tienen responsabilidades, no las empresas.

En un sistema de propiedad privada, de libre mercado, un ejecutivo corporativo es un empleado de los propietarios de la empresa. Tiene responsabilidad directa con sus empleadores. Esa responsabilidad es conducir la empresa de acuerdo con sus deseos de los mismos, que por lo general será hacer tanto dinero como sea posible ajustándose a las reglas básicas de la sociedad, tanto las que se expresan en la ley como las encarnadas en la costumbre ética (Friedman, 1970).

Muchos hechos se sucedieron luego, forjando las bases de la RSE, tales como la creación de Greenpeace<sup>2</sup> en 1971. En 1972 se realizó la Conferencia de Estocolmo,<sup>3</sup> que fue la primera conferencia mundial sobre el cuidado del medioambiente. Otro de los avances para considerar es la Ley de Balance Social

1 Las Naciones Unidas (ONU) empezaron su labor en 1945, con una prioridad: mantener la paz y la seguridad internacionales. Con este objetivo, la Organización intenta prevenir los conflictos y poner de acuerdo a las partes implicadas. Lograr la paz exige crear no solo las condiciones propicias para que esta anide, sino para que se mantenga.

El Consejo de Seguridad es el máximo responsable de la paz y la seguridad internacionales. La Asamblea General y el Secretario General, junto con otras oficinas y órganos de la ONU, también desarrollan un papel importante en esta tarea. Recuperado de <https://www.un.org/es/> [consultado el 28/07/2022].

2 Greenpeace: Es una organización ecologista internacional sin fines de lucro.

Denuncian los problemas ambientales globales y a quienes los cometen a través de acciones no violentas y creativas. Buscan generar conciencia, informar, atraer la atención pública y promover la participación en la búsqueda de soluciones. Recuperado de <https://www.greenpeace.org/argentina/sobre-nosotros/> [consultado 29/07/2022].

3 Conferencia de Estocolmo: La Declaración de Estocolmo, que contenía 26 principios, colocó las cuestiones ambientales en el primer plano de las preocupaciones internacionales y marcó el inicio de un diálogo entre los países industrializados y en desarrollo sobre el vínculo entre el crecimiento económico, la contaminación del aire, el agua y los océanos y el bienestar de las personas de todo el mundo.

El plan de acción constaba de tres tipos generales de acción: a) El programa global de evaluación del medio humano (Vigilancia mundial); b) Las actividades de ordenación del medio humano; c) Las medidas internacionales auxiliares de la acción nacional e internacional de evaluación y ordenación. Además, estos tipos generales de acción se desglosaron en 109 recomendaciones. Recuperado de <https://www.un.org/es/conferencias/environment/stockholm1972> [consultado 29/07/2022].

en 1977: al respecto Calvo (2000) escribió: “el balance social desde su praxis es un modelo para la evaluación, gestión y planificación estratégica empresarial que ayuda a identificar oportunidades para el mejoramiento en los resultados en temas relacionados a lo social, ambiental y financiero”.

Si bien el concepto *economía circular* es muy utilizado actualmente, su origen se remonta a 1980; en ese entonces fue utilizado para describir un sistema cerrado de interacciones entre economía y medio ambiente. Consiste en modificar la forma en que producimos y consumimos; frente a la economía lineal de extracción, producción, consumo y desperdicio, la economía circular intenta dar una solución a esta problemática, tratando de que los residuos puedan ser utilizados como recursos para reingresar al sistema productivo.<sup>4</sup> En 1993 se certifica la Norma ISO 14000<sup>5</sup> para el cuidado del medioambiente. En 1997 surge GRI,<sup>6</sup> una organización sin fines de lucro, dedicada a brindar estándares de informes de sostenibilidad más utilizados en el mundo; estos informes abarcan diferentes temáticas, desde biodiversidad hasta impuestos, facilitando la transparencia y el diálogo entre empresas y *stakeholders*.

En 1999 la ONU lanza el Pacto Global,<sup>7</sup> que es considerada como la mayor iniciativa voluntaria de RSE en el mundo. El Pacto Global promueve la aplicación de 10 principios universalmente aceptados, en el marco de las actividades de RSE y en la estrategia de negocios de la empresa. Estos principios gravitan en torno a cuatro áreas clave: derechos humanos, derechos laborales, protección del medio ambiente y lucha contra la corrupción.

Posteriormente surge el Libro Verde de la Unión Europea (2001),<sup>8</sup> que

establece el compromiso en fomentar la responsabilidad social no sólo dentro de sus fronteras sino a nivel internacional. En él se manifiesta que ser socialmente responsable no significa cumplir plenamente con las obligaciones jurídicas, sino también ir más allá de su cumplimiento, invirtiendo más en el capital humano, el entorno y las relaciones con los interlocutores (Jaramillo Naranjo, 2011).

4 Economía circular: el concepto de economía circular implica un sistema de aprovechamiento de recursos donde los componentes biológicos y químicos usados en la fabricación de productos están pensados de manera que se integren de vuelta al ciclo económico a través de su reutilización, reparación, regeneración, reciclado o valoración. En este modelo se pretende que el valor de los productos, materiales y recursos se mantengan en el círculo económico durante el mayor tiempo posible, así pues, los residuos y los subproductos obtenidos entran de nuevo en el ciclo de producción como materias primas secundarias. Recuperado de <https://www.cienciasambientales.org.es/index.php/nuestra-labor/areas-tematicas/economia-circular> [Consultado 08/05/2023].

5 ISO es una organización internacional no gubernamental independiente con una membresía de 167 organismos nacionales de normalización. A través de sus miembros, reúne a expertos para compartir conocimientos y desarrollar Normas Internacionales voluntarias, basadas en el consenso y relevantes para el mercado que respaldan la innovación y brindan soluciones a los desafíos globales. Recuperado de <https://www.iso.org/about-us.html> [consultado el 30/11/2022].

6 GRI. Durante más de 25 años, hemos desarrollado y entregado las mejores prácticas globales sobre cómo las organizaciones se comunican y demuestran responsabilidad por sus impactos en el medio ambiente, la economía y las personas. Recuperado de <https://www.globalreporting.org/> [Consultado el 8/5/2023].

7 Pacto Global: recuperado de <http://pactoglobal.org.ar/> [consultado 15/7/2022].

8 Libro Verde (2001). Ha resultado ser el marco europeo para promover la calidad y la coherencia de las prácticas de responsabilidad social, y el verdadero inicio del debate sobre cómo la Unión Europea podría fomentar la responsabilidad social de las empresas a nivel europeo e internacional. Recuperado de <https://observatoriorsc.org/libro-verde-fomentar-un-marco-europeo-para-la-responsabilidad-social-de-las-empresas/> [Consultado: 18/4/2023].

