

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



# realidad económica



Nº 365 AÑO 54 / 1º DE JULIO AL 15 DE AGOSTO DE 2024  
ISSN 0325-1926 ISSN e 2618-1711

## ¿Quién pesca en el Paraná?

Descubrí todas las posibilidades del mundo  
con las nuevas **Tarjetas Cabal Internacionales**



¡Ahora **contactless** y con alcance global!



📷 @Cabal

📘 CabalArgentina

www.cabal.coop

Comprender la realidad  
para transformarla.



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

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

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

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

*La revista está indexada en ERIH PLUS, Malena y como revista científica de nivel 1 del Núcleo Básico de Revistas de Caicyt. Además, en Latindex (Catálogo y Directorio 2.0), Clase (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades), HAPI (Hispanic American Periodicals Index), LatinREV, Ulrichs y EBSCO*



*Realidad Económica es una publicación del IADE (Instituto Argentino para el Desarrollo Económico) y se edita ininterrumpidamente desde la fundación de la revista, en 1970. Se publica cada 45 días, editándose en febrero, marzo, mayo, junio, julio, septiembre, noviembre y diciembre.*

*Los artículos publicados con anterioridad pueden encontrarse en el portal [ojs.iade.org.ar](http://ojs.iade.org.ar) o solicitarse al Instituto. La suscripción a la revista también puede solicitarse dirigiéndose a las oficinas del IADE.*

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

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



REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

 **realidad  
económica**

Nº 365 · AÑO 54

1º DE JULIO AL 15 DE AGOSTO DE 2024

---

<i>Directora</i>	<b>MARISA DUARTE</b>
<i>Gestión editorial</i>	<b>NATALIA DEL CAMPO</b>
<i>Composición</i>	<b>IRENE BROUSSE</b>
<i>Administración</i>	<b>GRACIELA VENTURA</b>
<i>Suscripciones y Contenidos del sitio</i>	<b>MAXI SENKIW</b>
<i>Asistencia general</i>	<b>JULIA SEGRE MATURANO</b>
<i>Ilustración</i>	<b>MAGALÚ</b>
<i>Corrección</i>	<b>FLORENCIA PILUSO</b>
<i>Traducción</i>	<b>MELANIE YALAZA</b>

---

EDITOR

**IADE · Instituto Argentino para el Desarrollo Económico**

ISSN 0325-1926 ISSN e 2618-1711

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

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



# Realidad Económica

---

## COMITÉ EDITORIAL

### MIEMBROS

- ALFREDO T. GARCÍA** Economista jefe del Banco Credicoop Coop. Ltda. y docente de posgrado en UBA - Argentina.
- CARLOS LEÓN** Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti - Argentina.
- CARLOS VILAS** Universidad Nacional de Lanús - Argentina.
- DINA FOGUELMAN** Universidad Nacional de La Matanza - Argentina.
- EDUARDO BASUALDO** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.
- ENRIQUE ARCEO** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.
- FERNANDO PORTA** Universidad Nacional de Quilmes - Argentina.
- GIANCARLO DELGADO RAMOS** Universidad Nacional Autónoma de México - México.
- JUAN SANTARCÁNGELO** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional de Quilmes - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.
- KARINA FORCINITO** Universidad Nacional de General Sarmiento - Argentina.
- MABEL MANZANAL** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires - Argentina.
- MARTÍN SCHORR** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Instituto de Altos Estudios Sociales - Universidad de Buenos Aires - Argentina.
- OSCAR UGARTECHE** Universidad Nacional Autónoma de México - México.
- PABLO IMEN** Idelcoop Fundación de Educación Cooperativa - Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini - Argentina.
- RAMIRO BERTONI** Universidad Nacional de Moreno- Universidad Nacional de Quilmes - Argentina.
- ROBERTO GÓMEZ** Coalición por una Comunicación Democrática, Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos - Argentina.
- SILVIA BERGER** Asociación Internacional de Economía Feminista - Argentina.
- SILVIA GORENSTEIN** Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Universidad Nacional del Sur - Centro de Estudios Urbanos y Rurales- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Argentina.

**I A D E**  
**COMISIÓN DIRECTIVA**

**PRESIDENTE HONORARIO      ALEJANDRO ROFMAN**

**COMISIÓN DIRECTIVA**  
*Presidenta:*    **MARISA DUARTE**  
*Vicepresidente:* **ALFREDO T. GARCÍA**  
*Secretario:*    **SERGIO I. CARPENTER VALLEJOS**  
*Prosecretario:* **RAMIRO BERTONI**  
*Tesorero:*      **ENRIQUE JARDEL**  
*Protesorero:*   **ALEXANDER KODRIC**

**VOCALES TITULARES**  
**JOSÉ MARÍA CARDO      KARINA FORCINITO**  
**PAULA MOESSO          GUIDO PRIVIDERA**  
**NICOLÁS DVOSKIN        CECILIA VITTO**  
**MIRTA LEDA QUILES      ELSA CIMILLO**

**VOCALES SUPLENTE**  
**FEDERICO NACIF          ARIEL SLIPAK**  
**ROBERTO ADARO          FLORA LOSADA**  
**ROBERTO GÓMEZ         PABLO MÍGUEZ**

**REVISORAS DE CUENTAS**  
**NORMA BEATRIZ PENAS**  
**GABRIELA VITOLA**



## *Suscripción a la revista*

**ATENCIÓN**  
**Maxi Senkiw**

CORREOS ELECTRÓNICOS  
[mсенkiw@iade.org.ar](mailto:mсенkiw@iade.org.ar)

PÁGINA WEB  
[www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar)

TELÉFONOS  
4381 7380 / 9337

SEDE DEL IADE  
Hipólito Yrigoyen 1116, 4º piso CABA - Argentina



## - Í N D I C E -

### INDUSTRIA PESQUERA INTERNACIONAL

- Pesca artesanal fluvial: las estadísticas invisibles de un gran mercado de las economías regionales. La provincia de Santa Fe y la ciudad de Rosario como casos testigo** \_\_\_\_\_ 9 a 42  
*Lisandro Arelovich*

### PRODUCCIÓN AGROPECUARIA Y SUS ACTORES

- Divergencias en la rentabilidad según estratos de productores de la región pampeana argentina** \_\_\_\_\_ 43 a 60  
*Sebastián Leavy*

### COMERCIO INTERNACIONAL

- Comercio y seguridad: el desafío del neoproteccionismo estadounidense al sistema multilateral de comercio** \_\_\_\_\_ 61 a 92  
*Juan Manuel Padín*
- Sumario** \_\_\_\_\_ 93 a 95

### RESEÑA

- América Latina en la encrucijada global, de Claudio Katz** \_\_\_\_\_ 97 a 104  
*Leandro Morgenfeld*

### RESEÑA

- ¿Por qué ganó Milei? Disputas por la hegemonía y la ideología en Argentina, de Javier Balsa** \_\_\_\_\_ 105 a 117  
*Gastón Angel Varesi*



**www.iade.org.ar**

**comprender la realidad para transformarla**

**ADE**  
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL  
DESARROLLO ECONOMICO

 **realidad  
económica**

**seguinos  
en**





 **realidad  
económica**

Nº 365 • AÑO 54

1º de julio al 15 de agosto de 2024

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 42

---

INDUSTRIA PESQUERA INTERNACIONAL

**Pesca artesanal fluvial: las estadísticas invisibles de un gran mercado de las economías regionales.  
La provincia de Santa Fe y la ciudad de Rosario como casos testigo**

---

Lisandro Arelovich\*

\* Licenciado en Antropología por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) por la Facultad de Humanidades y Artes de la UNR, Entre Ríos 758 (2000EKF), Rosario, Santa Fe, lisandroarelovich@gmail.com.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: agosto de 2023

ACEPTACIÓN: abril de 2024



## Resumen

En este trabajo se realiza una definición conceptual de la pesca artesanal fluvial. Posteriormente se analiza su inserción en diversas cadenas de valor. Se presentan posibles dimensionamientos y análisis cuantitativos para toda la cuenca del río Paraná. Luego se esgrimen los argumentos respecto a las deficiencias de la metodología cuantitativa para la comprensión de ese universo económico. Posteriormente se elabora una descripción y análisis cualitativo de la economía de la pesca. Para el abordaje que pasa de lo cuantitativo a lo cualitativo nos centraremos en el análisis de la provincia de Santa Fe y luego en la ciudad de Rosario.

**Palabras clave:** Economía popular – Pesca artesanal – Cadenas de valor – Soberanía alimentaria – Estadística pesquera

## Abstract

**Artisanal River Fishing: The Invisible Statistics of a Large Market in Regional Economies. The Province of Santa Fe and the City of Rosario as Case Studies**

This paper provides a conceptual definition of artisanal river fishing. It then examines its integration into various value chains. Possible measurements and quantitative analyses for the entire Paraná River basin are presented. The paper then discusses the shortcomings of quantitative methodology for understanding this economic realm. Following this, a qualitative description and analysis of the fishing economy is developed. The approach shifts from quantitative to qualitative, focusing first on the province of Santa Fe and then on the city of Rosario.

**Keywords:** Popular economy – Artisanal fishing – Value chains – Food sovereignty – Fishing statistics

## Introducción

**L**as críticas y argumentos respecto de lo que mide o no la economía son múltiples, variados y tienen una larga historia (Martínez Alier, 1998; Sosa Escudero y Alaimo, 2000; Wierny, 2006; Max-Neff y Smith, 2014; Rodríguez Sperat y Parnas, 2019). Entre las más recientes críticas, aunque no tanto, se encuentra la puesta en valor de las tareas domésticas y de cuidados no remuneradas (Federici, 2018). Existe todo un conjunto de actividades económicas que por diversas razones escapan a los registros estadísticos oficiales, a pesar de que muchas de ellas contribuyen al producto y al ingreso. Esas actividades son objeto de estudio en la literatura bajo una diversidad de denominaciones: economía negra, informal, subterránea, irregular, oculta, sumergida, invisible, no registrada, no observada, ilegal, ilegítima. Cuando abordamos este sector se abre un repertorio de posibles actividades a ser encasilladas allí dentro. En la Argentina, particularmente las organizaciones sociales de este sector, mediante la acción colectiva (Schuster, 2005) se han embanderado bajo la autoasignación de “economía popular” (Grabois, 2014; Aymar Jiménez, 2023), algunos sectores de la economía popular pueden adquirir las formas definidas como economía social y/o solidaria (Coraggio, 2017). En lo que respecta a la economía popular, este sector tiene ciertas particularidades compartidas. Entre otras se destacan cuatro: primero, que la informalidad y precariedad del trabajo surge como estrategia de autoempleo frente un mercado laboral limitado. Segundo, que esa informalidad las vuelve mano de obra muy barata y cuya rentabilidad es aprovechada por otros sectores de la cadena de valor en la cual pueden estar insertas. Tercero, que sabiendo de esta apropiación desigual se organizan a diversas escalas y estrategias para no ser víctimas de esta sobreexplotación. Y cuarto, que al no haber estadísticas oficiales de este sector, las estatalidades cuentan con un conocimiento cuantitativo econométrico, así como otros datos sectoriales, que podríamos definir como incompletos o defectuosos. Para el caso de la pesca fluvial, estas cuatro particularidades se cumplen perfectamente, con el agregado propio de la complejidad de esta actividad. En este artículo se realiza una

primera aproximación para mejorar el conocimiento cualicuantitativo de la economía de este sector. Luego de analizar en artículos previos la conceptualización de la pesca artesanal (Castillo, Arelovich y Urcola, 2019) se ha llegado a una definición propia. Se define como pesca artesanal fluvial “un modo de vida fluviourbano o fluviorrural mediante una estrategia de autoempleo basada en la captura de peces como un bien común, público o del Estado que se inserta en diversas cadenas de valor”. A continuación, desglosaremos cada parte de esta definición.

El modo de vida fluviourbano o fluviorrural refiere a las características de tradición ancestral del oficio, su/s historia/s e identidad/es. Hay pescadores urbanos o fluviourbanos y rurales (isleros y/o fluviorrurales costeros).

La estrategia de autoempleo refiere también al sector de la economía popular (Aymar Jiménez, 2023) y engloba una diversidad de sectores que se caracterizan por la precariedad e informalidad laboral, así como la imposibilidad de acceder al mercado laboral formal (público o privado). El origen de la acción colectiva bajo la bandera de la economía popular en la Argentina nace de grupos urbanos excluidos del mercado formal laboral, un importante movimiento surge de los grupos asociados a la recolección de residuos. El sector rural tiene otro recorrido histórico e identitario que proviene por un lado de las agrupaciones campesinas, campesino-indígenas y de la agricultura familiar, cuyas demandas, reivindicación de derechos, pedidos al Estado y estrategias de resistencia eran otras. En ambos casos (rural o urbano) el debate sobre estos modos de organización del trabajo y su vinculación con el mercado son extensos, desde los debates de tradición marxistas sobre el campesinado (Gordillo, 1992), los debates sobre el capitalismo periférico de la antropología económica (Luna, 2014), la tradición de las teorías de la economía social (Coraggio y Loritz, 2022) o los más recientes aportes desde las ciencias sociales bajo conceptos como “las formas de ganarse la vida” (Contreras *et al.*, 2017) y la “acumulación de rescate y pericapitalismo” (Tsing, 2023).

La explotación de un bien común, público o del Estado refiere a la particularidad de la pesca fluvial en este caso. La técnica (*artes de pesca*), la propiedad de las herramientas de trabajo (casco, motor y redes de propiedad familiar) y el bien o recurso (peces de agua dulce con sus características biológicas-ecosistémicas, gas-

tronómico-culturales-nutricionales y jurídicas). Esta podría ser una generalidad para la pesca fluvial, pero para el caso de la Argentina tiene la particularidad de los marcos jurídicos y políticos que las estatalidades han configurado sobre este recurso (peces) y su territorio (cuenca, costa, ribera, etc.).

1. Artes de pesca: tiene características comunes y diferenciales en las técnicas pesqueras fluviales y lacustres. En la cuenca del Paraná conviven varias técnicas diferenciadas. Esto ya ha sido bien descrito (Espinach Ros y Delfino, 1993; Wagner *et al.*, 1997) y es posible hacer una descripción somera al respecto. Los pescadores se mueven en canoas con esloras de entre 5 y 8 metros, propulsadas mayoritariamente con motores fuera de borda de entre 40 y 60 hp. Para la pesca en el canal principal se utilizan trasmallos de fondo de 100 a 200 m de longitud, 1,5 m de altura y 16 cm de malla estirada en el paño central; la captura se realiza en canchas preparadas para tal efecto, usando los trasmallos en la modalidad de deriva. En el valle aluvial, se utilizan estas mismas redes dispuestas en forma estacionaria, formando baterías que permanecen caladas durante la noche. También se utilizan espineles en el río y canales secundarios, que consisten en líneas de alambre con un centenar de anzuelos, cuyo tamaño y carnada varían de acuerdo a la especie objetivo.

2. Características biológico-ecosistémicas: el sábalo, especie más explotada en el río Paraná, se reproduce luego de los dos años de vida, una vez por año, durante seis meses aproximadamente (desde fines de septiembre hasta febrero), con dos picos, uno en octubre y otro en febrero. Posee una estrategia reproductiva muy eficaz siendo por ello una especie muy fecunda. Realiza migraciones río arriba para desovar en abundancia y, en forma sincronizada con las crecientes, dispersa sus huevos y larvas, los que se convierten en alimento de las larvas y “juveniles” de los carnívoros “tope” del sistema como el surubí o el dorado. Los sábalos que se capturan tienen tamaños superiores a los 42 cm y para alcanzar esa longitud deben alcanzar una edad aproximada de tres años. A partir de los tres años crecen más rápidamente, viven actualmente unos seis años. Es debido a estas características que el sector de la pesca artesanal posee a un actor particular en las políticas públicas que no se da en otros sectores de la economía popular y la agricultura familiar, se trata de los científicos, específicamente los biólogos-pesqueros.

3. Características gastronómico-culturales-nutricionales: para el mercado existente de pescado de río, son pocos los que lo procesan y le otorgan valor agregado. Las opciones son medallones, hamburguesas, filete, despinado, tartas, empanadas, rodajas (para especies como el surubí), albóndigas, entre tantas otras opciones. Este procesado, suele ser muy artesanal y es realizado por familias, cooperativas, bares y restaurantes. El consumo de ejemplares enteros, solo eviscerados, requiere un patrón de consumo y hábitos que no son masivos como la carne vacuna, porcina o aviar. También existe un contraste entre el mayor hábito de consumo de pescado de mar que de río, incluso en ciudades costeras del río Paraná. Diversos estudios así lo demuestran (Bifaretti, Brusca y Jairala, 2014; Ciappini *et al.*, 2021). Así como existe paradójicamente un consenso popular y científico de lo saludable del consumo de este (Abib *et al.*, 2003, 2005; Gatti *et al.*, 2008; Ciappini *et al.*, 2019). A nivel mundial se ha visto un aumento del consumo de pescado, en la década del sesenta era en promedio de 9 kg/hab. por año y, en la actualidad, se llegó a un promedio de 20,3 kg/hab. por año (FAO, 2017). En la Argentina, es muy bajo el consumo interno de pescado, que está en el orden de los 5-6 kg/hab. por año, muy por debajo al promedio mundial 20,5 kg/hab.

4. Características jurídicas: el territorio-ecosistema que posibilita la existencia y reproducción de los peces está atravesado por múltiples, heterogéneas y complejas tramas de leyes y normativas de las diversas estatalidades, más aún en lo que refiere a la pesca fluvial del río Paraná (Arelovich, 2021). El fruto de la pesca, los peces, son propiedad de las provincias, tras la reforma constitucional de 1994 que les da esa potestad a las provincias sobre sus recursos naturales. Su manipulación, traslado, almacenamiento, procesamiento y venta está sujeto a otro conglomerado de normativas referidas a higiene, bioseguridad y buenas prácticas. Inserta en diversas cadenas de valor, se refiere a una inserción económica que varía en su complejidad. Desde la participación en mercados de exportación, la gastronomía turística, la gastronomía popular, la venta callejera, la cocina familiar, las cooperativas, los diversos intermediarios, las pescaderías formales e informales, así como diversos grados de legalidad-ilegalidad, legitimidad-ilegitimidad (Lins Ribeiro, 2007).



De este trabajo se desprende una hipótesis potencial parcialmente comprobada, esta hipótesis refiere a que el mercado interno de pescado de río podría triplicar o cuadruplicar en volúmenes lo destinado a mercados de exportación. El establecimiento de los cupos de exportación es la única herramienta de conservación del recurso que realiza el Estado nacional. Otra hipótesis derivada de la anterior tiene que ver con que la pesca fluvial como actividad de la economía popular motoriza un gran mercado que contribuye al ingreso económico principal o complementario a la primera venta (procesamiento y/o venta secundaria) para un importante número de familias. A su vez, no solo es una mercancía más, sino un bien esencial que provee un significativo aporte para la seguridad y soberanía alimentaria, poniendo a disposición proteínas de alta calidad y otros beneficios nutricionales.

En este trabajo se propone refutar en parte la tesis del ecologismo de los pobres (Martínez Alier, 2010) vinculada a aspectos de niveles de incertidumbre del saber experto (biólogos pesqueros) y las estrategias de la planificación económica familiar de pluriactividad, asistencia estatal e imaginarios de futuro. Para este caso de estudio la complejidad ecológica para evaluar la sobreexplotación del recurso no posibilita la toma de decisiones desde una racionalidad económico-ecológica popular por parte de los pescadores.

### **Aproximarse al fenómeno de forma cuantitativa**

Los informes sectoriales que los Estados nacional y provincial de Santa Fe generan son una buena fuente de información para acercarse a la cuantificación de la actividad. Cruzando los datos de los informes del mercado interno que surgen de las encuestas a los frigoríficos (Álvarez *et al.*, 2017) con datos que surgen de los monitoreos de embarque realizados en Victoria y San Nicolás (Rozzatti *et al.*, 2018), y también con los datos del proyecto “Evaluación biológica y pesquera de especies de interés deportivo y comercial en el río Paraná, Argentina” (EBIPES) (Liotta 2019; Liotta y Demonte 2020; Gómez *et al.*, 2020) es posible hacer el ejercicio para dimensionar una aproximación del posible volumen total del mercado interno, más allá de la comercialización a través de los frigoríficos. Se trata de una estimación con grandes márgenes de error y/o variación de magnitud, pero que nos ayuda a dimensionar la escala de las estadísticas invisibles, por llamarlas de alguna manera.

Esta variación de magnitud y los márgenes de error son consecuencia de la metodología utilizada a partir de los datos disponibles. La metodología consiste en realizar una proyección de las capturas por unidad de esfuerzo (CPUE) registradas en los diversos lugares y períodos específicos, construyendo escenarios potenciales para cada uno de estos casos. Los escenarios potenciales se realizan multiplicando las CPUE por los 160 días anuales<sup>1</sup> de trabajo promedio por pescador y por los 7500 pescadores de la cuenca, según surge de los registros provinciales.

$$(\text{CPUE}) \times (160 \text{ días de trabajo anual}) \times (7500 \text{ pescadores})$$

El margen de error hace referencia a que existe una gran variabilidad entre la cantidad de pescadores de la cuenca, la cantidad de días anuales de pesca, las características hidroecológicas de las áreas de captura y las artes de pesca empleadas; ya sea los tamaños de red (aberturas de malla y longitud) para la pesca con trasmallo o la cantidad de anzuelo, tamaños y carnadas, para el caso del espinel, entre otras diferencias. Estas situaciones cambiantes contribuyen al éxito variable logrado por los pescadores en cada jornada de trabajo. A su vez, no todos los pescadores pescan tres veces por semana durante todo el año, algunos lo hacen más y otros menos, según las estaciones del año. Por otro lado, el número de 7500 pescadores en la cuenca también es dudoso, ya que en el informe de la Subsecretaría de Pesca de 2017 (Álvarez *et al.*, 2017) se afirmaba que el número era de 7500 y en el informe del 2020 (Ortega *et al.*, 2021) era de 10.000. La diferencia entre 7500 y 10.000 en un lapso de tres años llama la atención, la variación no se sabe si se debe a una subestimación inicial de un registro incompleto o a un crecimiento de la actividad. Es más probable la primera opción que la segunda, pero aún nos manejamos en un terreno de pocas certidumbres. Para la fecha de publicación de este artículo en la página oficial del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca se afirma que son “7000 pescadores artesanales registrados”, en lo que refiere a la pesca continental. A pesar de todas estas limitaciones, una aproximación como la

<sup>1</sup> Si contabilizáramos los tres días permitidos actualmente en Santa Fe (martes, miércoles y viernes), serían solo 144 días anuales permitidos legalmente, durante los cuales en muchos de ellos no se podría pescar, ya sea por el clima, por reparación de herramientas o por feriados (días en los que también está prohibida la pesca comercial). Y, como se manifestó en la última reunión del Consejo Provincial Pesquero, en el mes de mayo de 2022 hubo dos feriados consecutivos los días miércoles.

que en este trabajo se propone era una tarea impostergable y necesaria. Los escenarios surgen a partir de la diversidad de resultados que se han obtenido en las CPUE en diversas épocas, diferentes locaciones y diferentes metodologías. Si tomamos los datos del monitoreo de desembarque de la pesquería artesanal comercial de San Nicolás, en el período de enero 2017 a diciembre 2018 (Liotta, 2019), allí se concluye que “la mediana (...) de las CPUE individuales fue de 99,8 kg por pescador por día”. Por otra parte, si tomamos los datos del monitoreo de desembarques de la pesca artesanal en el puerto de Victoria, Entre Ríos; los resultados para el período 2014-2015 (Liotta y Demonte 2020) concluyen que “la mediana de las CPUE individuales fue de 150 kg por pescador por día” para el total del período, también con una importante dispersión en los valores. Hubo pequeñas variaciones entre los dos años considerados: en 2014, la mediana resultó de 165 kg por pescador por día y en 2015, de 146,5 kg por pescador por día. La otra fuente de datos importantes es la que proviene de los monitoreos de desembarco (Rozzatti *et al.*, 2018) que se realizan en la provincia de Santa Fe. Allí, las CPUE se definen como “la captura realizada por una embarcación en una jornada de pesca, con 100 metros lineales de red”, “independientemente de que sea utilizada por uno o más pescadores”. A su vez se segmenta la pesca entre aquellos que lo hacen en “el cauce principal” y los que lo hacen en “el valle aluvial”. Estos monitoreos se iniciaron en febrero de 2009 y hasta el 2017 se fueron muestreando diferentes localidades dentro de la zona considerada núcleo de la pesquería artesanal de sábalo. En total, se obtuvieron datos de nueve localidades: Helvecia, Campo del Medio, Cayastá, Santa Rosa de Calchines, Los Zapallos, Coronda, Arocena, Puerto Gaboto y Puerto San Martín. El inconveniente de este estudio es que las CPUE las realizan sobre la especie del sábalo y no sobre todas las especies de valor comercial. De todos modos, dado que la especie del sábalo representa el 93% de los volúmenes registrados en las capturas, este estudio sirve también para este fin. Estos porcentajes varían significativamente si las capturas se producen en el valle aluvial o en el cauce principal. Estos datos pueden contribuir a ampliar los márgenes de error que esta metodología tiene. Por ello se plantea la posibilidad de proyectar más escenarios posibles con diversas fuentes de datos.