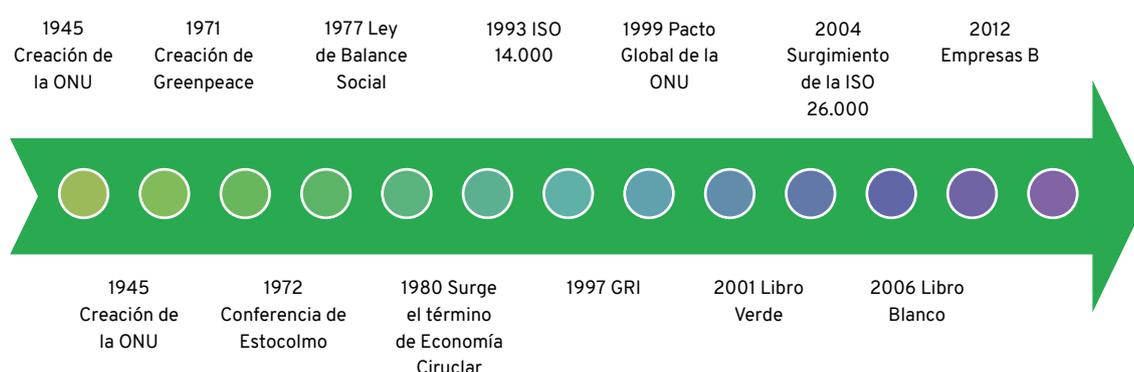
En el año 2004 se aprueba la Guía de Recomendaciones de la ISO 26000 sobre Responsabilidad Social; es una herramienta útil para que las organizaciones pasen de las buenas intenciones a las buenas acciones, debido a que muchos empresarios dicen mucho más de lo que hacen, por ejemplo, muchas empresas que cuentan con el aval de las Naciones Unidas por estar adheridas al Pacto Global han sido objeto de demandas o denuncias por violación a los derechos humanos o laborales o por desastres medioambientales.

El informe, conocido como Libro Blanco de la RSC (2006),<sup>9</sup> recoge las conclusiones finales presentadas en junio de 2006. El documento, aprobado por unanimidad, es el primero de este tipo reconocido por un parlamento europeo y concluye la necesidad de incorporar políticas públicas en materia de RSE.

En el año 2012 un nuevo movimiento conocido como El Movimiento B<sup>10</sup> apunta a una economía que pueda crear valor integral para el mundo y para la Tierra, promoviendo formas de organización económica que puedan ser medidas desde el bienestar de las personas, la sociedad y la Tierra. Las empresas B que forman parte de este movimiento buscan transparencia y medir sus impactos sociales y ambientales, reconociendo que no son perfectas, pero asumiendo un compromiso de mejora continua.

A continuación, se reproduce una línea de tiempo donde se puede observar la evolución de la RSE, que incluye los hitos mencionados anteriormente.

**Figura 1. Línea de tiempo sobre la evolución de la RSE .**



**Fuente:** elaboración propia.

<sup>9</sup> Libro Blanco (2006). La Subcomisión Parlamentaria de RSC fue constituida en febrero de 2005 con el objeto de estudiar las nuevas tendencias vinculadas a la incorporación de los principios de Responsabilidad Social por parte de las empresas, con la finalidad de proponer un conjunto de medidas al Gobierno para potenciar y promover la RSC de las mismas. Recuperado de <https://observatoriorsc.org/informe-de-la-subcomision-para-potenciar-y-promover-la-responsabilidad-social-de-las-empresas-libro-blanco-de-la-rsc/> [Consultado: 18/04/2023].

<sup>10</sup> Empresas B: la certificación de Empresa B es entregada por B Lab, una entidad sin fines de lucro en Estados Unidos. Las Empresas B redefinen el sentido del éxito de la empresa, recibiendo una marca colectiva como identidad de mercado. Se someten a una evaluación integral de su sustentabilidad con instancias de certificación y recertificación y realizan enmiendas a sus herramientas de gobernanza legales. Recuperado de <https://www.sistemab.org/ser-b/> [Consultado: 8/5/2023].

Siguiendo los acontecimientos dados a lo largo de los años, podemos deducir que, en los inicios del siglo XX, el interés de las compañías se centraba fundamentalmente en lo económico priorizando el incremento de las utilidades. Actualmente, ha cobrado importancia el concepto de la responsabilidad social, ya que la empresa no solo considera sus resultados económicos, sino también el impacto que sus actividades ocasionan en los grupos de interés.

Como afirma Kliksberg (2013: 27-28), hubo una evolución en la concepción de la empresa en los últimos 50 años, distinguiendo tres etapas bien marcadas.

En la *primera etapa*, existe el predominio de la “empresa narcisista”, que considera que la preocupación exclusiva es maximizar las ganancias y en el menor tiempo posible, basándose en los términos utilizados por Milton Friedman, abordado anteriormente.

La *segunda etapa* se inicia a partir de presiones histórico-sociales, denominada la “empresa filantrópica”, donde las empresas acrecientan las contribuciones a causas específicas, como donaciones a entidades sociales, educación, etc. En 1984, Edward Freeman propuso la “Teoría de los grupos de interés o *stakeholders*”,<sup>11</sup> cuya influencia en el desarrollo de la RSE fue determinante. Según ella, gestionar eficientemente una empresa significaba satisfacer en el mayor grado posible las demandas o expectativas de todas las personas, grupos y objetos actuales o potencialmente afectados por sus decisiones.

La *tercera etapa* surge a partir de los cambios en la mentalidad de los actores involucrados y de la influencia de las redes sociales –que tuvieron un gran protagonismo– y se denomina “empresa con alta RSE”. Para Kliksberg (2013: 27), estas empresas deben tener en cuenta las siguientes prácticas:

- políticas de personal que respeten sus derechos y favorezcan su desarrollo;
- transparencia y buen gobierno corporativo;
- juego limpio con el consumidor;
- protección del medio ambiente;
- integración a los grandes temas sociales y
- no practicar un doble código de ética.

Esta evolución parece no tener retorno; para Kliksberg (2013: 179), muchos países latinoamericanos vienen desarrollando políticas públicas orientadas a lograr un crecimiento que incluya a todos; entre ellas, políticas agresivas en campos como la inversión en infraestructura, transporte y energía, el fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa, la extensión del crédito, programas dinamizadores del empleo; y han aumentado sensiblemente la inversión en educación, salud y programas compensatorios, pero aún queda mucho por hacer.

11 Palavecino (2016). Los *stakeholders* son cualquier individuo o grupo que puede afectar o ser afectado por el logro de los objetivos de la empresa; por lo tanto, los intereses de estos grupos deben estar incorporados a la misma.

## La importancia de la responsabilidad social empresarial

Al preguntarnos si las empresas realmente ganan con la RSE, las evidencias indican que las empresas obtienen múltiples beneficios directos. No hay casos relevantes donde la práctica sistemática de la RSE haya sido un factor en su fracaso, sí los hay en sentido contrario, empresas cuyo éxito está asociado con su alto grado de RSE, o su crecimiento ha tenido en ella uno de sus factores impulsores mayores, obteniendo de esta manera una mejor imagen ante sus grupos de interés.

Para Igounet (2012) los beneficios de llevar adelante acciones de responsabilidad social empresarial son:

- Mejoramiento del sistema financiero.
- Reducción de los costos operativos.
- Aumento de la productividad.
- Mejoramiento de la imagen de marca y reputación.
- Acceso a capital.
- Desarrollo sostenible.

Por otro lado, no podemos dejar de considerar la importancia que tiene la retención de talentos en las organizaciones. Toda empresa quiere tener capacidad de atraer y retener a los jóvenes más destacados; hoy, uno de los factores que más los mueve es la RSE y la posibilidad de generar cambios e innovación.

## Conclusión

Considerando los temas tratados en las páginas anteriores, podemos concluir que RSE se inicia teniendo en cuenta principalmente el bienestar de la sociedad, para que posteriormente las empresas comiencen a ver en su aplicación una forma de obtener una ventaja competitiva, debido a efectos positivos en su imagen, lo que da como resultado, mayores beneficios en negociaciones con entidades financieras, contribuye a mejorar el ambiente laboral, facilita las relaciones con los trabajadores, clientes, proveedores y la comunidad en la que está inmersa.

Por otro lado, es importante que las empresas controlen que su crecimiento no afecte el medioambiente, cuidando que sus operaciones sean sustentables; para ello deben llevar adelante políticas que tengan en cuenta las regulaciones actuales, evaluar riesgos y considerar la ubicación física de su empresa y de los proveedores, además de minimizar la contaminación de ríos y arroyos realizando los tratamientos de efluentes que sean necesarios.

Si bien por definición, sabemos que la RSE no es obligatoria, sirve como una herramienta para legitimar una determinada decisión, basada en ciertos criterios éticos que la avalan. Por lo tanto, todas aquellas medidas por más pequeñas que sean, contribuyen a mejorar la calidad de nuestro planeta y

proteger el hábitat de generaciones futuras, por lo que es importante que las empresas tomen conciencia de la relevancia de estas acciones.

Según palabras de Bernardo Kliksberg<sup>12</sup> (2013), “la RSE es un juego de ganar-ganar, porque ganan las organizaciones, gana la comunidad y gana el desarrollo sustentable”.

## Referencias bibliográficas

Asociación de Ciencias Ambientales (ACA). Área temática de trabajo: Economía Circular. Recuperado de <https://www.cienciasambientales.org.es/index.php/nuestra-labor/areas-tematicas/economia-circular>

Calvo, C. (2006). *Las diferentes teorías que sustentan la responsabilidad social de la empresa. Estado de situación y prospectiva*. Congreso Internacional Responsabilidad Social Empresarial, Universidad y Desarrollo. Buenos Aires, 4-6 septiembre 2006.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (s.f.). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y Objetivos de desarrollo sostenible. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/objetivos-desarrollo-sostenible-ods>

Fridman, M. (13 de septiembre de 1970). La responsabilidad social de la empresa es incrementar sus beneficios. *The New York Times Magazine*.

Global Reporting Initiative (GRI). Recuperado de <https://www.globalreporting.org/>

Greenpeace Argentina. Recuperado de <https://www.greenpeace.org/argentina/sobre-nosotros>.

Igounet, I. (2012). *Sistema de gestión de RSE para empresas argentinas*. (Tesis de grado en Ingeniería Industrial). Instituto Tecnológico de Buenos Aires. Buenos Aires.

International Organization for Standardization (ISO). Recuperado de <https://www.iso.org/about-us.html>

Jaramillo Naranjo, O. (2011). La dimensión interna de la responsabilidad social en las micro, pequeñas y medianas empresas del programa EXPOPYME de la Universidad del Norte. *Pensamiento y Gestión*, (31), 167-195.

Kliksberg, B. (2013). *Ética para empresarios: por qué las empresas y los países ganan con la responsabilidad social empresarial*. Buenos Aires: Distal.

Kliksberg, B. Expositor en el Encuentro Mundial de Valores. Recuperado de <https://encuentromundialdevalores.org/bernardo-kliksberg/>

Naciones Unidas (5-16 de junio de 1972). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo. Recuperado de <https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972>

Observatorio de RSC. Libro Blanco de la RSC. Recuperado de <https://observatoriorsc.org/informe-de-la-subcomision-para-potenciar-y-promover-la-responsabilidad-social-de-las-empresas-libro-blanco-de-la-rsc/>

<sup>12</sup> El Dr. Kliksberg es un economista argentino, reconocido por sus trabajos sobre pobreza y desigualdad en América Latina. Pionero de nuevas áreas del pensamiento sobre el desarrollo, entre ellas, es considerado uno de los precursores internacionales en responsabilidad social empresarial. Recuperado de <https://encuentromundialdevalores.org/bernardo-kliksberg/>

Observatorio de RSC. Libro Verde. Recuperado de: <https://observatoriorsc.org/libro-verde-fomentar-un-marco-europeo-para-la-responsabilidad-social-de-las-empresas/>

ONU (Organización de las Naciones Unidas). Recuperado de <https://www.un.org/es/>

Pacto Global Argentina. Recuperado de <http://pactoglobal.org.ar/>

Palavecino, M. (2016). Responsabilidad Social Empresaria en la Cadena de Valor. (Tesis de Maestría en Administración de Empresas). Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Ciencias Económicas. Santa Fe.

Sistema B. (s/f). Cómo ser Empresa B certificada. Recuperado de <https://www.sistemab.org/ser-b/>

Toro, D. (octubre-diciembre de 2006). El enfoque estratégico de la responsabilidad social corporativa: revisión de la literatura académica. *Intangible Capital*, 2(4), 338-358. Universidad Politécnica de Catalunya. Barcelona.



# La incidencia de los programas de transferencias monetarias estatales en las mipymes argentinas

Exploraciones en el noroeste del Conurbano Bonaerense en el contexto de pandemia de COVID-19



*Franco Vallejos\**

## Resumen

Argentina se ha enfrentado a la pandemia del COVID-19 en una coyuntura compleja después de dos años de recesión y un cambio de gobierno. El objetivo del trabajo es indagar y analizar, de modo descriptivo, la incidencia que han tenido los programas de transferencia monetaria estatal (Programa de Asistencia a la Producción y el Trabajo –ATP–; Programa de Recuperación Productiva –REPRO II–; Créditos a Tasa Cero; Fondo de Garantías Argentino –FoGAR– y el Fondo Nacional de Desarrollo Productivo –Fondep–) en las mipymes de Argentina en el contexto de pandemia.

Para ello se caracterizará a los respectivos programas bajo estudio, se realizará un análisis reflexivo acerca de ellos en función de abordajes teóricos inherentes a la temática.

## Palabras clave

transferencias monetarias estatales - pandemia - mipymes

\* Estudiante de la Licenciatura en Administración y estudiante investigador, DEPI-IDEPI, UNPAZ.

## Introducción

Las pequeñas y medianas empresas padecen las deficiencias que el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) va dejando a su paso en el marco de la pandemia. En este entramado se busca la prevalencia de las pymes dada su intervención en la sociedad como mayor fuente de trabajo.

Se ha trabajado en la recopilación bibliográfica especificada en el tema, como así también material documental que nos permitirá hacer un análisis minucioso de los tópicos. A continuación, en el primer apartado se detallará el marco contextual de los programas de transferencias monetarias estatales a pymes argentinas; en segundo lugar, la caracterización de los programas y, por último, las conclusiones que se han obtenido a través de una mirada analítica y transversal de los temas tratados.

## Antecedentes contextuales de los programas de transferencias monetarias estatales a pymes argentinas

El mundo entero se ha visto en aprietos con la llegada de la pandemia provocada por el COVID-19. Los distintos gobiernos han enfrentado a este gran acontecimiento y a sus tantas alteraciones azarasas lo mejor posible de acuerdo a la información que manejaban y con los recursos que contaban en el momento en que comenzó todo.

En Argentina ya se vivía una recesión persistente que el actual gobierno de Alberto Fernández debió aceptar al momento de asumir el mando (2020), y que comenzó trabajando para salir a flote. Asimismo, la pandemia se suma a este desafío que se presenta como casi imposible de sobrellevar. Las pequeñas y medianas empresas argentinas son protagonistas de este escenario de gran incertidumbre; se vieron obligadas a pausar la producción, lo cual afectó su facturación, generando así una repercusión considerable en términos locales, dado que representan gran parte de la actividad económica del país (tabla 1).

Aún con una caída de su actividad, las pymes son las que generan el 70% del empleo privado y el 40% del Producto Bruto Interno (Dini, 2021).