Los números que arroja este simple ejercicio estadístico superan todos los diagnósticos. En principio, resulta inverosímil asumir que la venta en el mercado

<b>Cuadro 1</b>					
				EBIPES	
	Escenario A	Escenario B	Escenario C	Escenario D	Escenario E
	CPUE Victoria 2014-2015	CPUE San Nicolás 2017-2018	CPUE 8 locaciones	CPUE promedio valle aluvial	CPUE promedio cauce principal
Pescador día	150	99,8	179,7	33,5	26,2
Pescador por año (160 días) en t	24	16	28,8	5,4	4,2
Todos los pescadores de la cuenca (7500) en un año en t	180000	119760	215640	40152	31476
Máxima exportación declarada en una año en t	25000				
Máxima venta al mercado interno declarada en una año en t	8145				
Posible dimensionamiento del mercado interno por fuera del circuito de los frigoríficos	146855	86615	182495	7007	-1669
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Rozzatti et al. (2018), Liotta (2019), Liotta y Demonte (2020), Gómez et al. (2020) y Ortega et al. (2021)					

interno, informal o no registrado, por fuera de los frigoríficos, representa más del 70% (escenarios A, B y C) que el de la venta total de los frigoríficos. Al consultar con los especialistas (biólogos pesqueros), con los asesores del Estado y con otros actores de diversos eslabones de la cadena de valor, nadie se atreve a afirmar esta posibilidad, pero tampoco a negarla.

<b>Cuadro 2</b>					
				EBIPES	
	Escenario A	Escenario B	Escenario C	Escenario D	Escenario E
	CPUE Victoria 2014-2015 CPUE 150 kg	CPUE San Nicolás 2017-2018 CPUE 99,8 kg	Monitoreo en 8 locaciones. CPUE 179,7 kg	Promedio valle aluvial. CPUE 33,5 kg	Promedio cauce principal. CPUE 26,3 kg
Exportación + mercado interno frigorífico	18,40 %	27,70 %	15 %	83 %	105 %
Posible dimensionamiento del mercado interno por fuera del circuito de los frigoríficos	81,60 %	72,30 %	85 %	17 %	-5%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Rozzatti et al. (2018), Liotta (2019), Liotta y Demonte (2020), Gómez et al. (2020) y Ortega et al. (2021)

La magnitud en el error de cálculo puede ser múltiple. Las variables son: número total de pescadores, días anuales de pesca, capturas por unidad de esfuerzo (CPUE)<sup>2</sup> y mayor comercialización de los frigoríficos respecto de lo declarado.

Y si fuera que la estimación del ejercicio de proyección estadística fuera correcta, entonces, quizás haya inconsistencias en los estudios biológico-pesqueros. De manera que la productividad de la biomasa ictícola del Paraná superaría los modelos matemáticos para ríos de llanura subtropicales. Sobran las preguntas y faltan las respuestas. Respecto a la variable A (número total de pescadores), el número total de pescadores es difícil de medir, los cuestionamientos a la metodología de elabo-

<sup>2</sup> El método es bastante simple, se contabilizan los kilos de pescado obtenidos por persona-canoa luego de una jornada de trabajo. La complejidad varía cuando se intentan comparar las artes de pesca (trasmallo de arrastre, trasmallo calado, espinel) y la delimitación del día-jornada de trabajo que varía en horas, desplazamientos y acampes, según la locación en donde se realice la movilidad entre área de embarque, áreas de captura y lugares de entrega o venta.

**Cuadro 3**

	Padrón 2019	Padrón 2023	Diferencia
Licencia comercial	2193	1975	-218
Licencia subsistencia	667	2551	1884
TOTAL	2860	4526	1666

Fuente: elaboración propia sobre la base del Padrón Único de Pescadores de la provincia de Santa Fe.

ración de los padrones siempre son un debate álgido en su tratamiento dentro del Consejo Provincial Pesquero de Santa Fe. Las dificultades se dan justamente por tratarse de un sector donde suele practicarse el pluriempleo y la estacionalidad o complementariedad del trabajo (“changas”). Como ejemplo podemos dar cuenta de la diferencia entre los últimos relevamientos en la provincia de Santa Fe. El padrón elaborado en el año 2019 contabilizaba 2860 pescadores, de los cuales a 2193 se les entregó la licencia comercial (es decir que hace más de dos años que pescan y formaban parte del anterior relevamiento) y a los otros 667 se les entregó la licencia de subsistencia (es decir que es más reciente su inicio en la actividad), hubo un relevamiento en 2022<sup>3</sup> y luego un nuevo padrón con entrega de licencias en el año 2023, el cual contabilizó un total de 4526, a 2551 se les entregó la licencia de subsistencia y a 1975 la licencia comercial (cuadro 3).

Sobre la variable B (días anuales de pesca) es muy probable que en muchos casos el promedio sea de más días anuales y en otros menos. Durante la reciente bajante extraordinaria del río Paraná (2019-2023), ocurrió un proceso de judicialización provincial entre organizaciones ambientales y el Estado ante la cual la fiscalía resolvió una veda parcial que permitió la pesca los días martes, miércoles y viernes (3 días semanales, 12 mensuales y 144 anuales). Lo cierto es que en dife-

<sup>3</sup> Según consta en las actas de la Reunión del Consejo Provincial Pesquero del día 7 de diciembre de 2022, se cita textual, “Se relevaron 1954 pescadores comerciales y 2485 de subsistencia, en 2022. El 16% de los pescadores comerciales es nuevo y de subsistencia, 70% nuevo y 30% renovó”.

rentes entrevistas se dejó ver que muy pocos se limitaron a pescar solo tres días por semana. De la participación en los encuentros del Consejo Provincial Pesquero extrajimos los siguientes argumentos por parte de los pescadores: “Yo el lunes voy a ir a pescar, ¿cómo le vamos a llevar el alimento a nuestras familias con tres días de trabajo?” (un pescador, en reunión del CCP del 19/05/2022), también: “Hoy un pescador necesita tres kilos de sábalo para comprar un litro de nafta, y se necesitan veinte o treinta litros de nafta para una jornada de pesca” (otro pescador en la misma reunión del CCP del 19/05/2022).

Para la variable C es importante mencionar que las CPUE bajan mucho si tomamos como referencia a los pescadores de Chaco, Salta, Formosa, así como también a algunas secciones del Paraná y el Uruguay en el norte de las provincias de Corrientes y Entre Ríos. Y no es lo mismo quienes pescan principalmente la especie sábalo, y como consecuencia especies acompañantes, respecto de quienes pescan específicamente otras especies como por ejemplo surubí. Respecto a la variable D, se trata de un supuesto ante el cual hay indicios que avalan esta hipótesis, eso se abordará en el siguiente apartado. Para cerrar este ejercicio cuantitativo de dimensionamiento, es importante destacar que no se incorporan los volúmenes de captura o la presión de pesca del sector que aquí denominamos de la “pesca deportiva y/o recreacional popular”. Volumen que también esta subvalorado, pero que no será analizado en este trabajo. Tampoco se incorporan las variables hidrométricas, ya que su variación modifica sustantivamente las CPUE.

### **Indicios de realidad: hechos, discursos e imaginarios**

Existen una serie de indicios que daría cuenta tanto de las inconsistencias de los datos como de la magnitud no contemplada del mercado interno. Y en ese caso sería posible que las toneladas del mercado interno que arroja el ejercicio estadístico hecho con anterioridad sean creíbles. A continuación, seleccionamos algunos de estos indicios. El jueves 19 de mayo de 2022 se realizó la primera reunión anual del Consejo Provincial Pesquero de la provincia de Sante Fe. El orden del día fue el siguiente (se cita textualmente el texto elaborado por el Consejo Provincial Pesquero):

1. Análisis de la situación hidrológica e informe de los recursos pesqueros de la cuenca del río Paraná.
2. Análisis del mantenimiento de las medidas adoptadas por la Resolución MAyCC 156 del 08/07/2021 que dispone la prohibición de la pesca comercial y tareas de acopio de productos de la pesca en aguas del río Paraná de jurisdicción provincial los días LUNES Y VIERNES, durante las 24 horas del día y la pesca deportiva con devolución obligatoria de toda especie.
3. Informe de las medidas adoptadas por la Provincia de Santa Fe para el reordenamiento del sistema pesquero:
  - a) Licencia digital para la pesca deportiva
  - b) Operativo de reempadronamiento de pescadores artesanales (comerciales y de subsistencia)
  - c) Establecimiento de nuevos convenios con los Puertos de Fiscalización existentes y a crearse
4. Análisis de alternativas tendientes a establecer precios mínimos y/o de referencia para la pesca comercial.

Durante la reunión se destacaron los discursos que visibilizan esta problemática de los volúmenes.

- Un referente de la biología planteó que es posible que nos encontremos frente a un escenario en donde hay una subexplotación del recurso pesquero, ya que si comparamos el caso del río Paraná con otros casos como el río Yangsé de China, tenemos por lo menos un 20% menos de pescadores. Y según algunos cálculos estimativos se pueden mantener doce pescadores por km<sup>2</sup> de río.
- Un referente de los pescadores artesanales sentenció que del padrón de pescadores de la provincia de Sante Fe solo el 40% vende a los frigoríficos. Que solo desde la localidad de Saladero Cabal hacia el sur les venden a los frigoríficos. Pero luego también argumentó que el 30% de los pescadores no está registrado



en los padrones oficiales, ya que el último proceso de empadronamiento y entrega de licencias de pesca comercial fue tres años atrás, es decir, en 2019.

- Un funcionario de un gobierno municipal planteó que hicieron un censo en la localidad y notaron que el incremento de pescadores fue del 50% desde la última entrega de licencias en el año 2019. Manifestó textualmente que: “En los padrones había gente que ya no pescaba, otros que habían muerto, otros que trabajaban en blanco para los frigoríficos y otros que veíamos que estaban pescando y no estaban en el padrón. Ahora estamos haciendo un censo de canoas”.
- Otro debate entre quienes conforman el Concejo Provincial Pesquero se desató luego de que se dieron a conocer los volúmenes de exportación por especie reportados por la aduana. Allí figuraban 5132,4 t de sábalo, 4437 t de pejerrey y 4784,4 t de carpa. La carpa y el pejerrey no tienen cupo limitado de exportación, la carpa particularmente por ser considerada una especie exótica invasiva, sin embargo, el resto de las especies para exportación no puede superar el 10% respecto a la exportación de sábalo. El aumento de las exportaciones de las especies carpa y pejerrey es significativa frente a la baja de la especie sábalo. Se argumenta que el volumen de captura del pejerrey se debería a la pesca en lagunas como La Picasa, pero respecto de la carpa surgen dudas. Un pescador menciona que “en una jornada de sesenta piezas capturadas dos son carpa y los frigoríficos no te la compran”, y un biólogo pesquero afirma que “los volúmenes de carpa registrado en los monitoreos de EBIPES representan un 0,08% de las capturas<sup>4</sup>.”

Estos fraudes en la pesca fluvial son una práctica ya corroborada científicamente para la pesca marítima.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Estas fuentes provienen de notas personales tomadas durante varias participaciones en las reuniones del Consejo Provincial Pesquero.

<sup>5</sup> En marzo de 2021 el diario inglés The Guardian (Leahy, 2021) publicó un reporte basado en la revisión de 44 estudios publicados desde 2018 sobre fraudes en los productos de pesca realizados en más de treinta países. El estudio arrojó que el 36% de los 9000 productos de mar provenientes de restaurantes, mercados y pescaderías que fueron analizados estaba mal etiquetado. En Estados Unidos ese porcentaje llegó al 41%, en América del Sur al 36%, en Asia al 31% y en Europa al 38%. En la Argentina, un estudio

En una entrevista realizada a una empresa frigorífica de pescado de río de la provincia de Santa Fe, en el mes de marzo de 2021<sup>6</sup>, el entrevistado afirma ante las cámaras de la televisión que poseen doce unidades de transporte (semis grandes, balancines y chasis) y que realizan transporte nacional e internacional. Según consta en la nota, se afirma que la empresa recibe veinte mil kilos por día<sup>7</sup>. Uno de los entrevistados explica que: “Lo que es exportación por lo general va en los semis que cargan veinticuatro toneladas y después todo lo que es mercado interno destinamos estas unidades (balancines y chasis)” y luego continúa diciendo que “de la producción mensual de la empresa el diez por ciento va destinado a exportación (...) después el resto es mercado interno que cada vez vamos abarcando más, estamos en NEA, NOA y centro, como Córdoba y Santa Fe”<sup>8</sup>.

Los sucesivos informes que elabora la Dirección de Planificación Pesquera sobre el mercado interno de pescado de río procedente de frigoríficos arrojan números contrarios al que plantea este caso particular. El informe publicado en el año 2017, se sostenía sobre la base de encuestas a frigoríficos, que el 74% se destinaba al mercado externo y el 26% al mercado interno. Es probable que la reducción de los cupos de exportación definidos por la Comisión Federal de Pesca continental haya incidido en una mayor venta destinada al mercado interno, pero no es tan fácil lograr ese volumen de migración de sector de ventas en tan poco tiempo. Lo que si es cierto es que para el mercado interno los controles son menores o más deficientes que los controles aduaneros para exportación. Durante las entrevistas realizadas

---

realizado por investigadores del CONICET en Mar del Plata en 2019 (Testa, 2021), y publicado en Fisheries Research (Delpiani et al., 2020), reveló que uno de cada cinco filetes de pescado comercializados en la costa bonaerense no era lo que indicaba su etiqueta. Se detectó que se vendían especies más baratas como productos de mayor valor, y la mayoría de las sustituciones incluyeron especies amenazadas de extinción.

<sup>6</sup> Ver: (29/03/2021). “Conocé la logística de traslado del Frigorífico ‘Don Quito’” y “¡Mirá el proceso productivo en Frigorífico ‘Don Quito’!”. Martín BustamanteTV [canal de YouTube]. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=SbvXQbHOHvA&ab\\_channel=Mart%C3%ADnBustamanteTV](https://www.youtube.com/watch?v=SbvXQbHOHvA&ab_channel=Mart%C3%ADnBustamanteTV) y [https://www.youtube.com/watch?v=xfWnLYtKkwM&ab\\_channel=Mart%C3%ADnBustamanteTV](https://www.youtube.com/watch?v=xfWnLYtKkwM&ab_channel=Mart%C3%ADnBustamanteTV).

<sup>7</sup> Y como también se observa, no hay ningún tipo de valor agregado más que limpieza y congelado.

<sup>8</sup> En la entrevista cuentan que el año pasado la empresa se ha diversificado con producción de ganadería en dos mil hectáreas (recría y engorde a corral), sin llegar a la comercialización, por ahora.

durante el trabajo de campo suele ser un lugar común escuchar la mención de que los frigoríficos tienen algunas cámaras de frío escondidas ante la vista de los inspectores. Allí se encontrarían las piezas que no cumplen las tallas mínimas, así como los volúmenes no declarados. Es un lugar común estigmatizar los frigoríficos como empresarios perversos que se enriquecen a costa de los pobres pescadores; es un lugar común porque tiene un anclaje empírico que lo avala. En algunos casos los relatos contienen condimentos y accesorios según sea el caso y mencionan subsuelos, puertas ocultas y otros detalles. Otros dicen simplemente que a los inspectores se les pagan sobornos. En la reunión del Consejo Provincial Pesquero antes mencionada, no hubo representantes del sector frigorífico, quienes sí participaron en otras reuniones de este concejo. Un funcionario del Estado mencionó que cuando se trata de realizar las inspecciones en los frigoríficos, estos no les facilitan las cosas. Así, por ejemplo, no suben la temperatura de las cámaras de frío (que pueden estar en los veinticinco grados bajo cero), sino que incluso esta temperatura se baja para que el inspector no pueda permanecer más que unos pocos minutos controlando los volúmenes y características de los stocks. El 24 de junio de 2021, a partir de un pedido de la fiscalía, se le solicitó al Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe un informe de tareas de control a los frigoríficos de la provincia cuyos resultados adjuntamos en el cuadro 4. El informe concluye que “las situaciones encontradas en concepto de stock y cumplimiento de reglamentación son dispares” y que

habrá que tener en cuenta que el pescado se vende en el mercado interno, debido a que se registra en cámaras casi un total de toneladas correspondiente a casi el cupo asignado para el año, sumado a lo ya efectivamente exportado (dato que se desconoce), por lo tanto, se recomienda solicitar a los organismos nacionales informe los datos de exportación y de pescado con destino a mercado interno para poder llevar a cabo un estudio de la situación actual con lo relacionado a la extracción, debido a que podemos concluir que el último mencionado puede llegar a tener un impacto similar al de exportación.

**Cuadro 4**

Frigorífico	Stocks			
	Sábalo	Boga	Surubí	Paty
Don Quito	800 t	20 t	20 t	
Pez Pez	60 t			0,5 t
Mafrig				
Pesquera Santa Fe	80 t			
Pesquera Bruno				
Icticola Coronda	80 t	20 t		7 t
Mario Fabrizzi	500 t			
<b>TOTAL</b>	<b>1440 t</b>	<b>7,5 t</b>	<b>20 t</b>	

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del informe de tareas de control del Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe.

### Aproximarse al fenómeno de forma cualitativa

El ejercicio cuantitativo, utilizando como método de medición el promedio de los registros de tres monitoreos diferentes sobre las capturas por unidad de esfuerzo tiene sus evidentes limitaciones. La contrastación con elementos cualitativos nos puede ayudar en la validación o invalidación de los resultados numéricos inferenciales. Así pues, entre los registros de diversas entrevistas realizadas a pescadores se pueden destacar muchos elementos recurrentes.

Pluriempleo en el sector: “ese no es pescador de todo el año” o “ahora somos dos, pero en Semana Santa son más de diez canoas”.

Variabilidad en las capturas: “la pesca es así, a veces sale un montón y después no sale nada o muy poco, sale mucho durante la arribada, dos veces al año”.

Diversidad en las artes de pesca: “los que pescan en el canal, calan veinticinco metros en algunas partes, es para gente joven (...) en las canchas de la costa sacás

menos pero ahí tenés dorado y surubí porque van a comer ahí”. “En el canal sacás sábalo principalmente”<sup>9</sup>. “En Pueblo Esther tenés canchas de 400 brazas”, “yo pesco con redes de 180 brazas, pero hay otros que tiran con menos”, “muchos en estos días se van a pescar al puerto porque sale boga”

Diversos volúmenes de captura: “por lance salían dos o tres bogas y entre diez a quince sábalos de 2,2 kilos la mayoría” (Rosario, Isla Espinillo, 18/05/2022); “estoy sacando entre treinta y cuarenta piezas por lance, con sábalos de 2,5 kilos, pero en una cancha muy cercana no sacaban más de dos piezas” (Puerto Gaboto, 16/05/2022); “está saliendo un montón de sábalo, seis mil kilos de seis canoas, a tres lances por día” (Pueblo Esther, 22/04/2022); “lo que uno pesca en dos o tres meses, ahora se pesca en veinte días” (Rosario, Barrio Mangrullo).

Diversidad de precios y estrategias de venta: “Además de que bajan los precios tremendamente, cuesta horrores distribuirlos porque hay poca venta”;<sup>10</sup> “el sábalo lo están pagando \$60, el patí \$50 y el fino \$200”<sup>11</sup> (Rosario, Isla Espinillo, 16/05/2022); “el conflicto se generó porque el frigorífico de Entre Ríos nos pagaba \$80 el kilo de sábalo y los de acá nos querían dar 60 o 70” (Puerto Gaboto, 16/05/2022).

El modo de vida fluviourbano, o en otros términos, los pescadores que habitan en grandes conglomerados urbanos tienen mayores posibilidades y alternativas de comercialización por fuera del circuito de los frigoríficos. Mientras que en las pequeñas localidades costeras (fluviorrurales) no corren la misma suerte. Para la provincia de Santa Fe la cantidad de pescadores en proporción a los habitantes de las localidades es una buena muestra de ello (ver mapa 1). Para graficar aún más el enfoque cualitativo, se aumentará el detalle en la ciudad de Rosario, a partir de descripciones puntuales.

---

<sup>9</sup> Una braza es el largo entre una mano y la otra al estirar la red. Se calcula 1,5 m. Por lo tanto 400 brazas son 266 m.

<sup>10</sup> Extraído de: <http://brujulacomunicacion.com.ar/los-peces-son-ajenos/>

<sup>11</sup> Se denomina fino a las especies boga, dorado y surubí principalmente.

**Cuadro 5.**  
Relevamiento de precios en noviembre de 2020. Precio por kilo

		Puerto Gaboto (1)		Ramallo (2)		Paraná (3)	Rosario	
		Frigorífico	Cooperativa Alto Verde	Frigorífico	Cooperativa de pescadores	Puestos de pescadores	Cooperativa Siglo XXI (4)	Acopiadores Espigón (5)
Boga	Precio que se le paga eviscerado al pescador	\$ 35	\$ 60			\$ 150	\$ 50	\$ 80
	Precio que se paga despinada		\$ 170			\$ 180		
	Venta al público		\$ 150			\$ 150	\$ 150	\$ 180
	Venta a la pescadería						\$ 100	
	Venta despinada al público en pescadería		\$ 299			\$ 180		
Sábalo	Precio que se le paga eviscerado al pescador	\$ 25	\$ 40	\$ 12		\$ 60	\$ 20	\$ 35
	Venta a la pescadería		\$ 50					
	Venta al público		\$ 100			\$ 60	\$ 40	\$ 100
Tarucha	Precio que se le paga eviscerado al pescador		\$ 35				\$ 20	
	Venta del filet al público (6)		\$ 180			\$ 200	\$ 180	
	Venta del filet a la pescadería						\$ 150	
Patí	Precio que se le paga eviscerado al pescador		\$ 40	\$ 40	\$ 100	\$ 80	\$ 20	\$ 30
Amarillo	Venta al público				\$ 120	\$ 80	\$ 75	\$ 100
Moncholo	Venta al público en rodajas embandejado		\$ 120					
	Venta a la pescadería		\$ 65				\$ 50	
Dorado	Precio que se le paga eviscerado al pescador				\$ 150	\$ 150		\$ 80
	Venta al público				\$ 180	\$ 150		\$ 180
	Venta a la pescadería							
Surubí	Precio que se le paga eviscerado al pescador							\$ 100
	Venta al público (7)							\$ 240

Notas: (1) En Puerto Gaboto se pagan \$6 por kilo a la comuna por la fiscalización; (2) se trata de una cooperativa en donde la diferencia entre lo que se le paga al pescador y el precio de venta cubre los gastos para el funcionamiento de la misma cooperativa; (3) se trata de puestos de venta de pescado fresco en la costa atendidos por los mismos pescadores; (4) ellos le compran a Espigón, Remanso, bajada Botar, bajada Escauriza y Puerto San Martín principalmente en la temporada alta; (5) aquí se producen dos canales de venta: a) el pescador vende directo al público que se acerca a la costa y b) el pescador le vende a un acopiador que llega con algún vehículo y lo vende en los barrios (ver mapa 2); (6) solo se vende en filete y hay que tener en cuenta que se pierde el peso de la cabeza y la cola; (7) hay que tener en cuenta que el peso de la cabeza es importante y se desaprovecha.

Fuente: elaboración propia sobre la base de entrevistas telefónicas realizadas en noviembre de 2020.

### **Caso A (septiembre de 2019)**

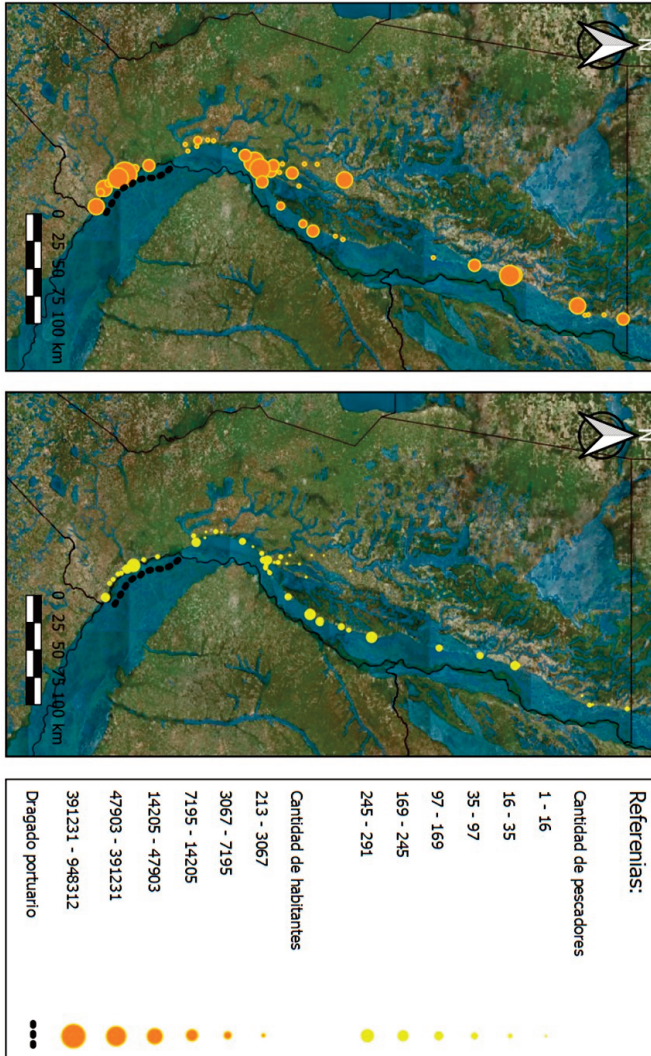
Un pescador que vive en el barrio Santa Lucía y pesca en el espigón con una red de 102 m suele hacer jornadas que van desde las seis de la mañana hasta las seis de la tarde. En ese tiempo completa tres o cuatro lances. Nos comenta que el precio al que le vende al acopiador es de \$35 el kilo de sábalo y \$85 el kilo de dorado y boga. Viaja en una moto económica y vende una parte directo al público y lo que le queda al acopiador cuando llega al finalizar la jornada. El acopiador que le pagó \$35 el kilo de sábalo, lo vende despinado a \$450. También afirma que en esta época empieza a menguar la pesca. En el último lance dijo que sacó cuatro dorados y seis sábalos y dice que unos días durante la semana suele ir a pescar a Puerto San Martín, pero que si bien ahí sale más en época de boga, por los cereales del puerto, sigue también en Rosario principalmente por la venta directa. Nos comenta que ahí suelen ser cuatro embarcaciones. En verano, incluso menos, porque muchos se instalan en Puerto San Martín para la pesca de la boga. Y que en Semana Santa suele haber más de diez canoas. Respecto del precio de los pescados nos planteó que el sábado lo están vendiendo a los acopiadores a \$30 el kilo y estos suelen venderlo a \$450 la pieza despinada. Por lo general, un sábalo de tres kilos, tanto los acopiadores como en la venta de los pescadores sin intermediarios, nos afirman que se está vendiendo a \$250. La boga en cambio la venden a \$280 el kilo y los acopiadores les pagan \$80 el kilo. Según afirma un acopiador, este no podría ser intermediario si también participará el frigorífico, solo en algunas ocasiones, peleando y disputando el precio.