**Tabla 1. Afectación de la facturación durante la pandemia.**

DURANTE LA PANDEMIA	PARTIDOS*		
	José C. Paz	Malvinas Argentinas	Pilar
Aumento de la facturación	17,5%	14,3%	6,5%
Se mantuvo en niveles constantes	17,5%	21,4%	25,8%
Caída de la facturación	65,0%	64,3%	67,7%

\*Muestra no probabilística 108 casos, centralmente MIPYMES.

**Fuente:** elaboración propia en base al relevamiento del Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación (2023).

Si bien hay más actores (cooperativas, emprendedores, grandes empresas) que intervienen en términos productivos, este contexto ha significado un gran riesgo para las/os trabajadoras/es, grupo vulnerable a la pérdida del empleo y como consecuencia el poder de compra que este les confiere. Es claro que sin empleo la demanda se contrae, las personas dejan de consumir, al menos ya en proporciones que habitualmente podían cubrir cuando no existía la pandemia, ahora se esfuerzan para adquirir aquellos bienes básicos y esenciales para su consumo cotidiano.

La llegada de la pandemia deja en evidencia las tareas pendientes que ya guardaba el Estado en materia económica, política, social y ambiental, pero más aun la necesidad de tomar medidas que, en principio, den respuestas a corto y mediano plazo, ya que este contexto de vulnerabilidad existía desde antes de la emergencia sanitaria por el bajo crecimiento que presentaban, junto con altos niveles de informalidad laboral, el aumento de la pobreza de los últimos años y la aceleración de las desigualdades sociales que estos producen al ver cómo la pandemia se intensifica. Es por ello que las medidas que se determinen deberían ser pensadas también de forma permanente.

El Ministerio de Desarrollo a través de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores (SePyME) son los encargados de formular distintos programas pensados y destinados principalmente al desarrollo de las mipymes y a la reapertura económica, integrando también políticas de salud y políticas sociales.

En este proceso, es clave el rol que cumpla la esfera estatal y se espera que la misma dé respuestas inmediatas a estas situaciones críticas. La SePyME tiene entre sus objetivos promover procesos de transformación productiva, tanto a nivel sectorial como regional e intervenir en el fortalecimiento, reestructuración y reingeniería de las mipymes, fomentando la productividad, la incorporación del conocimiento, la digitalización, el empleo genuino, la agregación de valor, el desarrollo local, la formalización, internacionalización y competitividad (Heredia Zurita y Dini, 2021).

La pandemia ha demostrado que el país no se encontraba preparado para una crisis de tal magnitud con sus tantas características, tuvo que asumir nuevos retos y desafíos en cuanto a su accionar, tales como una nueva burocracia, el trabajo a distancia o remoto para el cual era necesario adoptar la aplicación de las tecnologías. Sin embargo, para un gran número de pymes les fue casi imposible asumir esta nueva exigencia de adaptación tecnológica, ya que no contaban con las herramientas adecuadas para adaptarse rápidamente, a diferencia de aquellas empresas más avanzadas tecnológicamente y que efectivamente obtendrían una ventaja por sobre las otras (Saavedra, 2020).

En este sentido, la pandemia ha acelerado la digitalización no solo para que las empresas optaran por el teletrabajo, sino también para la gestión del programa de apoyo que el Estado iba impulsando para cubrir aquellas necesidades que expresaban las pymes.

La primera acción por parte del gobierno fue establecer el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio en marzo de 2020, porque era necesario acompañar a toda la política económica con medidas correspondientes en el ámbito de la salud para así controlar la propagación del virus. Por otro lado,

fue necesario implementar protocolos de bioseguridad adecuados a cada pyme en particular, con el fin de continuar con la actividad productiva de las pequeñas empresas.

Todo plan estratégico debía estar acompañado de la implementación del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), el cual daría una respuesta inmediata a la caída de la actividad productiva para aquellas mipymes que más se vieron afectadas desde el comienzo de la pandemia. El programa fue adaptando conforme avanzaba la pandemia alcanzando a más sectores gracias a la iniciativa por parte del Estado, ya que es una forma eficaz de sostener el empleo y la producción nacional. En principio, se pensó dicho programa por los primeros tres meses para analizar de qué modo evolucionaba la pandemia, conocer en profundidad los efectos que iba dejando a su paso y así saber ajustar con mayor precisión la asistencia, ya sea por un mayor período o con medidas que abarquen más cuestiones, como lo son la postergación o reducción de las contribuciones patronales, su alcance tope de hasta un 95% y, a su vez, se estableció un régimen de facilidades de los pagos devengados desde marzo donde la última actualización es para el periodo devengado a noviembre de 2020, el salario complementario: beneficio que consiste en el pago directo equivalente al 50% del salario neto del trabajador en relación de dependencia del sector privado; dicha asignación fue otorgada por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Para acceder a este programa las pymes debían cumplir con ciertos requisitos, como, por ejemplo, que sus actividades hayan sido catalogadas como críticas y menos críticas: Inicialmente este beneficio solo era destinado para empresas que no superaran los 800 trabajadores, luego se fue extendiendo a empresas con alcance de más de 800 empleados. Otra medida fue el crédito a tasa cero, que consiste en una financiación para ser acreditada en la cuenta del beneficiario, que para ese momento fue de un monto máximo de \$150.000. Por otro lado, créditos a tasa subsidiada dirigidos a empresas: en el marco del programa ATP se asigna al FONDEP un aporte de \$11.000 millones de pesos destinados a personas adheridas al Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes y trabajadores autónomos, y prestaciones por desempleo, entre otras tantas medidas que se fueron incorporando para un mayor alcance (Heredia Zurita y Dini, 2021).

Así mismo, se crea el Fondo de Afectación Especifica dentro del Fondo Garantías Argentino con alcance específico para el COVID-19, cuyo objetivo es avalar créditos para capital de trabajo de mipymes afectadas específicamente por la pandemia. En este caso, el aporte estatal extraordinario fue de \$30 millones de pesos, donde las empresas beneficiarias son aquellas inscriptas en el Registro de Empresas Mipymes con certificado vigente. Tanto para los créditos a tasa cero y créditos tasa subsidiada su aval era de hasta el 100%, sin exigir contragarantías. También los créditos sectoriales destinados a capital de trabajo para cultura; su monto total asciende a los \$750 millones de pesos, donde por empresa se ha destinado un monto total de \$7 millones de pesos; para el rubro del turismo, \$3.000 millones pesos; \$10 millones de pesos para mipymes y autónomos; en el caso de los monotributistas, su monto se encontraba entre los \$50.000 y \$200.000. Ambos sectores con una tasa subsidiada del 18% con un plazo a 24 meses (Heredia Zurita y Dini, 2021).

## Caracterización del programa ATP, REPRO II, y Créditos a Tasa Cero

En este punto, cabe señalar las características que en rasgos generales el programa de ATP ha significado:

- Para empresas de hasta 800 trabajadores (donde posteriormente se ha aumentado dicho límite) que tuvieron variaciones negativas de facturación de forma comparativa entre los meses iguales del 2019 y 2020; tendrán un subsidio del 50% del salario, con piso de un salario mínimo vital y móvil y como tope, 1.5 SMVM.
- Para las empresas que tuvieron facturaciones positivas se le da un crédito a tasa subsidiada, con garantía del FOGAR para la nómina salarial;
  - a. Variación de facturación entre 0% y 10%: con una tasa del 0%.
  - b. Variación de facturación entre 11% y 20%: con una tasa del 7,5%.
  - c. Variación de facturación entre 21% y 30%: con una tasa del 15%
- Para sectores críticos (turismo, salud, cultura) las condiciones siguen igual que al principio, pero se les extiende el plazo hasta diciembre del año 2020.
- Continuará el crédito para monotributistas y autónomos.
- Nuevos créditos para cultura, con período de gracia de hasta 12 meses.

El ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con la Resolución N° 938/2020, lanza REPRO II para asistir a los empleadores con el pago de los salarios donde otorga una suma monetaria por mes y por trabajador. Dicho programa se complementa con el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), que viendo sus definiciones y plazos se podría decir que este último estaría en sus fases finales y que efectivamente sería sustituido por el REPRO II.

Si bien este nuevo lanzamiento tiene características análogas al ATP, es posible describir algunas comparativas en función de su alcance, montos, beneficios, plazos y demás aspectos.

En principio cabe mencionar que la base de la información de aquellos que soliciten este programa sale del ATP, ya que los datos son compartidos entre estos programas. Pero siendo dos medidas que expresan diferencias, el REPRO II va a requerir los Estados Contables del año anterior como información adicional. A esto se suma una planilla donde se detallen todos los datos de la actividad económica y financiera de la empresa, más específicamente, índices que surgen de los mismos balances (índices de liquidez, prueba ácida, índice de endeudamiento). Ello es requerido para analizar cada situación en particular, realizado por un comité distinto al que fue para el caso del ATP. Se establecen dos parámetros donde el primero es la preselección, cuyo objetivo es determinar quiénes califican como actividad no crítica y que presenten interanualidad negativa; el segundo la selección, que implica analizar las situaciones particulares de cada empleador haciendo comparativa de las interanualidades, comparación de los consumos de IVA compra, es decir, toda información pertinente no solo de su actividad económica-financiera, sino también lo relacionado a lo laboral para así conocer con mayor precisión quiénes califican y quiénes no.

Ahora bien, cabe añadir algunas aclaraciones con respecto al mecanismo de acceso a estos programas para el momento de optar entre uno u otro, ya que expresan ciertas variaciones. El préstamo tasa subsidiada que proveniente del ATP contaba con un monto máximo del 120% de un Salario Mínimo Vital y Móvil, en cambio el REPRO II otorga un monto fijo de \$9.000 por cada trabajador, pero que no puede exceder el monto del salario neto de esos trabajadores del mes anterior. Financieramente el aspecto que se debe tener en cuenta para la comparación es lo siguiente: quedarse con un crédito a tasa subsidiada que no supere el límite mencionado o los \$9.000 por cada trabajador. Lo que sí es igual para ambos casos es que para el trabajador es una remuneración directa, ya que recibe en su cuenta la porción que le corresponde, ya sea por un sistema u otro.

De esto surge la necesidad de analizar si entrar primero por el REPRO II o por el ATP. Y así aparece un sentido de prelación, ya que por el proceso de filtrado pasan primero por el REPRO II y si no es otorgado, luego no será posible solicitar el ATP. Distinto sería si se entra por este último mencionado que por el otro. De esta situación se desprende que la norma se orienta a una situación de reemplazo donde finalmente va a ir quedando solo el Programa de Recuperación Productiva.

Para el momento que se va instrumentando este programa, como único requisito para acceder a él es mantener una cierta cantidad de empleados, es decir, no reducir la nómina laboral. Está claro que el objetivo es cuidar el empleo de las empresas privadas de la Argentina. Finalmente, un punto sumamente importante para dejar en claro es que solo podrán optar por un programa u otro aquellos que sean catalogados por actividades no críticas que tengan interanualidad negativa.

A continuación, se presentará la duración del beneficio de REPRO II, a quién es destinado dicho programa, la documentación requerida, ciertas incompatibilidades que representa este programa con respecto al ATP, el alcance del Impuesto a las Ganancias, e incluso el tratamiento particular que para algunos sectores era necesario.

En cuanto a la duración del beneficio REPRO II, una vez que se obtiene, este tiene una duración por dos meses. Los empleadores podrán solicitarlo nuevamente durante el último mes de vigencia del beneficio para así extenderlo por dos meses más, y así sucesivamente, conforme lo vayan necesitando y acreditando ser beneficiarios.

Por otra parte, la asistencia que prevé este programa, tiene característica análoga al “salario complementario” del ATP. Ambos tienen carácter de subsidio, por ende, no está prevista su devolución. En este sentido, resulta sumamente conveniente para las pymes que lo soliciten, ya que cuentan con la posibilidad de renovación luego de haber terminado su período de dos meses.

Las personas físicas y asociaciones civiles sin fines de lucro pueden acceder al programa al igual que las empresas privadas. Y en este sentido, se detallará la documentación e información necesaria para llevar a cabo el trámite.

La información requerida por el programa ATP concretamente, tiene que ver con la nómina de personal dependiente incluyendo la remuneración total y la Clave Bancaria Uniforme de la trabajadora o

del trabajador; el balance del ejercicio 2019, que necesariamente deba estar certificado por el Colegio de Profesionales de Ciencias Económicas. Y en este caso, la certificación podrá ser hológrafa o digital; también deberán presentar planilla electrónica en la cual las empresas completen un conjunto de indicadores económicos, patrimoniales y financieros; y como último para este caso, la certificación del profesional contable de la veracidad de la información incluida en la planilla del punto anterior (Errepar, 2020).

En este aspecto es necesario mencionar que, la presentación de los balances no será requerida en caso de que el solicitante sea una persona física, una asociación civil, y toda otra persona no obligada a presentarlo.

Para proceder a la solicitud de los programas mencionados, hay que tener en cuenta algunas incompatibilidades en cuanto a REPRO II según la resolución (MTESS) 938/2020, de este modo se estarían evitando algunos contratiempos.

En primera instancia, el salario complementario del ATP resulta ser incompatible con el subsidio que otorga REPRO II, como así también el crédito a tasa subsidiada del ATP, el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), establecido por la Resolución (SGTyE) N° 25/2018, y como último el Programa de Inserción Laboral (PIL), creado por la Resolución (MTESS) N° 45/2006. La presentación del balance debe ser el ajustado por inflación, de acuerdo con lo previsto por las resoluciones técnicas (Consejo Profesional de Ciencias Económicas) N° 17/2000 y N° 41/2015. Y para el caso de la presentación del balance histórico es para los fines fiscales (Errepar, 2020). De este modo, los EEFf expresados en moneda homogénea permiten dimensionar de forma precisa la evolución de las pymes en un contexto inflacionario como en el que vivimos.

Actualmente, los subsidios se encuentran alcanzados por el impuesto a las ganancias. Son ingresos gravados, por cuanto representan un beneficio desde que el Estado aporta en las cuentas de los trabajadores una porción del sueldo que le correspondía al empleador erogar. En todo caso, se puede ver como un subsidio que es, por supuesto, un beneficio, renta o crédito, o también como un menor gasto en remuneraciones, lo que también genera un claro beneficio alcanzado por el impuesto. En cabeza del trabajador, los ingresos que recibe se encuentran también alcanzados desde que son remuneraciones normales y habituales, independientemente de la forma que lo hayan percibido, si bien es un tema en discusión, el mismo rige en la Ley N° 2062, artículo 82 (Errepar, 2020).