### **Caso B (junio de 2019)**

Dos familiares pescadores salen todos los martes a la mañana en una moto con un carrito y se desplazan nueve kilómetros hasta donde está su canoa estacionada en la casa de otro pariente. Esta casa se encuentra en un asentamiento irregular, sin servicios de recolección de basura ni cloacas, se trata de un barrio de pescadores de la zona sur de la ciudad de Rosario. La casa es a su vez el principal lugar de acopio y venta. Y se destaca en este caso también el camino que hacen en moto con carro semanalmente hasta el barrio costero en donde tienen estacionada la canoa. En este barrio costero, se embarcan y cruzan el canal principal del río hasta llegar a su “rancho” en el brazo conocido como Los Marinos. Para llegar allí, de-

**Mapa 1.**

Distribución y cantidad de pescadores y habitantes en las mismas localidades.



Fuente: elaboración propia utilizando el Sistema de Información Geográfica QGIS y sobre la base del Padrón Único de Pescadores de Santa Fe 2019 y el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.



penden de las condiciones de la altura del río, esto condiciona el trayecto que puede ser más o menos largo. El rancho es una casilla de chapas reutilizadas y ubicada en el canal Los Marinos (que era del abuelo de los pescadores). Allí suelen pasar más de un día, a veces van el martes y vuelven el jueves. Para estas jornadas de más de veinticuatro horas, necesitan de un proveedor de hielo; mantienen el pescado en viejas heladeras sin motor que usan de cajas térmicas. A su regreso, vuelven con la moto y el carro lleno de pescado hasta el barrio de ellos donde tienen un lugar en su casa con tres freezers y proveen de pescado a los vecinos. La cancha que utilizan no está en el canal principal, sino en el riacho secundario donde se encuentra el rancho. Suelen mencionar el tema de que muchos son pescadores ocasionales: solo pescan en Semana Santa o cuando hay mucha pesca. Mencionaron a los tres acopiadores que hay en el barrio de pescadores y lo injusto del precio que le pagan al pescador. También mencionaron que en algunas oportunidades le han comprado pescado a uno de los acopiadores para revender en su barrio.

### **Caso C (mayo de 2019)**

Dos pescadores: uno es el propietario de las herramientas de trabajo (se trata de un pescador que se destaca del resto por la calidad del equipo que tiene, por la experiencia y los largos años en la actividad); el otro es un pescador que lo “ayuda” (se trata de la figura de un socio mediero. Este se queda con un porcentaje menor de aquello que pescan). Cada uno elige su estrategia de comercialización. El día que los acompañamos hicieron dos lances en toda la jornada. El segundo lance fue de una hora y diez minutos de deriva y tuvo la particularidad de ser más largo que otros pescadores, ya que logra en un tramo saltar un enganche del fondo con una maniobra de tensado del trasmallo. En ese lance se extrajeron catorce bogas, cien sábalos, diez armados y tres patíes. En un momento dado nos cruzamos con un pariente lejano del pescador experto, luego de que se reconocen, hablan sobre la pesca, este nuevo pescador le comenta que ha pescado apenas unos diez sábalos. Los pescadores con los que vamos en la canoa pescaron más de cien, entonces, decide pasar unos diez sábalos a la embarcación de su pariente, en forma de regalo. Este los recibe con una alegría moderada. Agradece y se va con su lancha en la dirección contraria. El pescador que nos guía nos comenta que es un muchacho con dificultades y que lo pone feliz verlo trabajar en el oficio. El equipo de pesca se

compone de un casco de fibra de vidrio moderno, un motor fuera de borda de 60 hp y un trasmallo de 400 m de longitud. El lugar de embarque es compartido con otros pescadores. Allí hay no solo turnos por orden de llegada para realizar los lances en “la cancha”, sino también turnos para hacer la venta directa a los vecinos que se acercan a la costa en busca de pescado fresco. En este caso, ambos pescadores participan de la venta directa en los momentos de espera entre un lance y otro. Entre los lances el tiempo se distribuye en el desmayado (sacar los peces de la red), limpieza de la canoa, revisión y plegado de la red para el próximo lance, bajar los pescados, eviscerar algunos y realizar la venta directa en los turnos correspondientes. La venta directa en la costa es siempre muy limitada y precisan vender la mayor parte por otras vías. Estas son diferentes para uno y otro. El socio mediero se lleva al final de la jornada en su bicicleta la cantidad de pescado que la capacidad que su vehículo le permite y esto en condiciones muy precarias. Allí vuelve hasta su barrio que está a unos cuatro kilómetros del costero. Por otro lado, el dueño de las herramientas de trabajo vive en un barrio costero de pescadores (La Florida), allí coordina con su esposa, y madre de sus hijos, para que lo reciba en la costa y ayude a bajar los volúmenes de captura. Ella cruza con un carro de supermercado y lleva en un par de viajes las capturas de la jornada, principalmente sábalos, al acopiador que tiene un puesto de venta de pescados ahí en el barrio; hay otra parte que lleva a su casa, principalmente armado, patí y dorado, para vender a vecinos y otros clientes cercanos, en algunos casos la pesca transformada en empanadas, filete o milanesas. En el lance en el que acompañamos a este pescador, quizás sobreactuando bajo nuestra presencia (no lo sabremos), observamos algo particular. El proceso de desmalle, estando aún embarcados, fue acompañado de un gran número de devolución de sábalos, también de otras especies, al agua baja talla, esto se suma al obsequio de diez sábalos a otro pescador. Esto sucede probablemente porque su principal ganancia la obtiene de la venta directa y no de la entrega de todo el volumen de captura a un acopiador o frigorífico. De aquí que surja un límite diario de posible venta y almacenamiento.

Estas historias se replican por docientos para el caso de Rosario y dan cuenta de las estrategias de venta existentes por fuera de los frigoríficos. Un gran antecedente fue el relevamiento de puntos de venta que se realizó en el marco del Programa Pesca Artesanal Rosario que funcionó entre los años 2009 y 2014. El resul-

**Mapa 2.**

Puntos de venta de pescado de río fresco en la ciudad de Rosario



Fuente: elaboración propia utilizando el Sistema de Información Geográfica QGIS y sobre la base de datos obtenidos del Programa Pesca Artesanal Rosario de la Municipalidad de Rosario

tado de los puntos de venta con diversos grados de formalidad e informalidad se expone a continuación.

## Discusión

La indagación sobre la economía no contabilizada de la pesca fluvial en la Argentina no cuenta con ningún antecedente de investigación, exceptuando algunos informes de organismos públicos. En este trabajo se ha realizado una aproximación cuantitativa para la cuenca del Paraná tomando como referencia metodológica la proyección de las capturas por unidad de esfuerzo (CPUE). Es decir, lo cuantitativo abordado desde la extracción (producción). Aún queda por indagar y contrastar lo cuantitativo desde la comercialización (venta)<sup>12</sup>, lo cual presenta grandes dificultades y razón por la que aquí se decide iniciar ese trabajo con una metodología cualitativa que se centre en la provincia de Santa Fe para la escala provincial y luego en la ciudad de Rosario para la escala municipal. Los monitoreos biológico-pesqueros, luego de los reportes estadísticos detallados, culminan siempre en breves párrafos que se repiten a modo de recomendación, que son en definitiva los que guían las políticas públicas a implementar. Ya sea en el informe de desembarco de 2015 (Del Barco *et al.*, 2016), en el de 2016 (Rozzatti *et al.*, 2017), así como en el de 2017 (Rozzatti *et al.*, 2018), en todos ellos se repite una misma conclusión “es aconsejable no incrementar y si es posible disminuir la presión de pesca mientras no se verifique un nuevo reclutamiento exitoso”.

Los monitoreos sobre el recurso ictícola que realiza la nación y las provincias persiguen una finalidad de predicción-preservación respecto del éxito reproductivo y reposición de las especies de valor comercial. A pesar del mejoramiento de estas estadísticas pesqueras, encontramos altos niveles de incertidumbre en sus modelizaciones matemáticas de predicción.

Se trata de sistemas de alta complejidad con tendencias a decisiones políticas que aplican principios precautorios conservadores. A lo que se suma la dificultad

---

<sup>12</sup> Ver por ejemplo [https://www.ellitoral.com/area-metropolitana/cooperativa-alto-verde-vendio-1-300-kg-pescado-horas\\_0\\_GUnx13y5rY.html](https://www.ellitoral.com/area-metropolitana/cooperativa-alto-verde-vendio-1-300-kg-pescado-horas_0_GUnx13y5rY.html)

para gestionar los diversos intereses en tensión, entre los cuales están los subsidios a los pescadores afectados, en los casos de vedas parciales o totales. Es evidente que faltan controles por parte del Estado y una mejora en las estadísticas pesqueras. A su vez, para el caso de la provincia de Santa Fe, que tiene posiblemente la mejor legislación pesquera, se destaca que la figura de los puertos de fiscalización es una muestra de la no correlación en las políticas públicas entre la “infraestructura espacial” y la “burocracia legal”. Ni los biólogos pesqueros, ni los organismos del Estado saben qué volumen de peces se está sacando.

En este trabajo se propone discutir la tesis del ecologismo de los pobres (Martínez Alíer, 2010). Para este caso de estudio la complejidad ecológica para evaluar la sobreexplotación del recurso no posibilita la toma de decisiones desde una racionalidad económico-ecológica popular por parte de los pescadores. No están en condiciones de tomar esa decisión, y los biólogos pesqueros realizan sus estudios a partir de un principio precautorio, justificado más por la incertidumbre que por las certezas. La tesis de la tragedia de los comunes de Hardin (1968) muy bien refutada por Ostrom (2000), encuentra su límite ante sistemas ecológicos de alta complejidad. Sistemas cuya predicción futura en el corto y mediano plazo es incierta para el cuerpo de científicos (biólogos-pesqueros) que la estudian con los datos disponibles hasta el momento.

A su vez, un gran número de pescadores posee proyecciones de futuro laboral, de economía de subsistencia cortoplacista y tradiciones laborales familiares que los alejan de la idea del ecologismo popular en lo que refiere a los acuerdos de gestión comunitarios sobre los bienes comunes. Para preservar el recurso pesquero no es posible depender de los esporádicos operativos de la policía rural, la policía vial o prefectura naval. Tampoco han sido garantía de control las declaraciones juradas de los frigoríficos. Se precisa de otros mecanismos para aproximarse mejor a la cuantificación de los volúmenes de capturas, tallas y especies. La figura de los puertos de fiscalización en la provincia de Santa Fe es una muestra de la no correlación en las políticas públicas entre la “infraestructura espacial” y la “burocracia legal”. Si esto ocurriera, en los puertos de fiscalización, se produciría allí el verdadero monitoreo y la posibilidad de estadísticas rigurosas para el sector de la pesca artesanal fluvial. Se podrían conocer las tallas, las CPUE por canoa, la cantidad de

días al año que trabajó cada canoa. Las series estadísticas que podrían proveer los controles permanentes de los puertos de fiscalización posibilitarían una mayor rigurosidad en los insumos para los estudios de la biología pesquera, y de ello se desprende la facilidad para la toma de decisiones para establecer vedas que contribuyan a mantener la reproducción de los stocks pesqueros, aplicar subsidios o aumentar el precio sostén para mantener un ingreso monetario mayor en los casos de reducción de los días de pesca habilitados. El rol del Estado para la toma de decisiones económico-ecológicas y la posibilidad de un mayor control y monitoreo es una evidencia que surge de este estudio. Hay otro aspecto de la presión de pesca que refiere al sector de la pesca deportiva (clubes, competencias, federados con licencia) y recreativa popular<sup>13</sup> que merece otra investigación específica y es posible que su análisis arroje resultados que superen las subestimaciones actuales que carecen de todo rigor en su aproximación cuantitativa y movilizan un importante sector económico (turismo, pesca de carnada, indumentarias, etc.). Para la economía popular de la pesca, la diferencia entre pesca rural y urbana, es uno de los elementos de importancia en la actualidad. Esto se debe a la posibilidad del comercio de cercanía de un variado y voluminoso mercado de consumidores de proximidad. En este trabajo solo se aborda el caso de la ciudad de Rosario, el cual es muy ilustrativo de este fenómeno. Aquí coincidimos con el geógrafo Álvaro Álvarez, para quien:

la economía urbana se compone de dos circuitos, distintos pero interconectados, uno superior y uno inferior. El primero está conformado por el comercio moderno y las industrias modernas, el comercio de importación y exportación, la industria de exportación, el sistema bancario, comerciantes mayoristas y actividades vinculadas al transporte y la circulación (logística), todas actividades que son intensivas en capital y dominadas por el uso de tecnologías modernas en el proceso productivo. Actividades que disponen del acceso a crédito bancario, a la financiarización. En este circuito superior proliferan las empresas transnacionales monopólicas u oli-

---

<sup>13</sup> La pesca deportiva es una actividad muy popular y de gran masividad. Es practicada por todos los sectores sociales, desde los más adinerados, que pagan para tener lo más nuevo en equipos, excursiones con lanchas, cañas y guías de pesca, hasta lo más limitados que con un palo, una tanza, anzuelo, lombrices y una bicicleta se arriman a la costa más cercana. No existe ni una aproximación relativa respecto a los volúmenes de extracción y las artes de pesca practicadas por pescadores aficionados.

gopólicas y el Estado juega un rol central en la construcción de los marcos de posibilidad para el desarrollo de estos grandes actores como en la provisión de infraestructura y fuentes de financiamiento. El circuito inferior de la economía urbana está conformado por las actividades tradicionales, no modernas, que son intensivas en trabajo y de pequeña escala. Actividades centrales en la subsistencia de amplios sectores sociales, dado que son fundamentales en la generación de empleo y cubren un amplio espectro e incluyen el trabajo artesanal, la producción industrial y comercial minorista, los servicios, las tareas domésticas y de cuidado, el transporte de pequeña escala, entre otras. (De Olivera (2012), Santos (1979), citados en Álvarez, 2021: 43)

Una actividad que genera trabajo genuino, aporta ingresos económicos a numerosas familias y provee de un alimento saludable y soberano a la población debería tener un mayor foco de atención. Los antecedentes en otras regiones del mundo que agotaron sus recursos pesqueros fluviales por sobreexplotación sobran. El último hecho significativo se dio en 2020 cuando el Ministerio de Agricultura y Asuntos Rurales de China declaró una prohibición total de la pesca en el río Yangtsé por los próximos diez. La decisión, según se informó en diversos medios, afectó a ciento diez mil barcos pesqueros y doscientos ochenta mil pescadores en las diez regiones que comprenden la cuenca del Yangtsé. En el actual contexto de cambio climático, y frente a la más severa bajante que aconteció en el río Paraná, se requiere de mayores esfuerzos y recursos por parte del Estado para la planificación de la sostenibilidad de la pesca artesanal fluvial en el mediano y largo plazo.

## Bibliografía

Abib, M.; Freyre, M.; Fontanarrosa, M. E.; Del Barco, D. y Ferraris, N. (2003). "Calidad nutricional de las grasas de pescados del río Paraná de consumo masivo en Santa Fe". *Revista FABICIB*, n° 7, 127-133.

Abib, M.; Freyre, M.; Palmioli, N.; Del Barco, D. y Ferraris, N. (2005). "Contenido en colesterol en porción comestible de peces del valle aluvial del Río Paraná". *Revista FA-BICIB*, n° 9, 111- 114.

Álvarez, Á. (2021). *Infraestructuras de transporte y disputas territoriales. La IIRSA en Santa Fe*. CABA/Tandil: CLACSO/UNICEN.

Álvarez, M.; Ortega, M.; Mantinian, J. y Liotta, J. (2017). *El comercio de pescados y mariscos en el mercado interno de Argentina. Informe CPRVM N° 3. Pesca continental en la Cuenca del Plata*. Argentina: Ministerio de Agroindustria. Disponible en: [https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/promocion\\_consumo/informes/\\_archivos//171200\\_Mercado%20Interno%20de%20la%20Pesca%20Continental.pdf](https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/promocion_consumo/informes/_archivos//171200_Mercado%20Interno%20de%20la%20Pesca%20Continental.pdf).

Arelovich, L. (2021). "Los desafíos del ordenamiento territorial frente a la complejidad del territorio pesquero fluvial. El caso de los pescadores del gran Rosario, Santa Fe". En Orsini, G. A.; Domínguez, N. A.; Serfaty, N. y Weidmann, G. (comps.), *XIII Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales. Estrategias territoriales ante problemáticas globales en escenarios de incertidumbre* (23-34). Buenos Aires: Imago Mundi.

Aymar Jiménez, P. (2023). "Efectos de la supervisión de cooperativas de ahorro y crédito ecuatorianas, periodo 2012-2019". En Gago, V.; Cielo, C. y Tassi, N. (comps.), *Economías populares: una cartografía crítica latinoamericana*. CABA: CLACSO.

Bifaretti, A. E.; Brusca, E. A. y Jairala, M. (2014). "Cambios socioeconómicos y demanda de carnes: ¿cómo se construye el mapa del consumo de proteínas cárnicas en el mercado argentino?". Presentado en *XLV Reunión Anual de la AAEA y IV Congreso Regional de Economía Agraria*, 21-23 de octubre. Asociación Argentina de Economía Agraria, CABA, Argentina. Disponible en: <http://www.ipcva.com.ar/files/AAEA2014web.pdf>.

Castillo, T.; Arelovich, L. y Urcola, M. (2019). "Las organizaciones de pescadores artesanales en el campo de la agricultura familiar. Una aproximación a su estudio en la provincia de Santa Fe". Presentado en las *XI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos*, 5-8 de noviembre. Buenos Aires, Argentina.



- Ciappini, M. C.; Gatti, M. B.; Cabreriso, M. S.; Chaín, P. N.; González Pierini, E. y Piazza Simoni, N. (2021). "Comparación de consumo de pescado de río en ciudades costeras al río Paraná: Rosario y conglomerado Corrientes-Resistencia". *DIAETA*, vol. 39, n° 173, 28-37.
- Ciappini, M. C.; Gatti, M. B.; Chaín, P. N.; Cabreriso, M. S. (2019). "Perfil lipídico de tres especies de pescados de agua dulce: boga (*Leporinus obtusidens*), dorado (*Salmi-nus brasiliensis*) y surubí (*Pseudoplatystomacorus cans*)". *Revista de Ciencia y Tecnología*, n° 32.
- Contreras, R. H.; Itzel, J.; Vargas, C. y Pérez Castro, A. B. (2017). "Hacia una antropología económica de las formas contemporáneas de ganarse la vida". *Revista San Gregorio*, n° 18, 158-169.
- Coraggio, J. L. (ed.) (2017). *Miradas sobre la economía social y solidaria en América Latina*. Los Polvorines: UNGS.
- Coraggio, J. L. y Loritz, E. (2022). *Economía popular: entre la emergencia y la estrategia*. Buenos Aires: Ciccus.
- Del Barco, D.; Rozzatti, J. C.; Civetti, R. y Fandiño, B. (2015). *Monitoreo de desembarcos de la pesquería artesanal de *Prochilodus lineatus* (sábalo) período 2009-2014*. Santa Fe: Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/217058/1127410/file/Monitoreo%202009-2014.pdf>.
- Del Barco, D.; Rozzatti, J. C.; Civetti, R.; Fandiño, B. y Demonte, L. D. (2016). *Monitoreo de desembarcos de la pesquería artesanal de *Prochilodus lineatus* (sábalo) período 2009-2015*. Santa Fe: Ministerio de Medio Ambiente. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/229360/1200955/file/Monitoreo%202009-2015.pdf>.
- Delpiani, G., Delpiani, S. M.; Deli Antoni, M. Y.; Covatti, A. M.; Fischer, L.; Lucifora, L. O.; Díaz de Astarlo, J. M. (2020). "Are we sure we eat what we buy? Fish mislabeling in Buenos Aires province, the largest sea food market in Argentina". *Fisheries Research*, vol. 22.

- Dumont Ferro, D. (2008). *Características, problemática y perspectivas de la exportación de sábalos en la República Argentina*. Tesis de licenciatura en Especialista en Operaciones de Comercio Exterior. Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas, Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Santa Fe.
- Gómez, M. I.; Balboni, L.; Arrieta, P.; Liotta, J. (2020). *Informe Biológico de la Campaña 52 del Proyecto "Evaluación biológica y pesquera de especies de interés deportivo y comercial en el Río Paraná, Argentina"*. Argentina: Ministerio de Economía.
- Gordillo, G. (1992). "De la articulación a la subsunción. Consideraciones sobre el status de las formas domésticas de producción en el capitalismo periférico". *Cuadernos de Antropología Social*, n° 6.
- Grabois, J. (2014). "Precariedad laboral, exclusión social y economía popular". *Sustainable Humanity, Sustainable Nature: Our Responsibility*, extra series 41.
- Hardin, G. (1968). "The Tragedy of the Commons". *Science*, vol. 162, n° 3859, 1243-1248.
- Leahy, S. (15/4/2021). "Revealed: seafood fraud happening on a vast global scale". *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/environment/2021/mar/15/revealed-seafood-happening-on-a-vast-global-scale>.
- Lins Ribeiro, G. (2007). "El sistema mundial no hegemónico y la globalización popular". *Série Antropologia*, vol. 410.
- Luna, D. H. (2014). "Economía campesina: convivencia o dependencia con el capitalismo hegemónico". *Theomai*, n° 30.
- 40            Martínez Alier, J. (1998). *Curso de economía ecológica*. México DF: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- \_\_\_\_\_ (2010). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria.
- Max-Neff, M. y Smith, P. B. (2014). *La economía desenmascarada. Del poder y la codicia a la compasión y el bien común*. Barcelona: Icaria.

Ortega, M.; Liotta, J.; Álvarez, M. y Mantinian, J. (2021). *Informe DPP N° 01/2021. Mercado interno de pescado de río procedente de frigoríficos de la baja cuenca del Plata en Argentina. Datos de 2019*. Argentina: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Disponible en: [https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/pesca\\_continental/informes/otros\\_informes/\\_archivos/000000\\_Cuencas%20Fluviales%20-%20General/210201\\_Informe%20DPP%20Nro1%20-%202021.pdf](https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/pesca_continental/informes/otros_informes/_archivos/000000_Cuencas%20Fluviales%20-%20General/210201_Informe%20DPP%20Nro1%20-%202021.pdf).

Ostrom, E. (2000 [1990]). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez Sperat, R. y Parnas, M. J. (2019). "Sistema de cuentas nacionales y economía no observada. El caso de la agricultura familiar en el PBG de Santiago del Estero (Argentina)". *Mundo agrar*, vol. 20, n° 45, 127-127. Disponible en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1515-59942019000300127&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-59942019000300127&lng=es&nrm=iso).

Rozzatti, J. C.; Civetti, R.; Fandiño, B. y Demonte, L. D. (2017). *Monitoreo de desembarcos de la pesquería artesanal de Prochilodus lineatus (sábalo) período 2009-2016*. Santa Fe: Ministerio de Medio Ambiente de Santa Fe. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/238529/1257107/file/Monitoreo%202009-2017.pdf>.

\_\_\_\_ (2018). *Monitoreo de desembarcos de la pesquería artesanal de Prochilodus lineatus (sábalo) período 2009-2017*. Santa Fe: Ministerio de Medio Ambiente de Santa Fe. Disponible en: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/246705/1297369/file/Monitoreo%20de%20Desembarcos%20de%20la%20Pesquer%C3%ADa%20Artesanal%20de%20Prochilodus%20lineatus%20\(SABALO\)%20PERIODO%202009-2017.pdf](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/246705/1297369/file/Monitoreo%20de%20Desembarcos%20de%20la%20Pesquer%C3%ADa%20Artesanal%20de%20Prochilodus%20lineatus%20(SABALO)%20PERIODO%202009-2017.pdf).