Respecto a las entidades de salud, existe un tratamiento especial en cuanto a los beneficios. No solo les corresponde el subsidio del salario complementario cuando su comparación interanual arroje un resultado negativo, sino también cuando este se ubique entre el 0% y el 35% de sus resultados positivos, sin tener en cuenta para este caso la cantidad de empleados. Al parecer no solo es indispensable este rubro como generador de empleo, sino también como dador de servicios de salud. Según una encuesta mundial llevada a cabo por la Organización Mundial de la Salud, durante el período comprendido entre marzo y junio de 2020 evidenciaron casi todos los países de la región interrupciones de sus servicios. Y es también aquí donde “el estudio arroja luz sobre las deficiencias de nuestros sistemas de salud,

pero también sirve para fundamentar nuevas estrategias con las que mejorar la prestación de atención de la salud durante la pandemia y después de ella”, como dijo el Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, director general de la OMS (Organización Mundial de la Salud –OMS–, 2020),

Otra agenda a la cual hay que prestarle mucha atención y dedicarle cierta dedicación es al sector turismo, ya que para este caso representa dos variantes. Aquellas que se encuentran incluidas en la Ley N° 27563, Ley de Sostenimiento y Reactivación Productiva de la Actividad Turística), y por otro lado, aquellas actividades relacionadas de forma indirecta con el turismo que se encuentran incluidas en el ATP como actividades críticas.

En definitiva, esta unión o complemento que han representado los mencionados programas no fue otra cosa que un real suplemento. Claro está que conforme avanzaba el REPRO II y dada su oportuna aparición, el ATP se va desinflando en cuanto a participación emergente. Sin embargo, sus tantas medidas han significado para el tiempo que perdura gran salvataje.

En lo que atañe al programa de Crédito a Tasa Cero 2021, el objetivo es asistir a trabajadoras y trabajadores que estén adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes para beneficiarlos con un subsidio del 100% del costo financiero total. Para este apartado hay que considerar los montos disponibles y que van a depender de la categoría que han de tener a partir del 30 de junio del 2021. En principio, la categoría “A”: puede solicitar hasta \$90.000, la categoría “B”: puede solicitar hasta \$120.000, y, por último, las restantes categorías pueden solicitar hasta \$150.000. Asimismo, para todos los casos con un mínimo de \$10.000. Con respecto a los plazos, en principio contarán con un plazo de 18 meses contados a partir de la acreditación en la tarjeta de crédito de quien lo solicite, incluido está el período de gracia. En el caso del periodo de gracia, contarán con 6 meses y luego se devuelven en cuotas fijas de 12 meses sin interés (Argentina.gob.ar, 2021).

Si el Crédito a Tasa Cero se solicitó en el año 2020, también lo pueden pedir en el 2021 sin inconveniente alguno. Lo único que se debe tener en cuenta es que para aquellos que se encuentran en situación de mora con el crédito que han pedido en el año 2020, lo que les otorguen ahora, en principio, será para cancelar el crédito que tienen pendiente. Ya que el banco va a utilizar esos fondos para cancelar la deuda actual. Esto implica la necesidad de cancelar el monto total del año anterior, es decir que esto no sería una imposibilidad de acceder a otro crédito.

Para el acceso del mismo, se han establecido determinadas condiciones y requisitos, el primero tienen que ver con que al momento de solicitarlo deben estar inscriptos en el régimen al 31 de mayo de 2021 y mantenerse adheridos hasta el momento de solicitar el crédito a tasa cero, caso contrario, no podrán solicitarlo. Por otro lado, quienes posean factura electrónica podrán acceder al crédito siempre y cuando el promedio mensual del primer semestre del 2021 verifique que su facturación no sea superior a 1,2 veces el promedio mensual del límite inferior de su categoría. O sea que, cada mes el promedio de facturación (la sumatoria del semestre dividido seis) debe dar menor o igual al límite inferior a la categoría a la que pertenecían al 30 de junio del 2021.

Claro está, toda solicitud contiene algunos requisitos e información relevante para que se determine una decisión precisa al momento de beneficiar a las pymes. También existe cierta segmentación a tener en cuenta y a continuación se presentará en detalle quienes no pueden acceder. Primero quienes son empleados en relación de dependencia, los jubilados y autónomos; otro grupo son los monotributistas que pertenezcan a las categorías 3, 4, 5 o 6, que se tendrá en consideración del solicitante al 30/06/2021; también aquellos a los que les hayan ejecutado una garantía otorgada por el Fondo de Garantías Argentino (FoGAR) en el marco del beneficio acordado por el inciso c) del artículo 2 del Decreto N° 332/2020 y modificaciones; y por último los sujetos adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS) que revistan la condición de sucesión indivisa (Argentina.gob.ar, 2021).

Una vez que una pyme se hace acreedora del beneficio, el destino para el cual se emplee es indistinto. Sin perjuicio alguno, los fondos acreditados en la tarjeta de crédito sirven para cancelar los consumos que se hagan ya sea en el país como en el exterior. Lo que no se puede es comprar dólares para ahorro, o realizar operaciones de dólar MEP o contado con liqui (CCL), el resto de las operaciones que se lleven a cabo es irrestricto. Claro está que el objetivo es que sea utilizado en lo que a pymes respecta y a sus operaciones económicas-financieras.

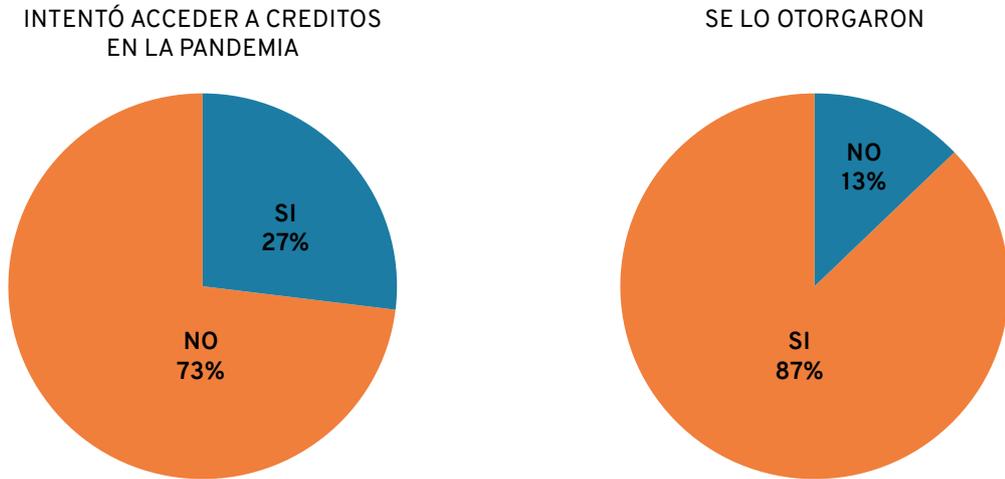
El monto otorgado se podrá desembolsar cuando lo considere necesario el beneficiario, ya sea en un solo pago, en el periodo en que se acreditaron los fondos, en periodos anteriores o posteriores. Y como última aclaración, con respecto a aquellos que integren una sociedad como socio gerente no podrán acceder al crédito, ya que son catalogados como autónomos y para este grupo no está permitido solicitar el beneficio.

## **Acceso a programas de transferencia monetarias estatales**

En principio, cabe aclarar que la información presentada en este apartado se basa en un relevamiento realizado por el Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación (IDEPI) de la UNPAZ, realizado en el 2023. La muestra no representa la totalidad del universo de las pymes en los partidos de José C. Paz, Malvinas Argentinas y Pilar, ya que el 80% son comercios minoristas y mayoristas (micro y pequeñas empresas); es por ello que no es una muestra probabilística, dada la dificultad para acceder a medianas y grandes empresas que en principio se han contactado.