Schuster, F. L. (2005). "Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva". En Schuster, F. L.; Naishtat, F. S.; Nardacchione, G. y Pereyra, S. (comps.), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea* (43-83). Buenos Aires: Prometeo.

Sosa Escudero, W. y Alaimo, V. (2000). “La economía oculta en Argentina: evidencias basada en encuestas de gasto”. En Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (ed.), *La economía oculta en la Argentina*. Argentina: FIEL.

Testa, M. E. (2021). “Trazabilidad de la pesca. La demanda global y la situación argentina”. *Círculo de políticas ambientales*. Disponible en: <https://circulodepoliticambientales.org/trazabilidad-de-la-pesca-la-demanda-global-y-la-situacion-argentina/>.

Tsing, A. L. (2023). *Los hongos del fin del mundo. Sobre la posibilidad de vida en las ruinas del capitalismo*. Buenos Aires: Caja Negra.

Wierny, M. (2006). “La economía no observada en la industria manufacturera argentina”. *Desarrollo económico*, vol. 46, n° 183.



# realidad económica

Nº 365 • AÑO 54

1º de julio al 15 de agosto de 2024

ISSN 0325-1926

Páginas 43 a 60

PRODUCCIÓN AGROPECUARIA Y SUS ACTORES

## Divergencias en la rentabilidad según estratos de productores de la región pampeana argentina\*

Sebastián Leavy\*\*

\* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el II Seminario de Producción y Comercialización de Granos, organizado por el Programa de Investigación de la Producción y Comercio de Granos - (PROINGRA) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), la Universidad Nacional de Rosario (UNR), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Departamento de Economía Política del Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini" (CCC), los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2021.

\*\* Licenciado en Ingeniero Agrónomo por la Facultad de Ciencias Agrarias (FCA) de la UNR, magíster en ciencias en Agronegocios por la Universidad Federal de Río Grande do Sul (UFRGS) y doctorando del Centro de Estudos e Pesquisas em Agronegócios (CEPAN) de la UFRGS. Investigador del Departamento Socioeconómico del INTA en la Agencia de Extensión Rural (AER) y profesor en la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNR, Parque Villarino, CC N° 14 (S2125ZAA), Blvd. Villarino, Zavalla, Santa Fe, leavy.sebastian@inta.gob.ar, sebaleavy@yahoo.com.ar. ORCID: 0000-0002-8287-6254.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: noviembre de 2023

ACEPTACIÓN: abril de 2024



## Resumen

La evolución de los diferentes procesos estudiados en el territorio agropecuario muestra una disputa latente entre actores en función de sus intereses. El objetivo del trabajo es identificar los agentes y caracterizar sus esquemas comerciales agropecuarios tradicionales con sus variantes que se reflejan en el margen bruto de cada actividad agrícola. Durante el año 2021 se realizaron entrevistas semiestructuradas direccionadas a distintos agentes ubicados en el centro y sur de Santa fe y noroeste de Buenos Aires, bajo una muestra no probabilística intencional. Los resultados permiten seccionar en tres estratos el sector de la producción con diferentes vínculos comerciales entre agentes del territorio agrario pampeano: a) productor pequeño que comercializa con la cooperativa y/o acopio (P); b) productor mediano que comercializa 50% con cooperativa y 50% con corredor (M) y c) productor grande que comercializa con exportador en forma directa (G). En el caso del trigo la diferencia entre el margen bruto de (P) y (M) es del 26%, mientras que comparando (P) con (G) la diferencia se amplía al 68%, equivalente a 66,31 dólares por hectárea. Para la soja de segunda la diferencia entre el margen bruto de (P) y (M) es del 10%, mientras que comparando (P) con (G) la diferencia se amplía al 32%, equivalente a 56,47 dólares por hectárea. Esto arroja que en el doble cultivo exista una diferencia de 122,78 dólares por hectárea. Se confirma la diferencia entre los valores de los insumos y los servicios que genera un impacto en el margen bruto en los estratos analizados.

**Palabras clave:** Rentabilidad – Agricultura – Inequidad

## Abstract

### Differences in Profitability by Producer Strata in the Argentine Pampas Region

The evolution of the different processes studied in the agricultural territory reveals a latent conflict between actors based on their interests. The aim of this work is to identify the agents and characterize their traditional agricultural commercial schemes, including the variations reflected in the gross margin of each agricultural activity. In 2021, semi-structured interviews were conducted with various agents located in central and southern Santa Fe and northwestern Buenos Aires, using a non-probabilistic intentional sample. The results allow for the division of the production sector into three strata with different commercial relationships among agents in the Pampas agricultural territory: a) small producers who trade with cooperatives and/or collection points (P); b) medium producers who trade 50% with cooperatives and 50% with brokers (M); and c) large producers who trade directly with exporters (G). For wheat, the difference in the gross margin between (P) and (M) is 26%, while the difference between (P) and (G) widens to 68%, equivalent to \$66.31 per hectare. For second-crop soybeans, the difference in the gross margin between (P) and (M) is 10%, while comparing (P) with (G), the difference increases to 32%, equivalent to \$56.47 per hectare. This results in a difference of \$122.78 per hectare in double cropping. The difference in the values of inputs and services confirms an impact on the gross margin in the analyzed strata.

**Keywords:** Profitability – Agriculture – Inequality

## Introducción<sup>1</sup>

**E**l territorio se entiende como el espacio donde interactúan diversos actores, conformando la sociedad que está interrelacionada con la naturaleza y el ambiente. Este último entendido, no solo desde el punto de vista natural o geográfico, sino desde lo cultural, en el que la información (local e internacional) que rodea a cada agente va conformando el desarrollo del territorio. En el mismo ocurren conflictos por el uso del suelo, externalidades negativas bajo distintas relaciones de poder. La evolución de los diferentes procesos estudiados muestra una disputa latente entre actores, donde cada uno de ellos ejerce su poder (por ejemplo, la disputa entre un poder económico y otro político) en función de sus intereses y los recursos que maneja. El capital económico es el que domina los procesos territoriales (Auer, Maceira y Nahuelhual, 2016).

El punto intermedio, entre la macro y la microeconomía, o sea el nivel medio, requiere integrar los conceptos de sistema agroindustrial (SAG), agronegocios y cadenas largas o cadenas globales de valor (CGV), que en la Argentina también están vinculados principalmente a la asimetría de información. Esta estructura a nivel medio permite ingresar en el territorio rural de la región pampeana. En el contexto del sistema agroindustrial, se ha observado una percepción generalizada de que la competencia perfecta es escasa, tanto en la etapa inicial en el sector de insumos como en el sector de la exportación. En los sectores de procesamiento y distribución existe el uso de poder de mercado, ejerciendo una fuerte asimetría (Kinnucan y Forker, 1987; Miller y Hayenga, 2001).

El SAG vinculado a la región pampeana se encuentra en una de las regiones más fértiles del mundo (Hall *et al.*, 1992). En las últimas tres décadas se generaron cambios significativos en el uso del suelo y, al analizar la conformación socioproductiva, también en la estructura del sector agropecuario. Por un lado, la expansión de la agricultura por la mayor rentabilidad financiera frente a las tierras nativas

---

<sup>1</sup> Agradecimiento a Adrián Balsa por las entrevistas realizadas.

y/o de ganadería (Magrin, Travasso y Rodríguez, 2005; Pengue, 2005; Viglizzo *et al.*, 2011) y, por otro lado, frente a los cambios en la producción de la tierra donde un alto porcentaje se produce sobre tierra alquilada (Reboratti, 2010).

Según Boyer *et al.* (2016) “el uso sostenible del concepto de sostenibilidad social de manera clara y fuerte es un camino que evita que se releguen las dimensiones sociales de la sostenibilidad para una reflexión posterior”. La sostenibilidad requiere de un cambio cultural, el cual es inevitablemente holístico y local. Los cambios culturales van más allá de ideas individuales, para abarcar grandes grupos, a niveles nacionales o globales, implicando políticas, instituciones y leyes. Cabe mencionar como ejemplo a Peretti (2017), quien desarrolla sobre el logro cultural más importante de la oligarquía terrateniente argentina: pasar desapercibida y mimetizarse con el eslogan “todos somos el campo”, con el fin de que el tamaño de las explotaciones agropecuarias sea un debate ausente.

La sostenibilidad sería un “wicked problem” debido a que se encuentra inserta en el cambio climático, con ecosistemas en colapso, contaminación por prácticas agroindustriales, deforestación y otros problemas socioecológicos (IPCC, 2007; McKibben, 2010; Waddock, 2011).

El posible pasaje a la sostenibilidad involucra un vínculo entre la propiedad de la tierra y la comunidad. Es más probable que los tomadores de decisión inviertan en capital social y en la creación de aprendizaje basado en organizaciones si ellos tienen tierra en propiedad, además de involucrarse con compromisos y preocupaciones comunales y sociales, aun a costa de beneficios económicos directos. Por lo tanto, en este caso, la inversión en capital social conlleva a resolver los problemas de manera holística e inclusiva, considerando las preocupaciones económicas y ambientales (Boyer *et al.*, 2016).

46

La sostenibilidad social entendida como mecanismo causal del cambio económico y ambiental sugiere la protección de las comunidades de su ambiente físico y económico a través de la inversión en el bienestar social. En este caso, la sostenibilidad ambiental se puede entender como un estímulo superior para una precondition de los cambios económicos y ambientales. Una visión integrada de la sostenibilidad sugiere que los problemas ambientales son últimamente sociales, no tecnológicos, y que los cambios tecnológicos son inextricables desde el cambio social.



La tendencia a la concentración productiva en la región pampeana argentina conlleva a su despoblamiento, a un incremento de la desigualdad, y es necesario contrarrestar este proceso a partir de una política fiscal diferenciada (Fernández, 2015). En el mismo sentido, Bert *et al.* (2011) plantean las posibilidades para el diseño de políticas agrícolas (mediante precios diferenciales de cultivos, exportaciones, impuestos o el subsidio de insumos) para que pueda preservarse la sostenibilidad económica de los pequeños agricultores, debido a que una vez que estos agricultores salen de la producción activa es poco probable que regresen. Esto conduce a dos patrones: a) una concentración de la producción (menos agricultores que operan en áreas más grandes) y b) un aumento en el área operada por arrendatarios.

Frente a esta problemática socioeconómica vinculada a los actores del territorio de pequeñas comunas de la región pampeana se persigue como objetivo identificar los agentes y caracterizar sus esquemas comerciales agropecuarios tradicionales con sus variantes. La relevancia de desarrollar este trabajo se basa en tornar presente las diferencias dadas por las economías de escala, que fueron estudiadas en Latinoamérica principalmente en las décadas de 1980, 1990 y 2000. Estas diferencias acumulativas a lo largo de los años permiten mejorar la capacidad negociadora de ciertos agentes, propiciando la salida de pequeños productores agropecuarios e impactando en la dimensión social del territorio.

## Revisión bibliográfica

Goldberg (1968) define el *agribusiness* como:

Un sistema de commodities engloba todos los actores vinculados con la producción, procesamiento y distribución de un producto. Tal sistema incluye el mercado de insumos agrícolas, la producción agrícola, operaciones de almacenaje, procesamiento, mayoristas y minoristas, demarcando un flujo que va de los insumos hasta el consumidor final. El concepto engloba todas las instituciones que afectan la coordinación de los estadios sucesivos del flujo de productos, tales como las instituciones gubernamentales, mercados futuros y asociaciones de comercio.

El estudio estuvo basado en el paradigma de estructura, conducta y desempeño de la organización industrial (Bain, 1968), donde cada sistema es estudiado en

términos de su lucro, estabilidad de precios, estrategia de las corporaciones y adaptabilidad. El sistema agroindustrial (SAG) es visto como un conjunto de relaciones contractuales entre empresas y agentes especializados, cuyo objetivo final es disputar el consumidor de determinado producto, resaltando la importancia del ambiente institucional y de las organizaciones de soporte al funcionamiento de las cadenas.

En el SAG las instituciones generan las reglas de juego de la sociedad y son representadas por las leyes, tradiciones y costumbres que caracterizan las diferentes sociedades y las organizaciones son aquellas estructuras formadas para dar soporte al funcionamiento de los SAG, tales como: empresas, universidades, cooperativas y asociaciones de productores, entre otros, siendo estos los verdaderos agentes que hacen los SAG funcionar (Zylbersztajn, 2000).

Albaladejo y Cittadini (2017) localizan en los territorios –agrociudades– una categoría social de la agricultura familiar y, por otro lado, el agronegocio, que tiene una intensa actividad discursiva en la sociedad. Asimismo, mencionan la existencia de otro personaje, anclado en el territorio local, que probablemente sea un factor de estabilidad de la actividad en el territorio. El trabajo de López Castro *et al.* (2019) reflexiona sobre los actores del agro pampeano según clase y fracciones de clase. Albanesi (2021), analizando dos tipos de localidades del sur de Santa Fe, señala que el impacto social local del crecimiento económico en territorios agrícolas es poco discutido.

En los agronegocios es imperante el estudio de gestión y los costos de los procesos con el fin de incrementar la competitividad y dar soporte al proceso decisorio (Santos *et al.*, 2020). A pesar de la existencia de una gran diversidad de esquemas de comercialización y formas de caracterizarlos, Rodríguez Sáenz y Riveros (2016) establecen una serie de criterios que permite identificar elementos comunes para clasificarlos (cuadro 1).

48

La organización de los productores agropecuarios puede ser a nivel formal o informal; la diferenciación del producto según el nivel de valor agregado; la distancia según el número de intermediarios; el relacionamiento social entre los agentes según la confianza y el tipo de acuerdo según la existencia previa de acuerdos a la transacción, producto de la negociación entre las partes (cuadro 1). A partir de

**Cuadro 1.**  
Criterios a considerar en esquemas comerciales

Criterios	Niveles
Organización de los productores	No organizados
	Organizados de manera informal
	Organizados y formalizados
Diferenciación de los productos que comercializan	No diferenciado ni valorizado
	Diferenciado sin certificación
	Diferenciado mediante certificación
Distancia entre productor y consumidor final	Corta (máximo 1 intermediario)
	Larga (2 o más intermediarios)
Calidad de relacionamiento en términos de proximidad social	Distante
	Próximo
Tipos de acuerdos y nivel de formalización de la relación	Informal y acuerdos informales
	Formal y acuerdos informales
	Formal y acuerdos formales

Fuente: adaptado de Rodríguez Sáenz y Riveros (2016).

estos, identifican tres esquemas de comercialización: circuitos cortos, encadenamientos productivos y encadenamientos comerciales de productos diferenciados.

La teoría de la producción basada en la eficiencia de la distribución de recursos vincula la productividad con la producción. Según la distribución de los factores de producción utilizando un nivel tecnológico se obtiene la función de producción a partir de los recursos tierra, mano de obra, capital, tecnología y capacidad empresarial. Smith y Mason (1997) desarrollan la relevancia de la teoría de costos en el control de los recursos financieros de una actividad dada.

En la Argentina el principal agente de obtención de divisas es el sector agropecuario pampeano. El sujeto agrícola hegemónico es una alianza de intereses entre sectores económicos, en muchos casos concentrados, en la cadena agroindustrial. Existe una relación entre los agentes económicos, visiblemente identificados con la tierra pampeana, que se cristaliza en la política económica cuando existen disputas, resultando en una estructura productiva desequilibrada y acentuando el desequilibrio para mantener su hegemonía (Mattos, 2017).

La ecorregión pampeana con veinte millones de hectáreas es una de las seis mayores áreas del mundo en la producción de granos. Los sistemas agrícolas son sistemas complejos donde interactúa la toma de decisión humana con diversas retroalimentaciones de los ecosistemas naturales. Los *drivers* económicos han favorecido la expansión de la agricultura en la región pampeana. En los últimos años los arrendatarios producen la mitad de la superficie de la región pampeana (Reboratti, 2010).

La producción agrícola de la región pampeana presenta un proceso de concentración en el número de las explotaciones agropecuarias (EAP) desde hace más de seis décadas. El trabajo de Martínez Dougnac y Tort (2003) en el partido de Pergamino destaca que entre 1960 y 1999 desapareció el 70% de las EAP. Leavy y Dewes (2022) reafirman la disminución en el número de productores al 2002, así como la tendencia a la disminución (aún más) en el número de productores al 2030.

Fernández (2010) destaca la superioridad de la escala de los agentes de mayor tamaño que permite realizar contratos con proveedores de insumos y servicios, reflejando mejoras en los costos de comercialización y amortización de la inversión de capital. Pierri (2017) desarrolla la evolución de los costos agrícolas en la región pampeana.

El acceso a la información agrícola está vinculado con la superficie trabajada. Productores más grandes, que en promedio tienen 435,5 ha, consultan con corredores y mencionan mercados como el CBOT (Chicago Board of Trade) y los informes del USDA (United States Department of Agriculture), mientras que los productores más chicos, que tienen 150 ha en promedio, utilizan otro tipo de canales (canal rural, búsquedas por internet, etc.), por lo que termina generándose una mayor asimetría (Leavy *et al.*, 2020).

Hanickel (2017) detalla la caída en la participación de las explotaciones más pequeñas y que la concentración en las más grandes fue superior en las explotaciones agrícolas. Bisang (2017) plantea que las estrategias de buena parte de los productores se centraron en la reducción de costos e incremento de los volúmenes producidos.

El contratismo<sup>2</sup> se fue insertando progresivamente en las últimas tres décadas, generando eficiencia e incrementando la producción (Lódola y Brigo, 2013). Surgieron agentes capitalistas, agropecuarios o no, que empezaron a participar de pools de siembra o uniones de productores (Barsky y Gelman, 2005) hasta grandes empresas, acopios y cooperativas que marcan diferencias desde el aspecto financiero.

El cambio tecnológico encareció la producción pequeña y mediana de base familiar, redujo la participación del trabajo en la función de producción e incrementó el peso del costo, como son los insumos, de donde surgen las mayores economías de escala de las mayores firmas. Al mismo tiempo aumentaban las tasas de interés y la agricultura transitaba hacia otra fase tecnológica, que implicaba ya barreras de escalas mínimas y de conocimiento (Fernández, 2015).

La concentración productiva y gerencial genera una dinámica (esfera tecnológica-productiva) que se retroalimenta con la adopción de tecnología de insumos y de procesos que conllevan a que los propietarios de la tierra dejen de ser productores (esfera social) y se genera una intensificación agrícola. Los factores que causan la concentración productiva y gerencial se encuentran en la debilidad de las políticas agropecuarias que genera el dominio del mercado y la incertidumbre (esfera económico-institucional). Otra es la esfera ambiental, donde existiría incertidumbre sobre el impacto de las formas convencionales de producción (excesivo uso de glifosato, pérdida de materia orgánica) (Navarrete y Gallopín, 2007).

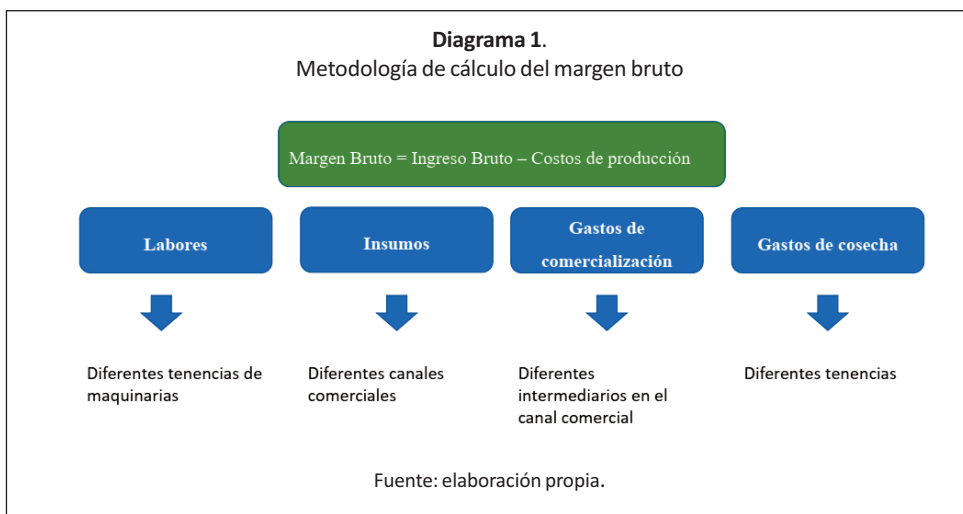
## Metodología

Esta investigación es descriptiva respecto a su objetivo y documental respecto a la técnica de recolección de datos. El objeto de estudio se encuentra en las relaciones comerciales (negocios) del SAG entre distintos agentes de la cadena comercial, productores, agronomías, cooperativas, acopios privados y exportadores.

Se realizaron entrevistas semiestructuradas direccionadas a distintos actores, agronomías y acopios ubicados en la región centro (sur de Santa Fe y noroeste de

---

<sup>2</sup> En la década de los ochenta fue el servicio de cosecha; en los noventa, la aplicación de agroquímicos y fertilizantes y en los últimos años, la siembra directa (Lódola y Brigo, 2013).



Buenos Aires) bajo una muestra no probabilística intencional, entre febrero y julio de 2021. El estudio de investigación se abordó entre lo cualitativo y cuantitativo, enmarcándose sobre todo en la consulta a informantes calificados, así como a actores de medio y bajo estudio.

Las entrevistas permiten conocer posibles diferencias en los precios según estrato de producción y vínculos comerciales. Se elaboraron los márgenes brutos anuales en campo propio, según la metodología tradicional. En el diagrama 1 se muestra un esquema de la metodología de cálculo del margen bruto para cultivos agrícolas.

Los datos de los rendimientos son los promedios extraídos del sistema integrado de información agropecuaria (SIIA) de los últimos diez años, entre el 2008/2009 y 2019/2020 correspondientes a departamentos y partidos (28) del noroeste de la provincia de Buenos Aires, sur y centro de Santa Fe, este de Córdoba y oeste de Entre Ríos: maíz: 8330 kg, desvío 1769 y CV (coeficiente de variación) 21,23%; trigo total: 3702 kg, desvío 985 y CV 26,61; soja 1: 3567 kg, desvío 843 y CV 23,64%; soja 2: 2388 kg, desvío 797 y CV 33,34% (MAGyP, 2021).

Se consideraron los precios promedio de los últimos cuarenta y un años en dólares extraídos de la Bolsa de Comercio de Rosario: maíz, 124,7 USD/t; soja, 243,8 USD/t y trigo, 164,3 USD/t para el cálculo del margen bruto.

## Resultados

A partir de las encuestas y entrevistas se identificaron tres estratos del sector de la producción con diferentes vínculos comerciales entre agentes del territorio agrario pampeano:

1. Productor chico (100 ha en promedio), comercializa con la cooperativa y/o acopio (P).
2. Productor mediano (400 ha en promedio), comercializa un 50% con cooperativa y otro 50% con corredor (M).
3. Productor grande (más de 1000 ha en promedio), comercializa con exportador en forma directa (G).

En los diversos cultivos se dan planteos de producción de tecnología promedio para la zona pampeana, planteando en este primer análisis las diferencias en los márgenes brutos dados por los diferentes precios en los gastos generales.

Las labores incluyen siembra, fertilización, pulverización, entre otras. Se considera para el caso P y M igual valores y un 15% menos para el caso G, debido a dilución de costos por economía de escala.

Al considerar los insumos se dividió en semillas, agroquímicos, fertilizantes nitrogenados y fertilizantes fosforados. De los tres cultivos, solo en maíz se usó un precio diferencial en la bolsa de semilla, de USD 150 para G, USD 170 y USD 180 por hectárea para M y P, respectivamente.

El productor G de mayor superficie realiza compras de gran volumen, de manera directa o a través de la agronomía local, accediendo a un menor precio o bonificaciones; el productor M compra en la agronomía, acopio o cooperativa local, recibiendo en ocasiones una bonificación por volumen y el productor chico P compra

en agronomías locales, acopios o cooperativas sin recibir bonificaciones, y, en el caso de los fertilizantes, debe adicionar el costo de embolsado. Esto conlleva a que en fertilizantes fosforados el productor P termine pagando un 4% más y el productor M un 1,01% más que el productor G. En los fertilizantes nitrogenados las diferencias terminan siendo de un 9% y 3,64% para P y M con respecto a G. En el caso de agroquímicos, el productor G en ocasiones accede a negocios en los que no se le cobra comisión, o se le presenta una condición comercial mejorada, esto hace que los estratos M y P paguen un 3% y 7%, respectivamente, más que el productor G.

Al considerar los gastos de comercialización, la comisión de venta de G es del 0,5% y en general hace venta directa, para M del 1,8%, destinando el 50% al acopio o cooperativa local y el resto de forma directa, y para P del 2,8%, entregando el 100% al acopio y/o cooperativa local. Los gastos de paritaria son completos para P, del 50% para M y sin gastos para G. Por el lado del flete, según diversas fuentes, se puede considerar que en varios casos G posee camión propio, dándose el caso similar en relación con las maquinarias (como en las labores), para lo cual se considera que implica un ahorro del 20%, debido a la propiedad, la economía de escala y las ventas directas; a diferencia de M, que implica un 10% de ahorro respecto de P, que sería la tarifa de CATAC (Confederación Argentina del Transporte Automotor de Cargas), considerando 200 km de flete largo y 30 km de flete corto.

Los gastos de cosecha para P y M son similares y G presenta un ahorro del 15% dado por la maquinaria propia que opera en grandes superficies.

En el cuadro 2 se exponen los márgenes brutos por hectárea y por cultivo para los distintos agentes y la composición de estos.

En el caso del trigo, la diferencia entre el margen bruto de P y M es del 26%, mientras que comparando P con G la diferencia se amplía al 68%, que equivale a 66,31 dólares por hectárea. Para la soja de segunda la diferencia entre el margen bruto de P y M es del 10%, mientras que comparando P con G la diferencia se amplía al 32%, equivaliendo a 56,47 dólares por hectárea. Esto arroja que en el doble cultivo existe una diferencia de 122,78 dólares por hectárea.



**Cuadro 2.**  
Márgenes brutos por hectárea de los cultivos por tipo de productor agropecuario

	Trigo			Soja 2			Soja 1			Maíz		
	P	M	G	P	M	G	P	M	G	P	M	G
Labores	63,69	63,69	54,13	76	76	64,6	82,14	82,14	69,82	65,54	65,54	55,71
Insumos	293,55	283,42	276,91	198,58	193,13	189,12	233,29	226,98	222,84	389,56	371,88	347
Cosecha	45,36	45,36	38,56	58,22	58,22	49,49	78,27	78,27	66,53	59,21	59,21	50,33
Gastos comerciales	108,56	92,81	75,24	77,55	64,99	50,68	116,7	97,94	76,56	237,94	204,04	151,27
Total gastos	511,16	485,28	444,84	410,35	392,34	353,88	510,4	485,33	435,75	752,25	700,67	604,31
Ingreso bruto	608,24	608,24	608,24	582,19	582,19	582,19	869,33	869,33	869,63	1038,75	1038,75	1038,75
Margen bruto	97,08	122,96	163,4	171,84	189,86	228,32	359,23	384,3	433,88	286,5	338,09	434,44
	% vs. Pequeño	26,65	68,31	-	10,48	32,86	-	6,98	20,78	-	18	51,64
	% vs. Mediano	-	32,89	-	-	20,26	-	-	12,9	-	-	28,5
	USD	25,87	66,31	-	18,02	56,47	-	25,07	74,65	-	-	147,94

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

El cultivo de soja de primera da una diferencia en el margen bruto de P y M del 7%, mientras que comparando P con G la diferencia se amplía al 21%, equivaliendo a 75 dólares por hectárea. Finalmente, para el cultivo de maíz vemos que la diferencia de P y M es del 18% y comparando los dos extremos (G y P) la diferencia se acentúa en un 51%, de 148 dólares por hectárea.

En todos los cultivos, la mayor diferencia está en los gastos de comercialización, dentro de este rubro el flete y la comisión son las variables que más diferencias generaron en el margen bruto. En el caso de los insumos, si bien hay una diferencia entre los estratos por los motivos que se mencionaron en la metodología de trabajo, estos no tienen gran incidencia en el diferencial general reflejado en el margen bruto. Particularmente en el maíz, el ítem insumos es de mayor relevancia (dado por los componentes semilla y fertilizantes), comparado con el trigo y la soja.

## Conclusiones

Los diversos agentes que conforman las localidades del interior de las “agrocidades” en la región pampeana interactúan en las distintas esferas sociales, locales y regionales. La sostenibilidad social entendida como mecanismo causal del cambio económico y ambiental sugiere la protección de las comunidades de su ambiente físico y económico a través de su inversión en el bienestar social. En este trabajo se identificaron tres agentes del sector agropecuario que interactúan con otros agentes en la cadena comercial, caracterizando tres esquemas comerciales agropecuarios o de negocios.

El productor grande logra en promedio (entre los distintos cultivos) una diferencia de 86 dólares por hectárea sobre el pequeño productor. Las diferencias de rentabilidad (margen bruto) son del 68% (66 dólares por hectárea) para el trigo, del 52% (148 dólares por hectárea) para el maíz, del 33% (56 dólares por hectárea) para la soja de segunda y del 21% (75 dólares por hectárea) para la soja de primera.

Se confirma la diferencia entre los valores de los insumos y los servicios que genera un impacto en el margen bruto de los estratos analizados. Las economías de escala en el sector agropecuario permiten capturar un diferencial en el margen bruto vía reducción de costos. En diversos trabajos citados anteriormente se describe el resultado de una mayor concentración desde hace varias décadas en el sector agroindustrial (así como la disminución en el bienestar social de las comunidades), dado lo cual se intentó cuantificar la diferencia otorgada principalmente por la interacción social y los negocios, según la superficie de producción.

La sumatoria de las pequeñas diferencias para el estrato de productores de mayor superficie y/o productores integrados (productor y acopiador) conlleva a un incremento en la capacidad para hacer frente al pago de arrendamiento posterior, generándose un ciclo cada vez más adverso a los pequeños productores.

Una de las diferencias en la rentabilidad solo se da por la interacción social diferencial dada por la escala y el precio recibido. Faltaría estimar las posibles diferencias dadas por los rendimientos, la menor escala de la EAP involucra un mayor riesgo climático, y, por otro lado, cuantificar las posibilidades de acceder a un mejor precio dado el manejo asimétrico de la información brindada por los vínculos entre los agentes, así como también el acceso a financiamiento a un menor costo.

Algunas limitaciones del estudio, que servirán para otro trabajo, son la evaluación de las diferentes tecnologías entre los estratos y la cuantificación del diferencial, no solo de los costos, sino también el que se genera por la variabilidad de los ingresos (precios de los cultivos), según la escala de producción.

## Bibliografía

- (1/10/2021). "II Seminario de Producción y Comercialización de Granos - Viernes 01-10". *culturalcoop* [canal de YouTube]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=P-fSZx3fEk8>.
- Albaladejo, C. J. y Cittadini, R. A. (2017). "El productor silencioso: destino del gran actor de la modernización de los años 1960-1970 en la actual copresencia de agriculturas de la región pampeana argentina". *Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, vol. 16, n° 13, 9-34.
- Albanesi, R. (2021). "El mundo del trabajo en el territorio agrario del sur santafesino". *Realidad Económica*, vol. 51, n° 337.
- Auer, A. D.; Maceira, N. O. y Nahuelhual, L. (2016). "¿Quién domina los procesos territoriales? Importancia de los diferentes capitales para un desarrollo sustentable. Caso de estudio: Partido de Balcarce, Argentina". *Pampa*, vol. 15, n° 13, 1-35.
- Bain, J. S. (1968). *Industrial Organization*. Berkeley: John Wiley & Son.
- Barsky, O. y Gelman, J. (2005). *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta fines del siglo XX*. Buenos Aires: Mondadori.
- Basualdo, E. y Teubal, M. (1998). "Economías a escala y régimen de propiedad en la región pampeana argentina". Presentado en el *XXI Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA)*, 24-26 de septiembre. Chicago.
- Bert, F. E.; Podestá, G. P.; Rovere S. L.; Menéndez, A. N.; North, M.; Tatara, E.; Laciana, C. E.; Weber, E. y Ruiz Toranzo, F. (2011). "An agent based model to simulate structural and land use changes in agricultural systems of the argentine pampas". *Ecological Modelling*, vol. 222, n° 19, 3486-3499.
- Bisang, R. (2017). "Las estrategias de las empresas de producción agropecuaria argentinas". Presentado en el *Seminario-Taller de Investigación y Debate. "Situación reciente, problemas actuales y perspectivas de la producción y comercialización de granos"*, 4 de noviembre. Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires, Argentina.

- Bisang, R. y Pierri, J. (comps.) (2017). *Problemas actuales y perspectivas futuras de la producción y comercialización de granos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UBA.
- Boyer, R. H. W.; Peterson, N. D.; Arora, P. y Caldwell, K. (2016). "Five Approaches to Social Sustainability and an Integrated Way Forward". *Sustainability*, vol. 8, n° 9. DOI: <https://doi.org/10.3390/SU8090878>.
- Cederman, L.-E.; Weidmann, N. B. y Skrede Gleditsch, K. (2011). "Horizontal Inequalities and Ethnonationalist Civil War: A Global Comparison". *The American Political Science Review*, vol. 105, n° 3, 478-495.
- De Nicola, M.; Merigo, I.; Peretti, M. y Preda, G. (2003). Endeudamiento agropecuario pampeano. El caso sudeste de Córdoba. *Revista de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Agrarias – UNR*, vol. 2, n° 2.
- Fernández D. (2010). "Concentración económica en la región pampeana: el caso de los fideicomisos financieros". *Mundo Agrario*, vol. 11, n° 21.
- \_\_\_\_ (2015). "Evolución de la estructura socioeconómica de la región pampeana argentina. El proceso de concentración de la producción en el período 1988-2008". *Cuadernos de Economía*, vol. 34, n° 64, 143-171.
- \_\_\_\_ (2019). "'Un desierto verde'. La agricultura pampeana (1988-2018): cosechas récord y crisis de la producción chacarera". *Economía Agraria y Recursos Naturales*, vol. 19, n° 1, 151-173.
- Goldberg, R. A. (1968). *Agribusiness Coordination: A Systems Approach to the Wheat, Soybean and Florida Orange Economies*. Boston: Harvard University.
- Hall, A. J.; Rebella, C. M.; Ghera, C. M. y Culot, J. P. (1992). "Field-crop systems of the Pampas". *Ecosystems of the world*, vol. 18, 413-450.
- Hanickell G. J. (2017). "Tecnología, costos agrícolas y su relación con la estructura agraria. Un estudio sobre la evolución de las explotaciones agrícolas en el partido de Pergamino, provincia de Buenos Aires". Presentado en el *Seminario-Taller de Investigación y Debate. "Situación reciente, problemas actuales y perspectivas de la producción y comercialización de granos"*, 4 de noviembre. Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires, Argentina.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2007). *Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Ginebra: IPCC.
- Kinnucan, H. W. y Forker, O. D. (1987). "Asymmetry in Farm-Retail Price Transmission for Major Dairy Products". *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 69, n° 2, 285-292. DOI: <https://doi.org/10.2307/1242278>.

- Leavy, S. y Dewes, H. (2022). "Vectores de la dinámica de los agronegocios según el uso del suelo del municipio de Pergamino de la región pampeana argentina". *Pampa*, n° 25, 13-16.
- Leavy, S.; Allen, B.; Qüesta, M. y Piermatei, C. (2020). "Informes de mercado, su uso en la Argentina". *Ciencias Agronómicas*, vol. 35, n° e005. DOI: <https://doi.org/10.35305/agro35.275>.
- Lódola, A. y Brigo, R. (2013). "Contratistas de servicios agropecuarios; difusión tecnológica y redes agroalimentarias: una larga y productiva relación". En Anlló, G.; Bisang, R. y Campi, M. (coords.), *Claves para repensar el agro argentino*. Buenos Aires: EUDEBA.
- López Castro, N.; Huter, E.; Moreno, M. y Liauda, D. (2019). "¿Un modelo donde todos ganan? Clases y tensiones estructurales en el agro pampeano actual". *Realidad Económica*, vol. 48, n° 326.
- Magrin, G. O.; Travasso, M. I. y Rodríguez, G. R. (2005). "Changes in climate and crop production during the 20th century in Argentina". *Climatic Change*, vol. 72, n° 1-2, 229-249. DOI: <https://doi.org/10.1007/S10584-005-5374-9>/METRICS.
- Martínez Dougnac, G. y Tort, M. I. (2003). "La lucha por la subsistencia: notas sobre la agricultura familiar pampeana en los años 90". *Documentos del CIEA*, vol. 1, 1-14.
- Mattos, E. (2017). "El sujeto agrícola hegemónico y la necesidad de divisas. Argentina 1991-2015". Presentado en el *Seminario-Taller de Investigación y Debate. "Situación reciente, problemas actuales y perspectivas de la producción y comercialización de granos"*, 4 de noviembre. Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires, Argentina.
- McKibben, B. (2010). *Eaarth: making a life on a tough new planet*. Nueva York: St. Martin's Griffin.
- Miller, D. J. y Hayenga, M. L. (2001). "Price Cycles and Asymmetric Price Transmission in the U.S. Pork Market". *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 83, n° 3, 551-562. DOI: <https://doi.org/10.1111/0002-9092.00177>.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina (MAGyP) (2021). "Estimaciones agrícolas". Disponible en: <https://datosestimaciones.magyp.gob.ar/reportes.php?reporte=Estimaciones>.
- Navarrete, M. D. y Gallopín, G. (2007). *Integración de políticas, sostenibilidad y agricultura en la pampa argentina y áreas extrapampeanas*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Pengue, W. A. (2005). "Transgenic Crops in Argentina: The Ecological and Social Debt". *Bulletin of Science, Technology & Society*, vol. 25, n° 4, 314-322. DOI: <https://doi.org/10.1177/0270467605277290>.
- Peretti, P. (2017). "Los problemas del agro argentino". Presentado en el *Seminario-Taller de Investigación y Debate. "Situación reciente, problemas actuales y perspectivas de la producción y comercialización de granos"*, 4 de noviembre. Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires, Argentina.
- Pierri, J. (2017) "Costos y márgenes en la producción de soja y trigo 1998-2011: un análisis crítico del concepto de agronegocio". En Bisang, R. y Pierri, J. (comps.), *Problemas actuales y perspectivas futuras de la producción y comercialización de granos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UBA.
- Reboratti, C. (2010). "Un mar de soja: la nueva agricultura en Argentina y sus consecuencias". *Revista de Geografía Norte Grande*, n° 45, 63-76.
- Rodríguez Sáenz, D. y Riveros, H. (2016). *Esquemas de comercialización que facilitan la articulación de productores agrícolas con los mercados*. San José, Costa Rica: IICA.
- Smith, A.; Mason, A. K. (1997). "Cost estimation predictive modeling: regression versus neural network". *The engineering economist*, vol. 42, n° 2, 137-161. DOI: <https://doi.org/10.1080/00137919708903174>.
- Vieira dos Santos, G. W.; Lima Filho, R. N. y Batista da Silva, A. (2020). "Contabilidade de Custos: Um Estudo Bibliométrico em Revistas Científicas Brasileiras no período de 2013 a 2016". *Id on Line. Revista multidisciplinar e de psicologia*, vol. 14, n° 49, 170-183.
- Viglizzo, E. F.; Frank, F. C.; Carreño, L. V.; Jobbágy, E. G.; Pereyra, H.; Clatt, J.; Pincén, D. y Ricard, M. F. (2011). "Ecological and environmental footprint of 50 years of agricultural expansion in Argentina". *Global Change Biology*, vol. 17, n° 2, 959-973. DOI: <https://doi.org/10.1111/J.1365-2486.2010.02293.X>.
- Waddock, S. (2011). "We Are All Stakeholders of Gaia: A Normative Perspective on Stakeholder Thinking". *Organization and Environment*, vol. 24, n° 2, 192-212.
- World Economic Forum (2016). *The Global Risks Report 2016, 11th Edition*. Ginebra: World Economic Forum.
- Zylbersztajn, D. (2000). "Conceitos gerais, evolução e apresentação do sistema agroindustrial". En Zylbersztajn, D. y Neves, M. F. (orgs.), *Economia & gestão dos negócios agroalimentares*. São Paulo: Pioneira.



 **realidad  
económica**

Nº 365 • AÑO 54

1º de julio al 15 de agosto de 2024

ISSN 0325-1926

Páginas 61 a 92

---

COMERCIO INTERNACIONAL

## Comercio y seguridad: el desafío del neoproteccionismo estadounidense al sistema multilateral de comercio

---

Juan Manuel Padín\*

\* Doctor en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Integrante del Centro de Estudios sobre Desarrollo, Innovación y Economía Política (CEDIEP-UNQ), Roque Sáenz Peña 352 (B1876), Bernal, Buenos Aires, [jmanuelpadin@gmail.com](mailto:jmanuelpadin@gmail.com).

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: enero de 2024

ACEPTACIÓN: abril de 2024



## Resumen

Los límites que impone el sistema multilateral de comercio a sus miembros para aplicar políticas de índole proteccionista tienen como finalidad resguardar las prácticas de libre comercio que se alentaron por décadas al calor de la globalización neoliberal. La asunción de Donald Trump como presidente de Estados Unidos (2017-2021) implicó un quiebre de este entendimiento, que continuó luego bajo la administración de Biden. La principal potencia mundial sorteó las normas y procedimientos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) recurriendo, entre otras cuestiones, a una interpretación arbitraria del marco regulatorio, con el objeto de aplicar restricciones a las importaciones. Para ello, invocó supuestas “amenazas a la seguridad nacional” y recurrió a normas internas que datan de la época de la llamada guerra fría, bloqueando al mismo tiempo los resortes institucionales con los que cuentan los miembros de la OMC a fin de proteger sus derechos. El presente artículo analiza estas acciones a la luz de la relación que se establece entre comercio y seguridad en el plano internacional, teniendo en cuenta tanto los antecedentes como las implicancias de esta temática en un momento crítico para el sistema multilateral.

**Palabras clave:** Comercio – Seguridad – OMC JEL: F13, F52, F53

## Abstract

### Trade and Security: The Challenge of U.S. Neoprotectionism to the Multilateral Trading System

The limits imposed by the multilateral trading system on its members for applying protectionist policies are intended to safeguard the free trade practices that were promoted for decades under neoliberal globalization. Donald Trump's assumption of the U.S. presidency (2017-2021) marked a break from this understanding, which continued under the Biden administration. The world's leading power circumvented the rules and procedures of the World Trade Organization (WTO) by, among other things, resorting to an arbitrary interpretation of the regulatory framework to impose import restrictions. To this end, it invoked alleged "national security threats" and relied on internal regulations dating back to the Cold War era, while simultaneously blocking the institutional mechanisms available to WTO members to protect their rights. This article examines these actions in light of the relationship between trade and security on the international stage, considering both the historical context and the implications of this issue at a critical moment for the multilateral system.

**Keywords:** Trade – Security – WTO



## Introducción

**E**l triunfo de la globalización neoliberal a partir de los años 1970 se cristalizó, entre otras cuestiones, en una arquitectura jurídica-institucional con múltiples capas y reaseguros (tratados de libre comercio y tratados bilaterales de inversión, mayormente) destinados a consolidar la posición dominante de los grandes capitales alrededor del mundo. En ese mismo movimiento también se dismantelaron en buena medida los Estados “desarrollistas” para dar paso a los Estados “de competencia”, focalizados en la atracción del capital y con menores capacidades para implementar políticas de protección y bienestar (Hirsch, 1996; Burnham, 1997). En rigor, las viejas estrategias pergeñadas para proteger y/o fortalecer el tejido productivo fronteras adentro fueron reemplazadas por iniciativas destinadas a consolidar la integración de la economía global mediante el impulso de políticas de liberalización.

La asunción de Donald Trump (2017-2021) como presidente de Estados Unidos implicó una afrenta a dicho orden, particularmente notoria en el plano comercial. La principal potencia mundial alzó su voz para impugnar aspectos nodales de la Organización Mundial del Comercio (en adelante, OMC), la institución insignia del libre comercio que supo promover ese país desde su origen en los años 1990. Pero las acciones estadounidenses fueron más allá de las críticas, a través de un doble movimiento: el bloqueo del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, al no dar el consenso necesario para la renovación de los integrantes del Órgano de Apelación, y el impulso de restricciones unilaterales y discrecionales a las importaciones ante supuestas “amenazas a la seguridad nacional”. Esta argumentación –peculiarmente débil desde lo jurídico– contenía un significativo valor práctico: les brindó a las autoridades un grado de arbitrariedad del cual no habría gozado haciendo uso de otras cláusulas del entramado jurídico multilateral.

El presente artículo se focaliza en las restricciones a las importaciones de bienes a la luz de la relación entre comercio y seguridad, considerando tanto los antecedentes como las implicancias que tiene esta cuestión en el ámbito internacional. Con tal fin, el trabajo se divide en cuatro secciones. En la primera sección se da cuenta de la trayectoria histórica del sistema multilateral de comercio y los efectos que tuvo sobre el margen de maniobra de los Estados nacionales el establecimiento de la OMC en 1995. En la segunda sección se detallan diversas políticas proteccionistas impulsadas por la administración Trump, varias de las cuales no casualmente estaban vinculadas a las industrias del aluminio y acero. En la tercera sección se analiza la relación entre comercio y seguridad bajo la óptica de la normativa multilateral y las posturas que suscitó en ese ámbito el accionar de Estados Unidos y, por último, se presentan las reflexiones finales.

La hipótesis que guía el artículo es que los límites que se impusieron mediante las normas que regulan el comercio internacional desde mediados de los años 1990 comprimieron de diverso modo el margen de maniobra para aplicar políticas industriales y comerciales, reduciendo la posibilidad de dar respuestas en clave proteccionista ante diversos retos y encorsetando la capacidad para aplicar políticas activas. Las medidas impulsadas en el último lustro por Estados Unidos, paradójicamente el principal promotor de las reglas comerciales aún vigentes y patrocinador de la idea de una correlación directa entre el comercio y la paz global, constituyen una singular impugnación a esos limitantes, dentro de un contexto desafiante que incluye, entre otros factores, la ascendencia de China como potencia económica y su consecuente impacto geopolítico, que incrementó la tensión sobre las reglas que regulan el comercio internacional.

## **El sistema multilateral de comercio: del “comercio para la paz” al “America First”**

Durante la Conferencia de la Paz celebrada en París después de la Primera Guerra Mundial, el entonces presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson, retomando ideas de Plutarco y Montesquieu, promovió la concepción de que la paz era una consecuencia natural del comercio y, bajo tal razonamiento, este debía ser parte integral de la gestión de las relaciones entre los países. Aun cuando resultó evidente años después que no se pudieron sentar las bases para evitar la Segunda

Guerra Mundial, ese vínculo conceptual fue retomado por el entonces secretario de Estado estadounidense, Cordell Hull, en la posguerra. El funcionario de la administración Roosevelt, premio nobel de la paz en 1945 y considerado por muchos el “artífice intelectual” del sistema multilateral de comercio –cuyas características esenciales predominan hasta nuestros días–, entendía que:

Si pudiéramos aumentar los intercambios comerciales entre las naciones con la reducción de los obstáculos comerciales y arancelarios y suprimir los obstáculos internacionales al comercio, daríamos un gran paso hacia la eliminación de la propia guerra. (Hull, 1948: 84)

Este entendimiento subyació en un ambicioso proyecto de posguerra, como lo fue el intento de crear una Organización Internacional del Comercio, que finalmente fracasó en 1950 por la falta de ratificación de algunas legislaturas. Sin embargo, si bien no se avanzó en ese plano, quedó en pie uno de sus componentes principales en lo referente a las relaciones comerciales internacionales, que se venía negociando en paralelo y vio la luz en 1947: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés: General Agreement on Tariffs and Trade). Más precisamente, a pesar de su carácter provisional y de constituir solo un puñado de disposiciones normativas sin una estructura institucional de consideración que las administre, el GATT constituyó el único marco jurídico que rigió el comercio internacional por casi medio siglo, hasta la creación de la OMC a mediados de los años 1990.

En su origen, el GATT fue catalogado como un “acuerdo arancelario”, con cierto grado de flexibilidad sobre otros compromisos dado que la vigilancia respecto al cumplimiento de los compromisos asumidos no era precisamente rígida, al estar sujeta primordialmente a soluciones de tipo más políticas que judicializables. El Acuerdo funcionó como un foro para que los países industriales negociaran concesiones arancelarias (Di Caprio y Gallagher, 2006). La preeminencia de esta dinámica tuvo dos consecuencias significativas para los países en desarrollo. Por un lado, no era usual que se incluyeran sus preocupaciones específicas (incluyendo las políticas distorsivas aplicadas por los países centrales a la producción y al comercio de productos agropecuarios de la periferia) y, por el otro lado, tampoco

se aplicó una supervisión sobre su propio comportamiento, ni acerca de la consistencia del mismo con los compromisos multilaterales.

Con el correr de los años, el incremento de las partes contratantes del GATT y el descenso de los aranceles<sup>1</sup> conllevaron un desplazamiento temático hacia nuevas disciplinas comerciales como las barreras no arancelarias y las políticas nacionales relativas al comercio. Estos cambios se produjeron a partir de sucesivas rondas de negociaciones. No obstante, fue la ronda de negociaciones denominada Ronda de Uruguay (1986-1994), en pleno auge del neoliberalismo, la que provocó la mayor reforma en lo que respecta a las regulaciones del comercio internacional desde la posguerra. Los acuerdos allí alcanzados ampliaron los compromisos más allá del comercio de mercancías, incluyendo entre otras cuestiones el comercio de servicios, los derechos de propiedad intelectual y las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio.

También se fortalecieron los mecanismos de vigilancia y cumplimiento al robustecer el sistema de solución de diferencias y se creó un mecanismo de examen de las políticas comerciales, que comenzó a implementarse incluso antes de la conclusión de la mentada Ronda. Asimismo, el comercio de productos agropecuarios –postergado desde los inicios del GATT– tuvo su primer conjunto de compromisos y reglas multilaterales, aunque con objetivos moderados: se arancelaron algunas barreras no arancelarias, se cuantificaron compromisos en materia de subsidios y se sentaron las bases mínimas para las negociaciones futuras, considerando explícitamente que las normas que regían por entonces el comercio global de productos agropecuarios requerían de una gran reforma que equiparara la enorme asimetría en términos de apertura que tenían respecto de los productos industriales.