Para las pymes que se han relevado de los tres partidos, el 27% ha intentado acceder a préstamos y el 87% accedió a ellos.

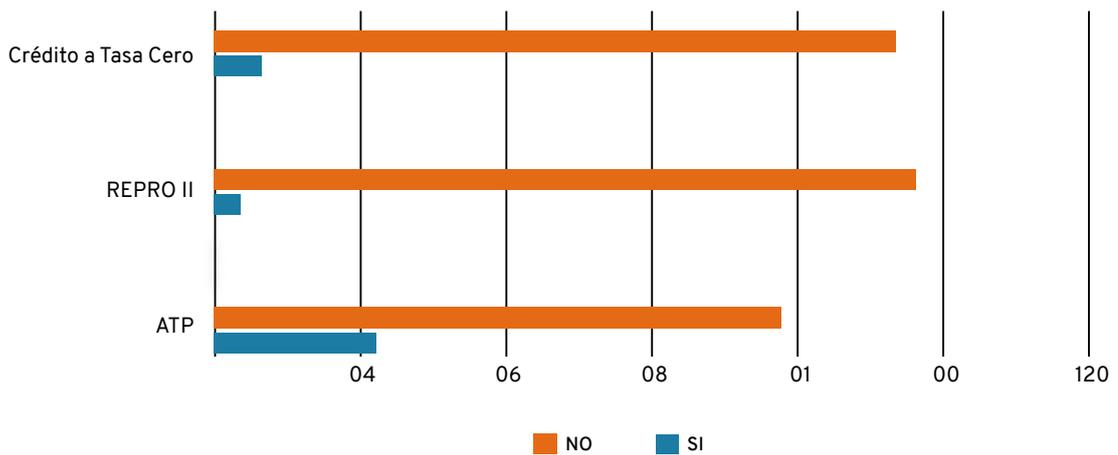
**Gráfico 1. Pymes que solicitaron préstamos y pymes que accedieron a ellos.**



**Fuente:** elaboración propia en base a relevamiento IDEPI, 2023.

Cabe destacar que el 27% de las pymes que han accedido a los préstamos, también contaron con ayuda del ATP, REPRO II y Crédito a Tasa Cero, y se pueden observar en el gráfico 2.

**Gráfico 2. Pymes que accedieron a los programas de asistencia.**



**Fuente:** elaboración propia en base a relevamiento IDEPI, 2023.

De este modo, se puede concluir que el apoyo y acompañamiento estatal ha sido sustancial para las MIPYMES durante la pandemia.

## Conclusiones

A lo largo de este trabajo fue posible observar la implicancia que las pymes tienen para el país. Las pymes argentinas son las encargadas en gran medida de proveer empleo, pero su intervención también tiene relevancia al momento de producir bienes y servicios que luego se deban exportar. He aquí la necesidad de las transferencias monetarias estatales, ya que su destino, en esencia, debería ser para incrementar la productividad económica.

Las pequeñas y medianas empresas no solo se encontraban en una posición de desventaja en comparación con las grandes empresas desde el inicio de la pandemia, sino también a lo largo de la historia argentina, en tanto han vivido en un constante cambio estructural e inflacionario. En síntesis, resultaría necesario promover la continuidad de estas intervenciones estatales, dado que se han convertido en las principales políticas sociales de asistencia y, asimismo, han sido de mucha utilidad, ya que todas las empresas alcanzadas por las medidas que se lanzaron desde el Estado nacional, pudieron mantener las fuentes de trabajo en este período crítico y de gran incertidumbre. Podemos destacar lo que tienen en común estos tres programas y es que han evitado un proceso de quiebra para las pymes, que resultaría irreversible dada esta crisis sanitaria.

## Referencias bibliográficas

- Argentina.gob.ar (2021) Monotributo. Creación del Nuevo Programa de Crédito a Tasa Cero 2021. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicatributaria/covid-19-medidas-tributarias-poder-ejecutivo-nacional/monotributo>
- CEPAL-OPS (30 de julio de 2020). Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Errepar (25 de noviembre de 2020). Errepar responde: las consultas más frecuentes sobre el Programa ATP y REPRO II. Recuperado de <https://blog.errepar.com/consultas-frecuentes-atp-repro-ii/>
- Errepar (03 de septiembre de 2021). Monotributo: condiciones de acceso al Crédito a Tasa Cero 2021. Recuperado de <https://blog.errepar.com/monotributo-condiciones-tasa-cero-2021/>
- Heredia Zurita, A. y Dini, M. (2021). *Análisis de las políticas de apoyo a las pymes para enfrentar la pandemia de COVID-19 en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Saavedra, L. (2 de julio de 2020). Pandemia y Economía. Las caras del desarrollo. *Bordes. Revista de Política, Derecho y Sociedad*. UNPAZ. Recuperado de <http://revistabordes.unpaz.edu.ar/las-caras-del-desarrollo/>
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020). Según una encuesta mundial de la OMS, el 90% de los países han sufrido interrupciones de sus servicios de salud esenciales desde el inicio de la pandemia de COVID-19. Recuperado de <https://www.who.int/es/news/item/31-08-2020-in-who-global-pulse-survey-90-of-countries-report-disruptions-to-essential-health-services-since-covid-19-pandemic>



# Reseña del libro *Escenarios del desarrollo industrial bonaerense: 1820-2020* de Marcelo Rougier (comp.)



Cintia Gasparini y Laura Saavedra\*

El libro que coordinó y compiló Marcelo Rougier constituye una obra realmente interesante para los estudiosos de temas industriales de la Argentina y de la provincia de Buenos Aires.<sup>1</sup> Participan como autores, aparte del compilador, investigadores y docentes de universidades argentinas.

Los análisis se enmarcan en un recorrido histórico del escenario industrial bonaerense partiendo del contexto nacional, las políticas públicas e instituciones de la provincia y la dinámica industrial bonaerense, adentrándose en lo que acontece en la temática en el conurbano –o zonas aledañas a la Ciudad de Buenos Aires– y el interior bonaerenses. Es un recorrido teórico-metodológico clave, dado que la historia de la industria de la provincia de Buenos Aires se encuentra íntimamente ligada a la historia económica argentina y, particularmente, a la dinámica de la industria nacional. Ello es fruto, en gran medida, de la importancia social, económica y demográfica de la provincia en el contexto nacional, así como del hecho de que Buenos Aires representa el núcleo territorial y el corazón mismo del proyecto de industrialización argentino, tal como lo destaca Augusto Costa, actual ministro de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la provincia, en el prólogo del volumen.

\* Directora y vicedirectora, respectivamente, del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica (DEPIT) de la UNPAZ.

<sup>1</sup> Rougier, M. (comp.) (2023). *Escenarios del desarrollo industrial bonaerense: 1820-2020*. La Plata: Ediciones Bonaerenses. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de <https://estudioeconomicos.ec.gba.gov.ar/documentos/Escenarios%20del%20desarrollo%20industrial%20bonaerense%201820-2020.pdf>

Otro aporte valioso a nivel teórico-metodológico lo constituye la cantidad de figuras y mapas históricos como de datos estructurados, sistematizados y analizados minuciosamente en la obra, que atraviesan diferentes categorías de la dinámica industrial (ramas de producción, empleo, características de las empresas, localización, incorporación de tecnología, entre otros) y que robustece las investigaciones. Por último, se destaca el cambio de foco, la priorización de una escala diferente, como lo es la provincial, entrelazada con la cuestión regional y especificando dinámicas locales –en algún caso municipal o de algunas zonas o ciudades– en diálogo continuo con lo que sucede en la provincia e incluso a nivel nacional, como objeto de estudio.