66

El resultado de la Ronda de Uruguay se cristalizó en la firma del Acuerdo de Marrakech por el cual se estableció la OMC el 1 de enero de 1995. Este organismo internacional de naturaleza intergubernamental se encuentra conformado por 164 países miembro que dan cuenta del 98% del comercio mundial. Entre sus fun-

---

<sup>1</sup> Privilegio cuya exclusividad se reservó para los productos que conformaban la canasta exportadora de los países industriales.

ciones se destaca la administración de los acuerdos comerciales suscriptos en su seno. A su vez, la OMC constituye un foro de negociación, ofrece asistencia técnica a los países en desarrollo y a los países menos adelantados, supervisa las políticas comerciales nacionales de sus integrantes y coopera con otros organismos, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Aduanas. Adicionalmente, cuenta con el mencionado sistema de solución de diferencias que busca resolver disputas comerciales entre sus miembros.

La idea de “mercados abiertos” que guía a la OMC tomó forma en una pluralidad de restricciones y/o prohibiciones que, acompañadas por el fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y cumplimiento, redujeron el margen de acción de los países miembro. Así, determinadas intervenciones estatales comenzaron a ser prontamente desterradas. Por ejemplo, la utilización arbitraria de aranceles aduaneros con fines proteccionistas; el uso de licencias no automáticas a fines de administrar el ingreso de bienes; las prescripciones de contenido local o las subvenciones atadas a los resultados de exportación. Muchas de estas prácticas eran parte constitutiva del instrumental que supieron utilizar tanto los países desarrollados como algunos países de industrialización más reciente para “subir la escalera del desarrollo”, buscando resguardar los entramados productivos nacionales de la competencia extranjera (Amsden, 2000; Wade, 2003).

El estallido de sucesivas crisis financieras desde mediados de los años 1990 (Asia, Rusia, Brasil, entre otras) y la falta de “herramientas clásicas” para responder los desafíos que planteaba ese escenario apremiante resultaron una primera señal de alarma que alteró el estado de ánimo de los países en desarrollo respecto a las supuestas bondades de este entramado jurídico-institucional. A partir de entonces, se inició una intensa discusión acerca de las consecuencias de la normativa OMC. La fase de diseminación de este debate, no obstante, se produciría entre la Conferencia Ministerial de Seattle (1999) y la Conferencia Ministerial de Cancún (2003), ante la pretensión fallida de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón de ampliar la agenda de compromisos hacia nuevas esferas. La preocupación por parte de los países en desarrollo redundó, asimismo, en la inclusión de esta temática en la agenda de distintos organismos y foros internacionales (Padín, 2019).

Desde esos años hasta fines de los años 2000 el debate perdió la intensidad inicial en la agenda internacional, pero fue ampliándose a nuevos campos en el ámbito académico. La positiva evolución del comercio internacional durante la década del 2000 coadyuvó al descenso de las tensiones. Se trató de un periodo en el cual se registró una suba generalizada de los precios de los productos básicos que benefició a muchos de los países en desarrollo, aunque en diverso grado, en la medida en que la energía y los metales tuvieron un crecimiento que superó el incremento en el precio de los alimentos y las materias primas agrícolas (Berrettoni y Polonsky, 2011).

La crisis internacional de 2007-2009 inauguró una fase económica de creciente inestabilidad, caracterizada además por la paulatina e incesante implementación de medidas restrictivas del comercio<sup>2</sup> y una considerable desaceleración en la firma de acuerdos comerciales, cuyo marco temporal inaugural fue la implosión de la Ronda de Doha a mediados de 2008; el último intento de cooperación colectiva por parte de los miembros de la OMC para saldar, al menos en parte, las asimetrías que todavía persisten en las reglas multilaterales. Las esquirlas de esta crisis, cabe destacar, no alcanzaron únicamente a los países en desarrollo; antes bien, impactaron decisivamente en los principales países desarrollados, provocando un descontento creciente que afectó la estabilidad política en diversas latitudes.

Un caso paradigmático de lo antedicho fue el ascenso, años después de la crisis, de Donald Trump como presidente de Estados Unidos (2017-2021). Las críticas del político republicano apuntaron rápidamente contra el multilateralismo, al que acusó de ser incapaz de impedir las prácticas desleales de otros países, mientras la política comercial de rasgos proteccionistas que adoptó la principal potencia mundial bajo su liderazgo abrió una fuerte discusión sobre los principios rectores de la OMC. Este debate, conocido actualmente como “reforma de la OMC”, se encuentra hoy en pleno desarrollo y ofrece álgidas discusiones entre los países acerca de cuáles deberían ser los elementos que compondrán tal reforma.

---

<sup>2</sup> De acuerdo con el último informe sobre la vigilancia del comercio de la OMC, los países del G20 implementaron, desde la crisis de 2008, un total de 11.736 medidas que afectan al comercio exterior; de las cuales solo un 19% tuvieron como finalidad facilitar las corrientes comerciales.

Los cuestionamientos a la OMC por parte de Estados Unidos en conjunto con otros países desarrollados no están guiados, de todos modos, por la necesidad de ampliar la “dimensión del desarrollo” que, como mencionamos, advirtieron oportunamente los países en desarrollo. Antes bien, el fin era y es constreñir el margen de maniobra de China –país apuntado por las últimas administraciones estadounidenses como un paradigma de las prácticas comerciales desleales– y de otros países de desarrollo reciente, que ejercen día a día mayor presión sobre los entramados productivos, ofreciendo una amplia gama de productos y servicios a precios muy competitivos; haciendo uso, entre otras cuestiones, de una batería de políticas de fomento.

Las propuestas de “modernización de la OMC”,<sup>3</sup> en tal orden, intentan constreñir ese accionar mediante modificaciones dirigidas a:

- a) Dinamitar la regla de consenso en la OMC para facilitar el alcance de nuevos acuerdos, fragmentando los espacios de negociación y fomentando de esta manera la proliferación de acuerdos plurilaterales formados por clubes de países *linked-minded*, licuando así el poder negociador de los países en desarrollo.
- b) Ampliar el listado de subsidios prohibidos otorgados al sector industrial y restringir las actividades de las empresas estatales.
- c) Limitar el margen de maniobra de las políticas comerciales a través de la incorporación de la “dimensión ambiental” (bajo parámetros elaborados por los países centrales).
- d) Establecer un marco normativo sobre el comercio electrónico que garantice la inexistencia de barreras para favorecer a las grandes empresas tecnológicas, ampliar los compromisos sobre el comercio de servicios e incorporar disposiciones en materia de acceso al mercado para las inversiones, siendo este último un viejo anhelo de los países centrales que implosionó en la fallida Ministerial de

---

<sup>3</sup> Sobre el particular, ver European Union (2018) y WTO (2018, 2019).

Cancún (2003) por la resistencia de los países en desarrollo y que, *a posteriori*, no volvió a instalarse en la agenda multilateral.

- e) Dar por finalizadas las prácticas de transferencia tecnológica mediante las cuales, como condición para invertir en su territorio, se solicita a los operadores extranjeros a compartir con un Estado (o con compañías locales) la tecnología o conocimientos relativos a la inversión en trato.
- f) Mejorar el control de cumplimiento de los compromisos por parte de los países miembro fortaleciendo los mecanismos de notificación a través de mecanismos de “premios y castigos”.
- g) Circunscribir el trato especial y diferenciado (TED) otorgado a países en desarrollo, comprimiendo sustancialmente la cantidad de países que actualmente tienen derecho a invocarlo, en la medida en que el objetivo a largo plazo “es la convergencia y la plena aplicación de todas las obligaciones por todos los Miembros”. Los países centrales pretenden así “nivelar el campo de juego” (en inglés, *level playing field*) y que todos los miembros dispongan de los mismos márgenes de maniobra, aunque cuenten claramente con capacidades diferentes por partir de distintos niveles de desarrollo.
- h) Reformar el mecanismo de solución de diferencias para subsanar supuestas fallencias operativas y extralimitaciones en los fallos, en particular en lo que respecta a su Órgano de Apelación.

Para contextualizar el lobby a favor de reformar la OMC que despliega Estados Unidos junto a otros países es valioso, adicionalmente, efectuar algunas precisiones sobre el peso que adquirió China en los últimos decenios y sus implicancias en términos comerciales. En primer lugar y en referencia a su trayectoria económica, el éxito de las reformas emprendidas desde fines de 1970 habla por sí mismo: la tasa de crecimiento entre los años 1960 y los años 1990 se movió entre el 5% y el 7,7%; entre 1991 y 2011 el país creció 9,6%, promedio anual y, posteriormente, entre 2012 y 2019, la expansión descendió al 6,5%; un desempeño que, igualmente, superó la media mundial durante todo el periodo aludido. A resultados de ello, en un par de décadas China logró erigirse como la segunda economía mundial.



El comercio internacional, que se desarrolló extraordinariamente en los últimos decenios, también tuvo un rol destacado en el desarrollo económico chino. Mientras a fines de 1970 la participación de China en el comercio mundial era menor al 1%, cuatro décadas más tarde, ya siendo parte de la OMC y en pleno auge de las cadenas globales de valor, el país se coronó como el primer exportador mundial de bienes y el segundo importador del planeta, y hoy sobresale como la mayor nación comercial del mundo. En ese devenir, logró consolidar un sostenido superávit en el intercambio de bienes tanto con Estados Unidos como con la Unión Europea.<sup>4</sup>

A lo largo de este proceso, la interpretación de los países desarrollados respecto al peso y rol de China fue transformándose de modo rotundo. Como sostienen Atkinson y Ezell (2015), cuando el país ingresó a la Organización Mundial del Comercio en diciembre de 2001, los expertos y los formuladores de políticas lo aclamaron con entusiasmo como un momento fundacional que anunciaba la adopción por parte de China de los principios básicos que guían el libre comercio y la globalización. El paso del tiempo no validó tal interpretación. En la visión estadounidense,

Después de 20 años de ser miembro de la OMC, China aún adopta un enfoque de la economía y el comercio dirigido por el Estado y no de mercado, a pesar de las expectativas de otros miembros de la OMC, y de las propias representaciones de China, de que China transformaría su economía y buscaría políticas abiertas y orientadas al mercado que respalda la OMC. (USTR, 2022: 3)

Ciertamente, la potencia asiática pasó de representar una oportunidad para los productos estadounidenses –ante el crecimiento sostenido de su mercado – a convertirse en un gran competidor alrededor del mundo, al calor de “políticas dirigistas”, que levantaron críticas de todo tipo que incluyen quejas por el uso intensivo de subsidios y de medidas vinculadas al fomento exportador; reclamos por la inobservancia de los derechos de propiedad intelectual o el recurrente se-

---

<sup>4</sup> Ver: “Crecimiento del PIB (% anual) - China”. Grupo Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN>.

ñalamiento por el manejo del tipo de cambio, “artificialmente devaluado a fin de incrementar la competitividad de sus exportaciones”.

Es en este contexto que se produjo la respuesta de Trump en el plano multilateral, que incluyó alternativas disruptivas como el bloqueo del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC<sup>5</sup> y el impulso a un conjunto de medidas restrictivas de las importaciones bajo el argumento de que esas operaciones representaban “amenazas a la seguridad nacional”. Este último punto, objetado por distintos socios comerciales, marcó un hito en términos de discrecionalidad en la política comercial estadounidense que, sin embargo, no se limitó al gobierno del líder republicano, sino que continúa vigente, y en algunos aspectos incluso se ha profundizado, bajo la administración Biden.

En rigor, el giro propiciado por los últimos dos gobiernos estadounidenses señala una ruptura histórica de primera magnitud: la potencia mundial, que desde el origen del sistema multilateral supo defender el libre comercio como una condición necesaria para el logro de la paz duradera entre las naciones, ahora aclama a viva voz que bajo las actuales condiciones el comercio representa una “amenaza para la seguridad”. No obstante, como veremos en las próximas secciones, el argumento elegido no es producto de un arrebato de insensatez, sino un mecanismo para contar con el mayor grado de discrecionalidad posible, considerando las restricciones existentes en el entramado jurídico multilateral.

## **La amenaza china y la embestida de Trump contra las reglas del comercio global**

La embestida contra las corrientes comerciales internacionales que llevó a cabo la administración Trump, como señalamos, ocurrió en un escenario peculiar.

---

<sup>5</sup> Este aspecto no deja de resultar llamativo, por cuanto Estados Unidos ha sido, por lejos, el miembro con más demandas en la historia de la OMC. A febrero de 2023, por ejemplo, el país ha sido objeto de ciento cincuenta y siete demandas (esto implica que una de cada cuatro del total de demandas en la OMC, desde 1995, lo han tenido como país objetivo); mientras fue reclamante en ciento veinticuatro de ellas, y en ciento setenta y cuatro oportunidades, actuó como tercera parte. Para mayor información, ver: “Diferencias por Miembro”. Organización Mundial del Comercio. Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/dispu\\_by\\_country\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_by_country_s.htm).

En efecto, el creciente déficit comercial de la balanza de bienes de Estados Unidos con China fungió como un recordatorio permanente del “desequilibrio” de esa relación. De acuerdo a la Oficina del Censo de Estados Unidos (United States Census Bureau), en promedio, entre 2016 y 2020, el resultado negativo superó los USD 358.000 millones. Por otra parte, el meteórico ascenso chino provocó que la cantidad de países que se han convertido en los principales importadores de productos de dicho origen crezca vertiginosamente en las últimas dos décadas, superando a la cantidad de países que importan bienes “made in USA”: para el año 2017, treinta países del mundo ya tenían a China como principal proveedor mientras que, para el caso estadounidense, esa cifra llegaba solo a veintitrés países (Observatory of Economic Complexity, 2017).

En este marco y en consonancia con el slogan de campaña *America First* propiciado por Donald Trump, entre cuyos objetivos se manifestaba la voluntad de defender la producción y el empleo estadounidense, se implementó una política comercial externa caracterizada por la redefinición de su relación con el resto de los países, que incluyó la “cuestión china”, pero también la excedió, basada en el concepto de “reciprocidad” en las relaciones comerciales internacionales. En la práctica, esto se manifestó en los siguientes ejes de acción:

1. El replanteamiento de los acuerdos comerciales vigentes y las negociaciones en curso, las que consideraba “injustas” para los intereses estadounidenses (NAFTA, CTPP, negociaciones del Acuerdo Transatlántico con la UE).
2. Las críticas a la OMC y el desafío a varios de sus principios rectores.<sup>6</sup>
3. La redefinición de la relación con China por el alto déficit comercial bilateral a partir del cual se impuso no solo la suba de aranceles al acero y aluminio (que son objeto del presente trabajo), sino también a productos tecnológicos del

---

<sup>6</sup> Excediendo la cuestión comercial, en el ámbito multilateral se destacaron, asimismo, el abandono del Protocolo de París sobre el cambio climático, la salida de la UNESCO y de la OMS y la denuncia del acuerdo nuclear con Irán.

programa “Made in China 2025”, por considerar que vulneraban los derechos de propiedad intelectual, abarcando más de la mitad del comercio bilateral.<sup>7</sup>

La restricción de las importaciones de productos del acero y del aluminio de todos los orígenes constituyó, no casualmente, una de las primeras medidas que conformaron el corazón de la nueva estrategia de la política comercial externa de Estados Unidos. En enero de 2018 el Departamento de Comercio de Estados Unidos (DOC) determinó que las importaciones de estos productos representaban una “amenaza contra la seguridad nacional”, luego de una investigación iniciada al amparo de la sección 232 de la *Trade Expansion Act* de 1962.

La sección 232 permite al presidente de Estados Unidos tomar medidas para ajustar importaciones si el Departamento de Comercio considera que ciertos productos son importados en cantidades o circunstancias tales que amenacen la seguridad nacional. La normativa fue establecida en el contexto de la Guerra Fría entre Estados Unidos y la antigua URSS,<sup>8</sup> cuando el entonces presidente John F. Kennedy requirió la posibilidad de implementar aranceles a las importaciones por tales motivos.<sup>9</sup> La Ley de Expansión Comercial buscaba, en adición a otras he-

---

<sup>7</sup> La dependencia de las exportaciones hacia la contraparte es mucho más fuerte para China que para los Estados Unidos, tanto en términos relativos como absolutos. Eso le dio cierta “capacidad de fuego” a Trump para imponer aranceles sobre una base comercial mucho más amplia que la que pudo imponer China como represalia. En el año 2017, mientras las exportaciones de China a Estados Unidos ascendieron a USD 505.597 millones, las exportaciones de Estados Unidos a China alcanzaron los USD 130.370 millones.

<sup>8</sup> Por aquel entonces, el gobierno de Kennedy estaba siendo sometido a numerosas críticas por parte del partido republicano y los medios de prensa por considerar que no respondía adecuadamente a las acciones de la desaparecida Unión Soviética y, en particular, en lo que respecta a la pérdida de liderazgo de la carrera tecnológica. El periodo 1961-1962, que contextualiza la sanción de la Ley de Expansión Comercial fue, probablemente, uno de los puntos más álgidos de la denominada Guerra Fría: en abril de 1961 la antigua URSS envía al primer ser humano al espacio; en agosto de ese mismo año se levanta el muro de Berlín, dividiendo Alemania políticamente en dos y en octubre de 1962, muy pocos días después de la sanción de la Ley, sale a la luz el traslado de misiles soviéticos a Cuba, situación que estuvo a punto de desembocar en una guerra a gran escala.

<sup>9</sup> Estados Unidos inició un total de dieciséis investigaciones bajo esta sección desde 1962, estableciendo medidas finales en pocas oportunidades: a) el bloqueo a las importaciones de petróleo de Libia (1982); b) el establecimiento de acuerdos voluntarios de restricción a las exportaciones de maquinarias y he-

rramientas y acciones políticas, contrarrestar la amenaza de la antigua Unión Soviética promoviendo el acercamiento de Estados Unidos con socios comerciales políticamente afines.

Como resultado de las investigaciones mencionadas, en marzo de 2018 la administración Trump impuso aranceles adicionales para todas las importaciones de productos del acero (25%)<sup>10</sup> y aluminio (10%);<sup>11</sup> mientras en agosto de ese mismo año incrementó el arancel adicional aplicado a Turquía al 50% para el caso del acero y del 20% para el aluminio.<sup>12</sup> Estos aranceles se sumaron a los ya aplicados por Estados Unidos en el caso de los artículos de aluminio (los cuales oscilaban entre el 0% y el 6,5%), mientras que en el caso de los productos del acero el arancel era nulo por lo que, en la práctica, el arancel adicional se constituyó en la nueva alícuota aplicada.

En paralelo a las acciones iniciadas por Estados Unidos para los sectores del acero y aluminio,<sup>13</sup> también se impulsaron investigaciones por motivos de seguridad

---

rramientas con varios países (1983) y c) los aranceles adicionales al acero y el aluminio (2018). Para mayor información, ver: World Trade Organization (WTO) (9/11/2022). “Examen de las políticas comerciales. Informe de la Secretaría. Estados Unidos. WT/TPR/S/434”. Estados Unidos: WTO. Disponible en: [http://www.sice.oas.org/ctyindex/usa/WTO/ESPANOL/TPR\\_s434\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/ctyindex/usa/WTO/ESPANOL/TPR_s434_s.pdf).

<sup>10</sup> Los artículos están comprendidos en las subpartidas de seis dígitos 7206.10-7216.50, 7216.99-7301.10, 7302.10, 7302.40-7302.90 y 7304.10-7306.90 del Harmonized Tariff Schedule of the United States (HTS). Ver: Executive Office of the President (15/3/2018). “Adjusting Imports of Steel Into the United States”. Federal Register, 83 FR 11625. Disponible en: <https://www.federalregister.gov/documents/2018/03/15/2018-05478/adjusting-imports-of-steel-into-the-united-states>.

<sup>11</sup> Los artículos comprendidos son: a) aluminio en bruto (HTS 7601), b) barras, varillas y perfiles de aluminio (HTS 7604), c) alambre de aluminio (HTS 7605), d) placas, láminas, tiras y hojas de aluminio (productos laminados planos) (HTS 7606 y 7607), e) tubos y tuberías de aluminio y accesorios para tubos y tuberías (HTS 7608 y 7609) y f) fundición y forja de aluminio (HTS 7616.99.51.60 y 7616.99.51.70). Ver: *ibidem*.

<sup>12</sup> En marzo de 2019, el gobierno de Estados Unidos decidió, además, excluir a Turquía e India del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), considerando que ya no cumplían con los criterios de elegibilidad. Turquía era beneficiario desde el inicio del programa, efectivo a partir de enero de 1975, durante la presidencia de Gerald Ford.

<sup>13</sup> Estados Unidos recurre con mucha frecuencia a otras medidas restrictivas del comercio, como los derechos antidumping, algo que se ha potenciado marcadamente en los últimos años: entre 2018 y 2021

nacional para las importaciones de automóviles (2019), uranio (2019), esponja de titanio (2019), laminado para núcleos apilados (2020) y vanadio (2021); varios de estos productos resultan esenciales para los programas de transición energética implementados por este país. Si bien las investigaciones concluyeron con recomendaciones de imposición de derechos adicionales, haciendo uso de sus facultades, el por entonces presidente de Estados Unidos decidió no avanzar, utilizando esta posible acción como herramienta de presión sobre sus interlocutores comerciales.<sup>14</sup>

Retomando el caso específico del incremento de los aranceles a las importaciones a los productos de aluminio y acero, es preciso recalcar que, si bien Estados Unidos alegó razones de seguridad nacional en la aplicación de las medidas, la alusión a las normas de la OMC que amparan este argumento no fue explícitamente indicada en la resolución que determinó la imposición de aranceles.<sup>15</sup> Es más, la delegación estadounidense en la OMC no puntualizó ese aspecto sino hasta el 17

---

inició ciento setenta y ocho investigaciones (lo que representa casi el 20% del total de todas las investigaciones de los miembros OMC) y a finales de 2021 estaban en vigor un total de cuatrocientos ochenta y nueve derechos antidumping (frente a trescientos cuarenta de 2018), afectando las importaciones de cincuenta y ocho países. Cabe destacar que el 48% de estas medidas fueron aplicadas a productos de hierro y acero.

<sup>14</sup> Este aspecto quedó de manifiesto fundamentalmente en el marco de las tensiones comerciales entre Estados Unidos y la Unión Europea, marcadas no solo por el conflicto del acero, sino por el histórico caso de los subsidios otorgados por ambos a las empresas Boeing y Airbus, iniciado en octubre de 2004 y que por entonces estaba teniendo sus instancias finales en el marco del sistema de solución de diferencias de la OMC.

<sup>15</sup> El GATT no establece disposiciones específicas que obliguen a notificar una medida amparada en objetivos de seguridad nacional, con lo cual puede presumirse que Estados Unidos se amparó en esa falta de requerimientos al no mencionar el aspecto en trato. Pero el “silencio” de este país determinó que diversos miembros como China, India, la Unión Europea, Turquía y Rusia, reclamaran en la OMC el encuadre jurídico de la medida como una medida de salvaguardia. Cabe recordar que estas medidas son medidas de urgencia que la OMC permite aplicar en situaciones de aumento repentino de las importaciones. Junto con las medidas antidumping y compensatorias, constituye uno de los tres tipos de medidas especiales de protección del comercio a las que pueden recurrir los miembros. Las medidas pueden adoptar la forma de cupos o aumentos de aranceles y deben ser temporales, aplicarse de forma no selectiva (es decir, sobre una base NMF), liberalizarse gradualmente y el miembro que la aplica debe otorgar una compensación a aquellos cuyo comercio se vea afectado.

de abril de 2018 en el marco del caso que China inició a través del sistema de solución de diferencias de la OMC.<sup>16</sup>

Por otra parte, con posterioridad a la suba de aranceles e independientemente de los reclamos legales en el ámbito multilateral, Trump propuso un esquema de negociación bilateral para acordar alternativas con diversos miembros afectados que permitieran mantener cierta continuidad en los flujos de comercio. Entre ellos, Argentina, Brasil, Corea del Sur, Canadá, México y Australia y, posteriormente, durante la administración Biden, con Reino Unido y Japón; aunque Estados Unidos no adoptó necesariamente una misma solución para cada uno de ellos.

En el caso de la Argentina, Corea del Sur, Reino Unido y Brasil, la excepción fue otorgada mediante cupos de importación, que se revisan periódicamente y que fueron establecidos sobre la base de los promedios exportados en años anteriores. Para la Argentina, el acuerdo estableció cupos anuales libres de arancel de 180.000 toneladas, mientras que, para Brasil, Corea del Sur y Reino Unido los cupos fueron de 3500 millones toneladas, 2690 millones toneladas y 500.000 toneladas, respectivamente. En el caso de Canadá, México y Australia, estos fueron eximidos de forma permanente. Mientras que para los dos primeros la eximición<sup>17</sup> se produjo en medio de la fuerte presión ejercida por Trump para reformar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el que consideraba “injusto” para

---

<sup>16</sup> Como todo sistema basado en reglas, el sistema de solución de diferencias de la OMC es fundamental para garantizar la observancia de sus normas. Sus actuales reglas de funcionamiento están basadas en el anterior sistema del GATT, pero mejorado considerablemente durante la Ronda de Uruguay, a través de plazos y normas más precisos, necesarios para garantizar un mejor cumplimiento de los acuerdos negociados por aquel entonces. A este sistema se lo suele denominar la “joya de la corona”, ya que constituye una instancia jurisdiccional internacional que puede funcionar sin, e incluso en contra, de la voluntad de la parte demandada, puesto que una vez tomada una resolución es imposible bloquear su adopción. El sistema ha sido testigo, hasta febrero de 2023, de un total de seiscientos dieciséis casos que se han dirimido en su seno, y que han involucrado a ciento treinta miembros, tanto de países desarrollados como en desarrollo.

<sup>17</sup> No obstante, en el caso del pacto alcanzado con Canadá y México se estableció un mecanismo de monitoreo del comercio bilateral, habilitando la imposición de aranceles adicionales del 25% para el caso del acero y del 10% para el caso del aluminio, si una de las partes experimenta un incremento en las importaciones que vaya “significativamente más allá de los volúmenes históricos”, previa instancia de consultas obligatorias con la parte exportadora.

los intereses de Estados Unidos;<sup>18</sup> y en lo que atañe a Australia, el trato especial debe entenderse en el marco del fortalecimiento de la cooperación estratégica que llevan adelante entre ambos países no solo en el ámbito comercial sino en el militar, atendiendo particularmente los intereses geopolíticos de Estados Unidos en la región del Indo-Pacífico.

En lo que respecta a la Unión Europea, este bloque acordó en octubre de 2021 con Estados Unidos la suspensión por cinco años de los aranceles adicionales a los productos de acero y aluminio, así como también poner fin a las disputas entre ambos en el marco del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC,<sup>19</sup> pero incluyendo un compromiso que tiene una importancia estratégica: negociar en 2023 un acuerdo global para abordar el exceso de capacidad mundial en la industria del acero, el cual atribuyen mayormente a las políticas de ayuda distorsivas aplicadas por China, acusándola de vender acero más barato en los mercados internacionales. Este acuerdo, que se negociaría en 2023 y estipularía la incorporación de otros países, tendrá además requisitos de descarbonización de la industria, lo cual persigue la intención de afectar especialmente la potencia asiática, aislándola del mercado global del acero.

En lo que concierne a Japón, en febrero de 2022 logró un acuerdo mediante el cual convino en adoptar cupos de importación a los productos de acero basados en datos de años anteriores, sin aranceles adicionales. Como condición, Estados

---

<sup>18</sup> Las negociaciones para reformar el TLCAN se desarrollaron en un tiempo récord de poco menos de tres meses, a fines de 2018. Las nuevas disposiciones entraron en vigor el 1/7/2020 y el nuevo acuerdo, denominado T-MEC (Tratado México, Estados Unidos y Canadá), establece, entre otros aspectos, cláusulas más estrictas en materia de origen (75% de valor mínimo contenido regional), requisitos de salarios mínimos en México para el comercio de automóviles (deben ser fabricados con salarios no menores a USD 16/hora, con el compromiso de México de realizar, además, reformas laborales), un mayor acceso a lácteos y pollos americanos en el mercado de Canadá, el libre uso de datos personales para el comercio electrónico (a solicitud de Google y las grandes tecnológicas), la eliminación de subsidios a la leche canadiense y una cláusula de expiración y revisión del acuerdo cada dieciséis años (denominado como “cláusula sunset”).

<sup>19</sup> Comisión Europea (31/10/2021). “Joint EU-US Statement on a Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminium”. Comisión Europea. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_21\\_5724](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_5724).



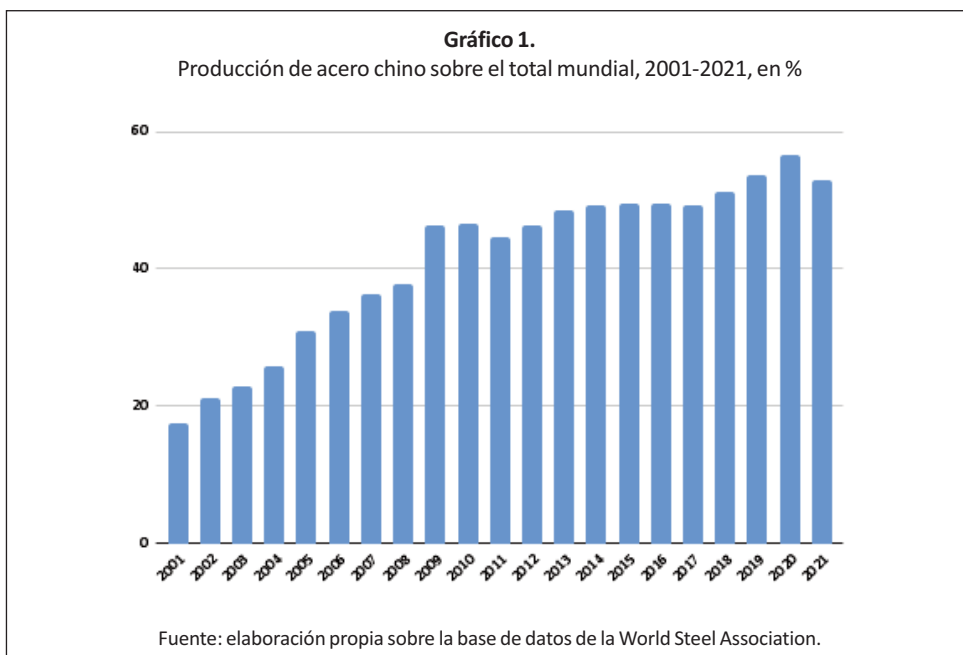
Unidos exigió a dicho país cooperar de forma conjunta para hacer frente al exceso de capacidad a nivel global, lo cual implica, probablemente, que Japón se sume al futuro acuerdo mencionado anteriormente entre Estados Unidos y la Unión Europea.

Resulta de utilidad traer a colación dos aspectos de gran importancia vinculados al acero. En primer lugar y como dato de contexto, existe ya un espacio específico para abordar la sobrecapacidad sectorial denominado Foro Global sobre el Exceso de Capacidad en el Acero (GFSEC, por sus siglas en inglés). Este Foro fue creado en 2016 y su función consiste en emitir recomendaciones de políticas destinadas a eliminar prácticas distorsivas que alimenten ese exceso. En su origen, surgió por la fuerte presión ejercida por parte de Estados Unidos y la Unión Europea luego de que en 2015 se alcanzara un pico a nivel global, lo cual ocasionó ciertas distorsiones sobre los precios y la rentabilidad.

En los últimos años, el GFSEC fue perdiendo relevancia en la medida en que los principales productores de acero (China e India) decidieron abandonarlo en 2019 y 2021, respectivamente. Arabia Saudita e Indonesia, en igual sentido, dejaron el Foro en 2020. A razón de ello, este ámbito institucional está conformado actualmente por veintinueve miembros: los países miembro del G20 (excepto China, India, Arabia Saudita e Indonesia) y otros trece países europeos que, si bien no forman parte del G20, sí tienen presencia en el Comité de Acero de la OCDE.

Un segundo dato a enfatizar es el ascenso de China como actor productivo de primer orden en este sector, que explica en parte las tensiones existentes: la potencia asiática pasó de representar un 17,6% de la producción global en 2001 a explicar el 53% en 2021, de acuerdo a datos de la World Steel Association (gráfico 1). Esta participación supera en ocho veces la contribución del segundo productor mundial, India (6,6% del total, tomando como parámetro 2023), seguido por Japón (4,7%) y Estados Unidos (4,3%) (gráfico 2).

Más allá del peso particular de China en el sector, y como resultado de las presiones de Estados Unidos y la Unión Europea, el país asiático decidió invertir importantes sumas de dinero en países del sudeste asiático, particularmente en Malasia, Indonesia y Vietnam, a fin de deslocalizar la producción y aprovechar las



ventajas comerciales que reciben estos países bajo sus propios acuerdos preferenciales; sorteando así algunas de las barreras impuestas por los países centrales. No es azaroso, en este panorama, que al ser la mayoría de los proyectos siderúrgicos chinos “intensivos en carbono”, Estados Unidos y el bloque europeo también busquen crear un nuevo club de países productores y comercializadores de acero “descarbonizados”.

A modo de respuesta a las medidas restrictivas adoptadas por Estados Unidos sobre los productos del aluminio y acero, un conjunto de países productores y exportadores de acero (China, India, Noruega, Rusia, Suiza y Turquía) decidió iniciar en 2018 sendos procedimientos de solución de controversias en la OMC, argumentando principalmente que el incremento arancelario constituía una violación de las disposiciones establecidas en el artículo II del GATT, al sobrepasar el arancel máximo consolidado en la Ronda de Uruguay para ambos grupos de productos comprometido por Estados Unidos (en un nivel del 0% para el caso de los

productos del acero, y un rango que oscila entre el 3% y el 7% para el caso de los productos de aluminio incluidos en las medidas).<sup>20</sup>

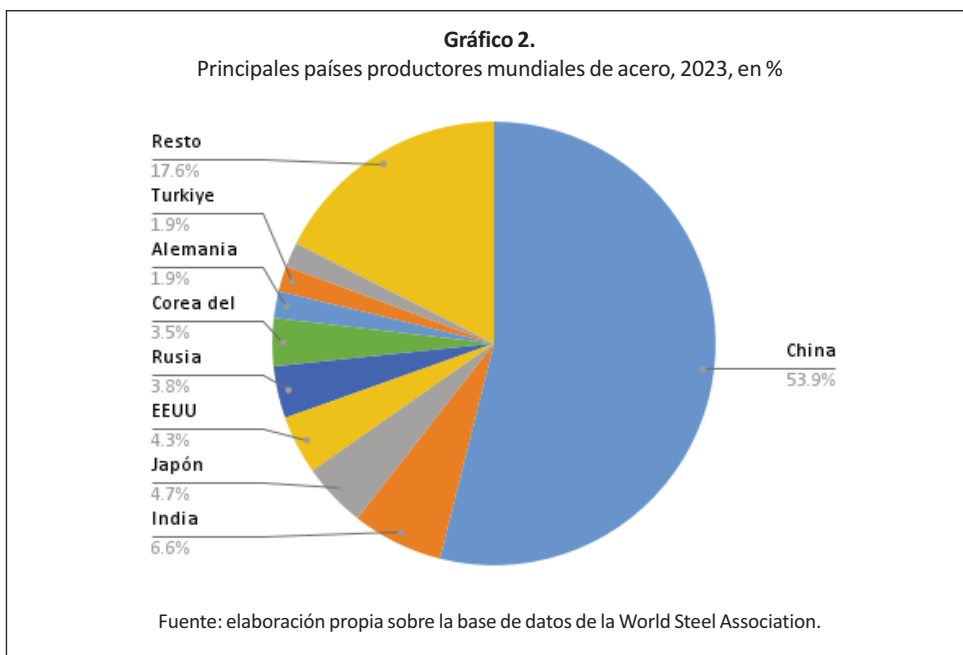
Luego de infructuosas etapas de consultas, entre fines de 2018 y principios de 2019 se conformó un Grupo Especial en la OMC para dirimir estas controversias, aunque los casos no se unificaron (atendiendo cuestiones de economía procesal), dado que los contenidos de los reclamos tenían ciertas diferencias en cuanto a los tecnicismos legales sobre las medidas en litigio. Debido a las dificultades planteadas por la pandemia del covid-19 y la gran complejidad y la cantidad inusualmente alta de casos que debió atender,<sup>21</sup> el Grupo Especial solicitó varias prórrogas para pronunciarse, alargando el tiempo contemplado (no más de seis meses) que prevé el “Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio”.

En diciembre de 2022, finalmente, el Grupo Especial dio traslado definitivo de sus conclusiones y constataciones en los casos de China, Noruega, Turquía y Suiza, quedando aún pendientes los de India y Rusia. En breve síntesis, el Grupo concluyó que no había argumentos para sostener que los incrementos arancelarios de Estados Unidos al acero y aluminio hayan sido “aplicados en tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional” en el sentido del artículo XXI del GATT y, por lo tanto, no están amparados en esta justificación. Asimismo, constató que las excepciones otorgadas a las Argentina, Australia, Brasil y Corea constituían una violación al principio de nación más favorecida consagrado en el artículo I del GATT, al otorgar una ventaja en el trato comercial a estos países que no fue extendida automáticamente hacia el resto de los miembros de la OMC.

---

<sup>20</sup> En virtud de lo establecido en el artículo II del GATT, los países miembro de la OMC no pueden aumentar los aranceles aduaneros comprometidos en sus respectivas listas de concesiones acordadas en la Ronda de Uruguay, a menos que se establezca una compensación a los países afectados.

<sup>21</sup> Como consecuencia de la cantidad de casos relacionados directa o indirectamente con las medidas adoptadas para el acero y aluminio, sumados a otros casos relativos a diferentes temas, el año 2018 fue récord en cantidad de litigios iniciados en la historia del multilateralismo comercial, totalizando un total de treinta y nueve diferencias, de las cuales quince involucraron directa o indirectamente las medidas aplicadas al acero y aluminio por Estados Unidos.



Ante este pronunciamiento y en una acción que no registra precedentes en la historia de la OMC, ya bajo la presidencia Biden, Estados Unidos anunció oficialmente, a través del portavoz de la Oficina del Representante Comercial (USTR), que no acataría el fallo, considerando que la Organización no tiene competencias para determinar si una medida responde o no a los intereses esenciales de la seguridad de un país. Por otra parte, a finales de enero de 2023 notificó formalmente a la OMC la apelación al *Informe del Grupo Especial*, lo cual determinó automáticamente que el caso ingrese en un “limbo” legal, por la parálisis actual del Órgano de Apelación, situación que es consecuencia del propio bloqueo ejercido por ese país al nombramiento de jueces en las reuniones mensuales que lleva adelante el Órgano de Solución de Diferencias.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Al tiempo que se discutían las medidas aplicadas por Estados Unidos, la potencia americana inició como parte reclamante varios casos de solución de controversias incluyendo allí todos aquellos países que aplicaron contramedidas amparadas en la previsión de compensación establecida en el Acuerdo sobre Salvaguardias (Canadá, China, Unión Europea, México, Turquía, Rusia e India).

A continuación, a los fines de comprender con mayor profundidad el caso descripto, se presentan los antecedentes históricos, así como algunas puntualizaciones referidas al marco jurídico multilateral que encuadra la relación entre comercio y seguridad.

## **Comercio y seguridad: de la judicialización a la geopolitización de los intercambios comerciales**

La relación entre comercio y seguridad se contempla desde la misma génesis del GATT, en su artículo XXI, existiendo artículos análogos en lo atinente al comercio de servicios (AGCS) y a los aspectos comerciales relacionados con la propiedad intelectual (ADPIC) que fueron incorporados muchos años después, en la Ronda de Uruguay, tomando como referencia la cláusula oportunamente establecida en el GATT de 1947.<sup>23</sup> Allí se establecen, en particular, excepciones relacionadas con la seguridad nacional, indicando algunas circunstancias en las cuales los miembros de la OMC se pueden desviar de diversas obligaciones.

### Artículo XXI del GATT. Excepciones relativas a la seguridad

No deberá interpretarse ninguna disposición del presente Acuerdo en el sentido de que:

- a) Imponga a una parte contratante la obligación de suministrar informaciones cuya divulgación sería, a su juicio, contraria a los intereses esenciales de su seguridad.
- b) Impida a una parte contratante la adopción de todas las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad, relativas:

---

<sup>23</sup> El artículo XIV bis del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y el artículo 73 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) establecen que tales acuerdos no se interpretarán en el sentido de imponer a los miembros la obligación de suministrar información cuya divulgación se considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad, o les impida la adopción de medidas necesarias para tal fin (por ejemplo, relativas al suministro de servicios para asegurar el abastecimiento de las fuerzas armadas, a las materias fisionables o a aquellas que sirvan para su fabricación en tiempos de guerra o grave tensión internacional, por caso) o para cumplir las obligaciones contraídas en la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

1. A las materias fisionables o a aquellas que sirvan para su fabricación.
  2. Al tráfico de armas, municiones y material de guerra, y a todo comercio de otros artículos y material destinados directa o indirectamente a asegurar el abastecimiento de las fuerzas armadas.
  3. A las aplicadas en tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional.
- c) Impida a una parte contratante la adopción de medidas en cumplimiento de las obligaciones por ella contraída en virtud de la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.

Para entender el contexto en el que se creó esta cláusula, es preciso recordar que las excepciones relativas a la seguridad ya habían estado presentes desde los primeros borradores de la Carta de La Habana a fines de la década de 1940. Esto podría interpretarse como algo lógico, teniendo en cuenta que la idea del GATT surgió en tiempos turbulentos, por lo que los negociadores plantearon una “cláusula de escape” para permitir a los países desviarse de sus obligaciones comerciales con el fin de proteger sus intereses.

El artículo XXI ha sido objeto de varios cuestionamientos, pero su escasa utilización no dio lugar a una interpretación exhaustiva que permita delimitar el margen de acción de los miembros de la OMC, o establecer criterios más precisos con respecto a su aplicabilidad. De hecho, a pesar de existir desde 1947, ningún Grupo Especial se había expedido hasta el año 2019 acerca de si una medida invocada bajo el artículo XXI respondía (o no) a la preservación de la seguridad nacional de un miembro.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> En 2016 Ucrania demandó a la Federación de Rusia por restricciones aplicables al tráfico en tránsito hacia terceros países. El Grupo Especial a cargo de examinar esta diferencia concluyó en 2019 que la Federación de Rusia invocó correctamente el artículo, lo cual constituyó no solo una noticia importante en términos del contenido del fallo, sino que, además, a partir de allí se sentó un precedente al determinarse que las razones por las cuales un Miembro invoca el artículo XXI no pueden ser “ilimitadas y autodefinidas”. En otras palabras, la OMC determinó con ese fallo que tiene “jurisdicción” para interpretar si esta cláusula es aplicada de manera fundada. Sin dudas, este antecedente es importante para las pretensiones de Estados Unidos, que considera que la OMC no tiene jurisdicción para determinar si una medida amparada en el artículo XXI es consistente o no desde el punto de vista legal.

En efecto, el artículo menciona indeterminadamente las circunstancias en las que los países pueden apartarse de sus obligaciones multilaterales sin establecer criterios objetivos acerca de cómo deben interpretarse tales elementos a la hora de aplicar una medida concreta. En particular, se destacan las siguientes “zonas grises”:

- La referencia a “intereses esenciales de seguridad nacional”. No se aclara ni existe interpretación alguna acerca del alcance de esta expresión. Precisamente, Estados Unidos, al invocar esta disposición en 2018, consideró que la misma no está sujeta a interpretación y su contenido es autodefinido por cada país. Es decir, la vaguedad del texto fue utilizada como fundamento para su interpretación y aplicación discrecional.
- El tipo de medidas que podrían adoptarse. La frase “toda medida necesaria” es una indudable zona gris. No se aclara si la medida puede consistir en un incremento arancelario, en una prohibición de importación; o si la misma puede aplicarse de forma bilateral, o si debe tener lugar en condiciones de nación más favorecida.<sup>25</sup>
- Las circunstancias que permiten activar la invocación del artículo XXI. La expresión “en tiempos de guerra” es clara, pero la frase “en caso de grave tensión internacional” abre un campo ilimitado de interpretaciones, que no necesariamente puede referir a un conflicto bélico.

En términos históricos, la cláusula se ha utilizado en contadas oportunidades. Desde 1947, por ejemplo, ha sido invocada en los siguientes casos.

Cabe remarcar que, a diferencia de la mayoría de las medidas de política comercial adoptadas de conformidad con las disposiciones de la OMC, el artículo XXI no dispone ninguna obligación de notificación de medidas al amparo de este

---

<sup>25</sup> La cláusula de la nación más favorecida (NMF) implica el otorgamiento automático, a todos los interlocutores comerciales, del mismo trato que el que un Miembro de la OMC concede a los más favorecidos, con ciertas excepciones explícitamente establecidas en las normas de la OMC, tales como las ventajas otorgadas al amparo de los acuerdos comerciales regionales o las medidas de defensa comercial.

<b>Cuadro 1.</b>	
Antecedentes históricos de la invocación del artículo XXI del GATT	
Año	Antecedentes
1961	Ghana justificó su prohibición a la importación de bienes portugueses, en el marco de la guerra entre Portugal y Angola, sobre el artículo XXI que afirma que “cada país tiene el derecho de determinar qué considera necesario en sus intereses esenciales de seguridad”.
1962	Estados Unidos justificó la imposición del embargo económico a Cuba invocando el artículo XXI.
1975	Suecia introdujo un sistema de cuotas a la importación de calzado. El gobierno consideró que la medida fue tomada en virtud del artículo XXI, dada la necesidad de preservar los niveles de producción local de la industria considerada clave en sus planes de defensa. En 1977 dio por terminada la medida.
1982	La Comunidad Económica Europea (CEE), Australia y Canadá restringieron las importaciones de la Argentina durante la Guerra de Malvinas, alegando que: “el ejercicio de estos derechos constituyó una excepción general y no requirió notificación, justificación ni aprobación”. En ese marco, Estados Unidos sostuvo que: “el GATT deja a cada parte contratante el criterio sobre lo que consideraba necesario para proteger sus intereses de seguridad”.
1985	Estados Unidos impuso un embargo a las importaciones al gobierno sandinista de Nicaragua.
1991	La CEE revocó el acceso preferencial de Yugoslavia al mercado comunitario en el marco del conflicto bélico Serbia-Croacia.
2014	Rusia impuso restricciones al tránsito de mercaderías desde Ucrania en virtud del conflicto que mantuvo por Crimea.
2018	Estados Unidos impone aranceles adicionales a las importaciones de acero (25%) y aluminio (10%) y sus subproductos, superando el nivel máximo consolidado en la Organización Mundial del Comercio (OMC).
2020	Estados Unidos exige que los productos originarios de Hong Kong sean etiquetados con la leyenda “Made in China”, considerando que este país carece de total autonomía política respecto de China.
2022	Nueva Zelanda, Canadá, Reino Unido y Australia retiraron el status NMF (nación más favorecida) a Rusia como consecuencia de la guerra con Ucrania, aplicando aranceles a las importaciones por encima del nivel consolidado. Estados Unidos prohíbe importaciones rusas de petróleo y derivados, pescado y bebidas alcohólicas y exportaciones de artículos de lujo hacia ese país.

artículo. Resulta llamativa esta situación por cuanto el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS), que dispone una cláusula análoga, sí agrega la



obligación de informar las medidas a los demás miembros de la OMC. Esta situación podría entenderse a través de la misma visión analítica de lo que sucede con varias de las zonas grises del GATT que son escasamente utilizadas por los países miembro: debido a las limitadas oportunidades, las situaciones excesivamente particulares y el acotado marco temporal en que los países adoptaron medidas basadas en argumentos de seguridad nacional, los esfuerzos que se necesitan para emprender negociaciones a fin de acordar obligaciones y criterios en materia de notificación para este tipo de medidas fueron considerados –implícitamente– como innecesarios.

Como excepción a lo antedicho, el único antecedente de peso al respecto se remonta a 1982, a partir de las medidas aplicadas por la entonces denominada Comunidad Económica Europea (CEE) a la Argentina con motivo de la guerra de las Malvinas, en que las partes contratantes del GATT adoptaron una decisión en forma de entendimiento que establece ciertas guías procesales para el artículo XXI. En este sentido, se convino lo siguiente:

- Que las partes deberán ser informadas del potencial alcance total de la medida a implementar bajo este artículo.
- Que cuando se toma una medida bajo el artículo XXI, todas las partes afectadas preservan completamente los derechos otorgados por el GATT.

En tal orden, la expresión “deberán ser informadas” podría interpretarse en el sentido de representar una obligación de notificar la medida, aunque esto nunca fue aclarado. Más allá de este antecedente, la posición de Estados Unidos ante el fallo no deja lugar a dudas. Como indicó el vocero del United States Trade Representative, Adam Hodge, en la declaración posterior al fallo:

Estados Unidos ha mantenido la posición clara e inequívoca, durante más de setenta años, de que las cuestiones de seguridad nacional no pueden ser revisadas por el mecanismo de solución de diferencias de la OMC y la OMC no tiene autoridad para cuestionar la capacidad de un miembro para responder una amplia gama de amenazas a su seguridad.

Estos informes del panel de la OMC solo refuerzan la necesidad de reformar fundamentalmente el sistema de solución de diferencias de la OMC. La OMC ha demostrado ser ineficaz para detener el persistente y no de mercado exceso de capacidad de la República Popular China y otros que son una amenaza existencial para los sectores del acero y el aluminio orientados al mercado y una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos. La OMC ahora sugiere que Estados Unidos también debe quedarse de brazos cruzados. Estados Unidos no cederá la toma de decisiones sobre su seguridad esencial a los paneles de la OMC.<sup>26</sup>

En suma, resulta indudable que la relevancia de este artículo se multiplicó a partir de la invocación efectuada por parte de Estados Unidos bajo la administración Trump. Se destacó en esa oportunidad no solo la importancia política y económica del país que recurría a esta cláusula y la afectación que produjo la medida en términos de comercio, sino también la novedad que representó la argumentación para su adopción, basada en una supuesta “amenaza para su seguridad nacional”.

Sin embargo, desde una perspectiva proteccionista, no quedan dudas respecto de que esta cláusula es, dentro de las opciones existentes en el entramado multilateral, una de las únicas que ofrece un amplio grado de libertad para sortear las restricciones que impone la OMC a sus miembros. Ese margen de acción, por cierto, es mucho mayor si se recurre a una interpretación como la privilegiada por Estados Unidos, al tiempo que se impulsan otras acciones como las vinculadas al bloqueo del funcionamiento del Órgano de Apelación y se desacata el fallo del Órgano de Solución de Diferencias.