Se resalta en la obra, la importancia de la PBA dentro de la estructura productiva del país, donde conviven zonas con avanzado desarrollo industrial y otras, también importantes, con un elevado aporte primario y un bajo índice de industrialización. Al respecto, Rougier especifica en su introducción que tradicionalmente ha sido, además de la provincia más extensa y poblada, la más importante en términos económicos, lo que se refleja en su dinamismo, su valor de producción, su cantidad de empresas y trabajadores y también su destacada diversificación productiva. La PBA es el principal distrito generador de riqueza agropecuaria e industrial, con un aporte de más de un tercio del producto bruto interno argentino, por encima de la Ciudad de Buenos Aires y muy lejos de los aportes de las provincias de Santa Fe y Córdoba, que le siguen en importancia.

Como sostiene Augusto Costa en el prólogo,

se trata de un estudio necesario ante la ausencia de trabajos específicos sobre el devenir de la industria de la provincia de Buenos Aires, un vacío que no es casual, sino que es parte de la forma en que nuestra provincia se ve diluida en la historia y en el acontecer nacional. Recuperar la identidad bonaerense es recuperar su historia, dar cuenta de su integralidad en el marco de su diversidad y este es un aporte en esa dirección.

En esta obra la PBA es considerada como organización jurídica, territorial y funcional, y como el resultado de una construcción histórica que supone un tipo específico de estructura económica, social y política. Desde el punto de vista del recorrido temporal, el libro está organizado en seis capítulos, asentados en una periodización de la historia económica e industrial nacional que se encuentra presente en los estudios generales y sobre los que se está arribando a un relativo consenso (Rougier, 2017).<sup>2</sup> Se aportan ajustes novedosos con rigurosidad científica en base a la particularidad de la dinámica productiva bonaerense y se identifican etapas o fases del despliegue de las manufacturas. En dichas etapas históricas se manifiestan marcos de análisis singulares, conformados por la dinámica de políticas, problemas y variables, que influyen en las etapas siguientes confluyendo en un relato del acontecer histórico bonaerense desde una mirada integral.

2 Rougier, M. (diciembre de 2017). Dos siglos de industria en la Argentina. Una revisión historiográfica. *Serie Documentos de Trabajo del IIEP-BAIRES*, (23).

En el primer capítulo, “De las actividades artesanales a la producción industrial moderna (1820-1914)”, Ludmila Scheinkman y Camilo Mason hacen hincapié en la producción artesanal, manufacturera e industrial de la provincia en dicho período, poniendo en discusión la difundida y enraizada idea de una provincia exclusivamente agrícola y ganadera.

En el siguiente capítulo, “El despliegue de las manufacturas durante la economía agroexportadora (1914-1935)”, Juan Odisio y Ludmila Scheinkman dan cuenta de cómo la industria se iba volviendo el sector más dinámico, a pesar de que la política económica provincial todavía no enfocaba la promoción manufacturera como uno de sus objetivos. Manifiestan que la crisis del treinta profundizó el cambio de rumbo, concentrando la provincia la mayor proporción de las actividades industriales del país y desbancando el papel que antes había ocupado la Capital Federal.

Por su parte, en el capítulo referido a “Los avances de la industrialización por sustitución de importaciones (1935-1953)”, Griselda Lemiez y Marcelo Rougier muestran cómo las actividades industriales tuvieron un crecimiento significativo entre 1935 y 1945 a nivel nacional, de la mano de la profundización del proceso de sustitución de compras al exterior derivado de las restricciones que impuso la crisis mundial de 1930 y la Segunda Guerra Mundial. Detallando como dicho proceso fue aún más notable para la industria de la provincia de Buenos Aires, que superó la dinámica del sector en la Capital Federal y en el conjunto del país. Relatan además cómo, a partir de la posguerra y del resultado de diferentes iniciativas sobre las políticas industriales llevadas a cabo por el gobierno peronista, la industria reforzó su marcha hacia la periferia de Buenos Aires, y la ciudad capital perdió posiciones frente al “cordón industrial” del ahora denominado Gran Buenos Aires.

En el capítulo cuarto, “La apuesta desarrollista y la planificación industrial (1953-1976)”, Ramiro Coviello y Marcelo Rougier escriben en torno al intenso despliegue industrial de los partidos del interior de la provincia, consolidándose como el principal distrito industrial del país, con un aporte cercano a la mitad del total nacional hacia el final del período aquí estudiado. Advierten asimismo que el impresionante proceso de desarrollo industrial durante el tercer cuarto del siglo XX no estuvo exento de situaciones críticas.

En lo que refiere al quinto capítulo, “La desindustrialización y reestructuración regresiva (1976-2001)”, Omar Bascur y Mario Raccanello detallan sobre el fin del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y su reemplazo por un esquema de valorización financiera y especialización productiva que tuvo un fuerte impacto en la industria radicada en los partidos del Aglomerado Gran Buenos Aires. Dan cuenta de cómo la provincia también fue escenario de una reestructuración territorial producto de las modificaciones en el marco regulatorio de localización industrial, tanto al nivel nacional como provincial, transformando ambos procesos la fisonomía de los partidos del Aglomerado Gran Buenos Aires. Y se adentran en el proceso de desarticulación del Estado empresario y la consolidación de nuevos espacios para albergar industrias en la periferia del aglomerado mediante la creación de los parques industriales.

En el último capítulo, “La reindustrialización, sus límites y crisis (2002-2020)”, Luciana Gil y Federico Ghibaudo observan las especificidades de los períodos de recuperación que permiten mostrar las capacidades aún disponibles en el territorio (materias primas, recursos humanos calificados y tecnología), sobre las cuales políticas adecuadas y acuerdos de largo plazo podrían facilitar la construcción de una renovada matriz productiva industrial acorde a los desafíos que el siglo XXI ya ha presentado en términos de desarrollo, trabajo, equidad y sustentabilidad.

Tal como sostiene Marcelo Rougier en su introducción al libro, “el recorrido por los *Escenarios del desarrollo industrial* habilita un intercambio necesario, muchas veces relegado por las urgencias de la coyuntura macroeconómica o por la dinámica política-institucional, respecto a los dilemas y desafíos actuales”. Atravesar los vaivenes de la política económica provincial, en el marco de las políticas nacionales y la macroeconomía del país, implica reconocer el peso diferenciado que tiene este distrito y la potencialidad que tiene el foco bonaerense para diseñar líneas de acción propias. Que, además, dado el mencionado peso en la economía argentina, sin dudas contribuyen con una estrategia de desarrollo nacional.

Luego, como se concluye en el prólogo, este libro también demuestra que es imprescindible que el Estado provincial recupere un rol de participación directa en los desafíos que la PBA necesita aún en materia de desarrollo industrial, de modo de atender las demandas de sus sectores productivos y mejorar las condiciones de vida de los bonaerenses. La historia industrial de la PBA, plasmada en este trabajo, ha demostrado que el desarrollo del sector nunca estuvo deliberado al mercado: el Estado provincial, a través de políticas concretas y también a través de la producción directa de bienes industriales, ha sido un actor clave.

Escribimos las últimas líneas de esta reseña sin desconocer que hay capas por abordar en esta fascinante obra, imposibles de abarcar en un único texto. Por ello, invitamos a su lectura, resaltando el vacío de obras generales sobre esta problemática y los valiosos aportes en este sentido que presenta este libro.