## Reflexiones finales

A fin de contener el avance de China a nivel global, Estados Unidos modificó sustancialmente su política comercial externa bajo la administración Trump, pro-

---

<sup>26</sup> Para mayor información, consultar: Office of the United States Trade Representative (USTR) (9/12/2022). “Statement from USTR Spokesperson Adam Hodge”. Office of the United States Trade Representative (USTR). Disponible en: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/december/statement-ustr-spokesperson-adam-hodge>.

picando una embestida inédita contra las importaciones de productos considerados estratégicos. Se trató de una verdadera afrenta a las reglas que regulan el comercio internacional, que este mismo país escribió en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial con el argumento de que el comercio era un componente esencial para el logro de las relaciones de paz entre los países.

Tal como fue planteado en la hipótesis que guía el trabajo, los límites que se impusieron mediante el sistema multilateral de comercio desde mediados de los años 1990 comprimieron de diverso modo el margen de maniobra para aplicar políticas industriales y comerciales, reduciendo la posibilidad de dar respuestas en clave proteccionista ante diversos retos y encorsetando la capacidad para aplicar *políticas intervencionistas*. Bajo este contexto, las políticas impulsadas por Estados Unidos resultaron una singular impugnación a esos limitantes.

El *modus operandi* estadounidense, en rigor, dejó en evidencia su intención de recurrir a las zonas más grises del entramado jurídico internacional, a fin de dotar sus acciones de la mayor discrecionalidad posible. El artículo XXI del GATT apareció, en ese orden, como una gran oportunidad, puesto que permitió adoptar medidas amparadas en “motivos esenciales de la seguridad”, cuyo contenido debe ser –en la peculiar interpretación de Estados Unidos– autodefinido. A pesar de la inconsistencia legal que marcó el propio Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, la utilización de tal argumento le permitió a la potencia mundial proteger a los productores nacionales contando, al mismo tiempo, con un arma de negociación sumamente coercitiva para presionar a diversos interlocutores con el fin de obtener ventajas dentro de su nueva estrategia de “reciprocidad” en las relaciones comerciales, instaurada en la era Trump y preservada en la gestión demócrata liderada por Biden.

Lejos de utilizar otros instrumentos de protección comercial disponibles en el abanico de acuerdos comerciales de la Organización Mundial del Comercio (como las medidas de salvaguardia), con menor alcance y grado de discrecionalidad, la principal potencia mundial eligió como principio rector utilizar el artículo XXI del GATT, fortaleciendo esa decisión con otra iniciativa de suma relevancia: el bloqueo del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. De ese modo, logró liberarse de

los compromisos internacionales que constreñían su habilidad para actuar ante los nuevos desafíos de la economía internacional, entre los cuales sobresale el crecimiento chino con su constante presión sobre el entramado productivo estadounidense (y del mundo entero); especialmente notorio en el caso del acero.

La evidencia empírica en las ya casi ocho décadas del sistema multilateral de comercio ridiculiza la posición según la cual el incremento de las importaciones de acero constituye una afectación a la seguridad nacional al amparo del artículo XXI. Esta línea argumental, débil desde el plano jurídico, se erige nítidamente como una nueva forma de proteccionismo cuyo impacto comercial es directamente proporcional al peso sistémico del país que la aplica. En el camino, por cierto, aquella vieja idea proclamada por Estados Unidos a mediados del siglo XX de que “el comercio genera las condiciones necesarias para evitar las guerras” parece esfumarse entre las frías letras de cada una de las medidas aplicadas y pone bajo presión el sistema multilateral de comercio tal como lo conocemos desde hace décadas.

## Bibliografía

Amsden, A. (2000). “Industrialization under new WTO law”. Presentado en la *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) X “High-level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century”*, 12 de febrero. Bangkok, Tailandia.

Berrettoni, D. y Polonsky, M. (2011). “Evolución del comercio exterior argentino en la última década: origen, destino y composición”. *Revista del CEI*, n° 19.

Burnham, P. (1997). “Estado y mercado en la economía política internacional: una crítica marxiana”. *Doxa. Cuadernos de Ciencias Sociales*, vol. 7, n° 16.

World Trade Organization (WTO) (2018). *Strengthening and modernizing the WTO: discussion paper. Communication from Canada*. Disponible en: [q:/Jobs/GC/201.pdf](https://www.wto.org/press/2018/201807201.pdf).

\_\_\_\_ (WTO) (2019). *Draft general council decision. Procedures to strengthen the negotiating function of the WTO*. Disponible en: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?Query=@Symbol=WT/GC/W/764/Rev.1&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=@Symbol=WT/GC/W/764/Rev.1&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#).

Di Caprio, A. y Gallagher, K. (2006). "The WTO and the Shrinking of Development Space. How big is the bite?". *The journal of world investment & trade: law, economics, politics*, vol. 7, n° 5, 781-803.

Hirsch, J. (1996). "¿Qué es la globalización?". *Globalización, capital y Estado*. México: UAM.

Hull, C. (1948). *The Memoirs of Cordell Hull*. UK: Hodder & Stoughton.

Padín, J. (2019). "La Organización Mundial del Comercio (OMC) y la reducción del espacio para la política: el caso argentino ante el resurgimiento de la restricción externa durante la posconvertibilidad". *Relaciones Internacionales*, vol. 28, n° 56, 77-96.

United States Trade Representative (USTR) (2022). *2021 USTR Report to Congress on China's WTO Compliance*. Disponible en: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2021USTR%20Report-CongressChinaWTO.pdf>.

European Union (2018). *Concept Paper. WTO modernization*. Disponible en: [https://www.astrid-online.it/static/upload/comm/0000/commue\\_wto-reform\\_18\\_09\\_18.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/comm/0000/commue_wto-reform_18_09_18.pdf).

Wade, R. (2003). "What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of 'development space'". *Review of International Political Economy*, vol. 10, n° 4, 621-644.

Atkinson, R. y Ezell, S. (17/9/2015). "False Promises: The Yawning Gap Between China's WTO Commitments and Practices". *Information Technology and Innovation Foundation (ITIF)*. Disponible en: <https://itif.org/publications/2015/09/17/false-promises-yawning-gap-between-chinas-wto-commitments-and-practices/>.

INDUSTRIA PESQUERA INTERNACIONAL

## Plataformas, rentas y trabajo. Efectos en la competencia capitalista contemporánea

Lisandro Arelovich

*Páginas 9 a 42*

### Resumen

En este trabajo se realiza una definición conceptual de la pesca artesanal fluvial. Posteriormente se analiza su inserción en diversas cadenas de valor. Se presentan posibles dimensionamientos y análisis cuantitativos para toda la cuenca del río Paraná. Luego se esgrimen los argumentos respecto a las deficiencias de la metodología cuantitativa para la comprensión de ese universo económico. Posteriormente se elabora una descripción y análisis cualitativo de la economía de la pesca. Para el abordaje que pasa de lo cuantitativo a lo cualitativo nos centraremos en el análisis de la provincia de Santa Fe y luego en la ciudad de Rosario.

### Abstract

**Artisanal River Fishing: The Invisible Statistics of a Large Market in Regional Economies. The Province of Santa Fe and the City of Rosario as Case Studies**

This paper provides a conceptual definition of artisanal river fishing. It then examines its integration into various value chains. Possible measurements and quantitative analyses for the entire Paraná River basin are presented. The paper then discusses the shortcomings of quantitative methodology for understanding this economic realm. Following this, a qualitative description and analysis of the fishing economy is developed. The approach shifts from quantitative to qualitative, focusing first on the province of Santa Fe and then on the city of Rosario.

PRODUCCIÓN AGROPECUARIA Y SUS ACTORES

## Divergencias en la rentabilidad según estratos de productores de la región pampeana argentina

Sebastián Leavy

*Páginas 43 a 60*

### Resumen

La evolución de los diferentes procesos estudiados en el territorio agropecuario muestra una disputa latente entre actores en función de sus intereses. El objetivo del trabajo es identificar los agentes y caracterizar sus esquemas comerciales agropecuarios tradicionales con sus variantes que se reflejan en el margen bruto de cada actividad agrícola. Durante el año 2021 se realizaron entrevistas semiestructuradas direccionadas a distintos agentes ubicados en el centro y sur de Santa fe y noroeste de Buenos Aires, bajo una muestra no probabilística intencional. Los resultados permiten seccionar en tres estratos el sector de la producción con diferentes vínculos comerciales entre agentes del territorio agrario pampeano: a) productor pequeño que comercializa con la cooperativa y/o acopio (P); b) productor mediano que comercializa 50% con cooperativa y 50% con corredor (M) y c) productor grande que comercializa con exportador en forma directa (G). En el caso del trigo la diferencia entre el margen bruto de (P) y (M) es del 26%, mientras que comparando (P) con (G) la diferencia se amplía al 68%, equivalente a 66,31 dólares por hectárea. Para la soja de segunda la diferencia entre el margen bruto de (P) y (M) es del 10%, mientras que comparando (P) con (G) la diferencia se amplía al 32%, equivalente a 56,47 dólares por hectárea. Esto arroja que en el doble cultivo exista una diferencia de 122,78 dólares por hectárea. Se confirma la diferencia entre los valores de los insumos y los servicios que genera un impacto en el margen bruto en los estratos analizados.

### Abstract

#### Differences in Profitability by Producer Strata in the Argentine Pampas Region

The evolution of the different processes studied in the agricultural territory reveals a latent conflict between actors based on their interests. The aim of this work is to identify the agents and characterize their traditional agricultural commercial schemes, including the variations reflected in the gross margin of each agricultural activity. In 2021, semi-structured interviews were conducted with various agents located in central and southern Santa Fe and northwestern Buenos Aires, using a non-probabilistic intentional sample. The results allow for the division of the production sector into three strata with different commercial relationships among agents in the Pampas agricultural territory: a) small producers who trade with cooperatives and/or collection points (P); b) medium producers who trade 50% with cooperatives and 50% with brokers (M); and c) large producers who trade directly with exporters (G). For wheat, the difference in the gross margin between (P) and (M) is 26%, while the difference between (P) and (G) widens to 68%, equivalent to \$66.31 per hectare. For second-crop soybeans, the difference in the gross margin between (P) and (M) is 10%, while comparing (P) with (G), the difference increases to 32%, equivalent to \$56.47 per hectare. This results in a difference of \$122.78 per hectare in double cropping. The difference in the values of inputs and services confirms an impact on the gross margin in the analyzed strata.



COMERCIO INTERNACIONAL

## Comercio y seguridad: el desafío del neoproteccionismo estadounidense al sistema multilateral de comercio

Juan Manuel Padín

*Páginas 61 a 92*

### Resumen

Los límites que impone el sistema multilateral de comercio a sus miembros para aplicar políticas de índole proteccionista tienen como finalidad resguardar las prácticas de libre comercio que se alentaron por décadas al calor de la globalización neoliberal. La asunción de Donald Trump como presidente de Estados Unidos (2017-2021) implicó un quiebre de este entendimiento, que continuó luego bajo la administración de Biden. La principal potencia mundial sorteó las normas y procedimientos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) recurriendo, entre otras cuestiones, a una interpretación arbitraria del marco regulatorio, con el objeto de aplicar restricciones a las importaciones. Para ello, invocó supuestas “amenazas a la seguridad nacional” y recurrió a normas internas que datan de la época de la llamada guerra fría, bloqueando al mismo tiempo los resortes institucionales con los que cuentan los miembros de la OMC a fin de proteger sus derechos. El presente artículo analiza estas acciones a la luz de la relación que se establece entre comercio y seguridad en el plano internacional, teniendo en cuenta tanto los antecedentes como las implicancias de esta temática en un momento crítico para el sistema multilateral.

### Abstract

#### Trade and Security: The Challenge of U.S. Neoprotectionism to the Multilateral Trading System

The limits imposed by the multilateral trading system on its members for applying protectionist policies are intended to safeguard the free trade practices that were promoted for decades under neoliberal globalization. Donald Trump's assumption of the U.S. presidency (2017-2021) marked a break from this understanding, which continued under the Biden administration. The world's leading power circumvented the rules and procedures of the World Trade Organization (WTO) by, among other things, resorting to an arbitrary interpretation of the regulatory framework to impose import restrictions. To this end, it invoked alleged "national security threats" and relied on internal regulations dating back to the Cold War era, while simultaneously blocking the institutional mechanisms available to WTO members to protect their rights. This article examines these actions in light of the relationship between trade and security on the international stage, considering both the historical context and the implications of this issue at a critical moment for the multilateral system.

# ¡Ya salió la revista **Perspectivas de Políticas Públicas!**



La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** es editada por el **Departamento de Planificación y Políticas Públicas** de la Universidad Nacional de Lanús con periodicidad semestral desde 2011 y arbitrada por especialistas externos. Está abierta a las contribuciones nacionales e internacionales en los campos de la Ciencia Política, la Sociología, la Administración Pública, el Derecho Público y demás disciplinas y abordajes de intervención que tienen por objeto, desde sus propias perspectivas teórico-metodológicas, el análisis y evaluación de las políticas públicas y el papel desempeñado en ellas tanto por el estado como por los actores de la sociedad. El contenido de la revista está orientado a especialistas, investigadores, estudiantes de posgrado y formuladores de políticas públicas.

**NUEVO  
NÚMERO**



Para enviar artículos a la revista:

96

 [revistapolpublicas@gmail.com](mailto:revistapolpublicas@gmail.com)

 <https://revistas.unla.edu.ar/perspectivas>



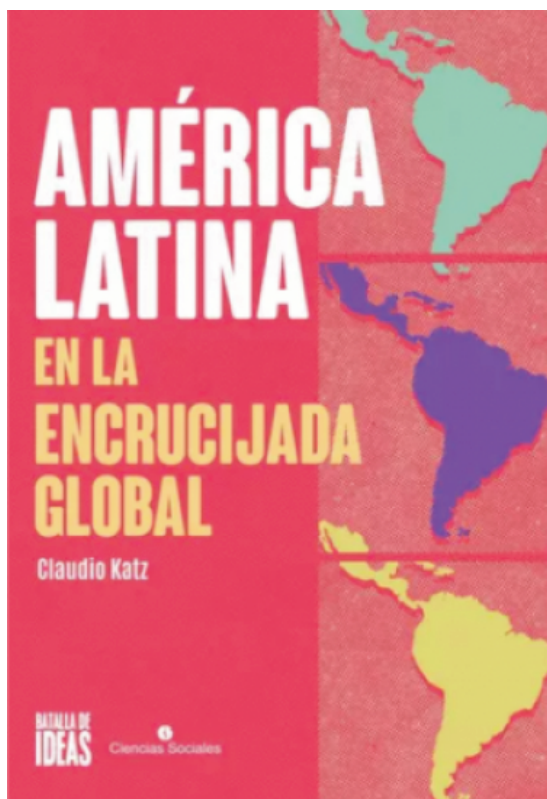


Reseña\* / POR LEANDRO MORGENFELD\*

**Claudio Katz**

## América Latina en la encrucijada global

366 p. Buenos Aires: Batalla de Ideas. 2024



\* Docente de la Universidad de Buenos Aires (UBA), investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y cocordinador del Grupo de Trabajo CLACSO Estudios sobre Estados Unidos.

**A** *mérica Latina en la encrucijada global*, el último libro del economista argentino Claudio Katz, retoma sus investigaciones de las últimas tres décadas sobre los cambios geopolíticos en curso. Si bien puede leerse junto a otra de sus publicaciones más recientes, en este caso el foco está puesto específicamente en el lugar de América Latina, sus procesos en curso y los desafíos que enfrentan las fuerzas sociales y políticas que luchan para superar la dependencia.

Como es habitual en la extensa obra del autor, que incluye varios trabajos previos sobre la región, *América Latina en la encrucijada global* presenta un mapa completo de la situación general –incluyendo el pormenorizado análisis de la situación en algunos países puntuales–, abordando situaciones estructurales, debates políticos, teóricos y conceptuales y proyectos en pugna, con una prosa ágil, de combate, y sin rehuir a las discusiones que atraviesan las organizaciones populares, de izquierda, progresistas y revolucionarias.

En la primera de las cinco partes del libro, Katz comienza analizando la historia y actualidad de la doctrina Monroe, que moldeó la política de Estados

Unidos hacia América Latina para transformarla de colonia europea a principios del siglo XIX en su “patio trasero”, es decir, en su exclusiva área de influencia. En el segundo capítulo desarrolla los desafíos que enfrenta Estados Unidos en el siglo XXI, cuando la presencia económica china se volvió insoslayable en la región, circunstancia que obliga al otrora hegemónico a incrementar sus presiones políticas, diplomáticas y militares para hacer frente a China, primer o segundo socio comercial de la mayoría de los países latinoamericanos y presionista e inversor que está desplazando a la potencia del norte:

No afronta un desafío revolucionario desde abajo (como en las décadas de 1960 y 1970) ni una competencia geopolítica (equivalente a la Guerra Fría). Tampoco puede replegarse como los imperios decadentes frente a la descolonización africana. Debe lidiar en el terreno de la competencia económica y recurre a presiones militares que no logran su cometido. Las singularidades del rival chino explican ese atolladero estadounidense.

En el tercer y último capítulo de esta sección el autor desarrolla las multiplicidades de China en América Latina, incluyendo la cuidada estrategia plasmada en los dos Libros Blancos (2008 y 2016) y en la “astucia geopolítica” que implementó una enorme avanzada econó-

<sup>1</sup> Ver: Katz, C. (1/7/2022). “La crisis del sistema imperial”. JACOBIN. Disponible en: <https://jacobinlat.com/2022/07/01/la-crisis-del-sistema-imperial/>.

mica, pero sin el sostén militar clásico del imperialismo estadounidense. De todas formas, Katz sostiene que este vínculo es en desmedro de América Latina. Rehúye los análisis maniqueos. Ni es correcto equiparar Estados Unidos con China, ni tampoco edulcorar la relación con el gigante asiático, en la medida en que genera una reprimarización de las economías y no logra solucionar los problemas del subdesarrollo y la dependencia:

China no actúa como un dominador imperial, pero tampoco favorece a América Latina. Los convenios actuales agravan la primarización y el drenaje de la plusvalía. La expansión externa de la nueva potencia está guiada por principios de maximización del lucro y no por normas de cooperación. Beijing no es un simple socio y tampoco forma parte del Sur global.

Hay que promover, entonces, otro tipo de acuerdos con China, fundamentalmente a partir de la negociación conjunta, posiblemente en el marco de organismos regionales como la CELAC.

En la segunda parte se analiza el estado actual del campo enemigo. En primer lugar, se observan los resultados adversos que las experiencias neoliberales produjeron en la región en las últimas décadas. La sumisión al gigante del Norte y la políticas aperturistas, pri-

vatizadoras y desreguladoras incrementaron las desigualdades sociales, ampliaron la pobreza y la miseria y aumentaron los problemas de seguridad:

Con las prescripciones neoliberales, América Latina tiende a repetir su larga historia de subdesarrollo y dependencia. Durante dos siglos, esa desventura ha sido la contracara de la expansión estadounidense, que idealizan los cultores del Norte. Siempre subrayaron el contraste entre ambas trayectorias, sin notar que sus recetas consolidan esa brecha.

En la actualidad, los exponentes de esa corriente siguen ofreciendo las recetas que fracasaron siempre en el pasado. El extractivismo minero, la primarización exportadora y la especialización en los eslabones básicos de la cadena industrial de valor, señala Katz, provocan los mismos problemas de siempre e incrementan la distancia con los centros mundiales de desarrollo. Se retrae la soberanía regional, al tiempo que se fomenta la balcanización, funcional a la estrategia de Estados Unidos en los últimos doscientos años.

El siguiente capítulo está dedicado a desenmascarar a las “nuevas derechas” que se presentan con formato renovado para no hacerse cargo de los fracasos anteriores. Con un discurso xenófobo y neopatriarcal, pretenden

presentarse como *anti-establishment* y canalizar y redireccionar el descontento social hacia las minorías y hacia los discursos globalistas de lo que Nancy Frazer denominó el “neoliberalismo progresista”:

Pero en ese combo de conceptos, la ultraderecha nunca pierde el hilo conductor de su estrategia: culpar a los más desposeídos por las desgracias que sufren los asalariados y la clase media. Esa política de enemistad con los humildes y justificación de los poderosos es el plan B del capitalismo, frente a la aguda crisis de las formas convencionales de dominación.

Luego de analizar los exponentes europeos y el trumpismo, Katz se ocupa de las singularidades latinoamericanas del fenómeno, en el que se destacan Bolsonaro y Milei, subordinados al líder del Partido Republicano, y que consideran la región como un laboratorio de la agresión global contra las clases populares, el progresismo y la izquierda.

El capítulo 6 es fundamental porque aborda el debate sobre la caracterización de estas nuevas derechas. Descarta que el fenómeno –al menos por ahora– pueda asimilarse al fascismo del siglo XIX, y señala que tampoco es adecuado endilgarse el polisémico y elástico mote de “populismo”. Más bien, sostiene, corresponde hablar de “ultraderecha”:

La especificidad de la nueva derecha puede ser percibida con aditamentos tradicionales (ultra, extrema), con complementos más innovadores (2.0), o con referencias represivas (derecha autoritaria). Pero cualquiera sea la denominación elegida, lo esencial es subrayar su posicionamiento en el campo de la reacción. El populismo es un término que solo añade confusiones.

El último capítulo de esta sección hace un repaso de las embestidas de la ultraderecha, que cosecha recientes fracasos (Bolivia, Brasil y Venezuela), éxitos (Argentina) y avances parciales (Colombia, Chile, México y Perú). Los casos de El Salvador, Ecuador y Haití, sostiene Katz, responden a improntas de otro tipo.

En la tercera parte del libro, Katz presenta un balance de seis experiencias progresistas (la primera oleada de 1999-2014 y la segunda desde 2019): la Colombia de Gustavo Petro, el Brasil del retorno de Lula, la Argentina de Alberto Fernández, el México de Andrés Manuel López Obrador, el Chile de Gabriel Boric y el Perú de Pedro Castillo:

Las experiencias con la nueva oleada progresista incluyen enormes esperanzas, grandes desengaños y múltiples incertidumbres. La expectativa prevaliente en Colombia y Brasil difiere de la evaluación de lo sucedido en Mé-

xico y contrasta con las frustraciones en Argentina, Chile y Perú.

En el capítulo 9, en general, se plantean cuáles son los dilemas de esas fuerzas políticas para enfrentar las debilidades estructurales y coyunturales de la región. ¿Podrá ampliarse el Mercosur? ¿Superará la CELAC el estancamiento actual? ¿Se revertirá la tendencia a la firma de tratados de libre comercio (TLC)? ¿Se enfrentará más frontalmente al imperialismo estadounidense? ¿Se revertirá la pasividad frente a China? ¿Pueden crecer las iniciativas de la CELAC social?

En la cuarta parte se analizan las alternativas políticas de izquierda, generalmente soslayadas, y los debates actuales: “Solo esas vertientes podrían abrir un curso superador de la nueva oleada de gobiernos de centroizquierda, mediante dinámicas de radicalización política. Ese curso permitiría desenvolver la perspectiva anticapitalista que requiere un proyecto emancipador”. Katz sostiene que deben plantearse, sin vergüenza o culpa, las limitaciones del progresismo, sin temor a pagar los costos que implica incomodar a los aliados en la lucha contra la derecha y la ultraderecha:

Solo encarando una acción decidida contra las capitulaciones de los mandatarios de centroizquierda se puede

evitar la canalización derechista del descontento popular. Esa captura por parte de las fuerzas conservadoras es muy probable si no existen alternativas de izquierda, construidas con propuestas oportunas y factibles. Este último curso se forja en la polémica con los desaciertos del progresismo.

Katz critica la tesis del “posprogresismo” que erróneamente da por clausurada esa experiencia de la centroizquierda. La posibilidad de construir una alternativa de izquierda debe tener la derecha como enemigo principal y señalar que el progresismo fracasa por su impotencia para enfrentar a su adversario. Pero nunca debe asemejarse a las corrientes reaccionarias. Con esta orientación analiza los casos de México, Ecuador, Brasil, Argentina y Chile.

El siguiente capítulo está dedicado específicamente al análisis de tres países que constituyen un eje alternativo, que se diferencia de los gobiernos progresistas: Venezuela, Bolivia y Nicaragua. Si bien los tres están asediados por Estados Unidos, presentan procesos muy distintos, cuyas singularidades deben especificarse. El caso de Cuba, analizado en un capítulo aparte, se distingue también de los anteriores. Enfrenta duras adversidades económicas producto de la profundización de un bloqueo que Biden no aflojó. Esta realidad enfrenta a la Revolución con dilemas in-

soslayables. Deben profundizarse las reformas económicas que se vienen implementando desde 2011 porque las penurias pueden alumbrar nuevas protestas sociales.

La última parte del libro está dedicada a entender el estado de las nuevas resistencias populares, generalmente soslayadas en los análisis geopolíticos o que se centran en las luchas “por arriba”, a nivel gubernamental o de las clases dominantes. La región sigue protagonizando sublevaciones. La rebelión en Ecuador de 2019 inauguró una nueva fase de protestas que fue seguida por manifestaciones masivas en Bolivia, Chile, Colombia, Perú y nuevamente en Ecuador, aunque la pandemia aplacó parcialmente esos movimientos. Sus resultados fueron diversos. En algunos casos, como en Bolivia, Perú, Chile, Honduras, Colombia y Guatemala, luego de las movilizaciones se impusieron nuevos mandatarios progresistas o de izquierda. En México, Brasil y Argentina, por su parte, la llegada de Andrés Manuel López Obrador, el triunfo de Alberto Fernández y la vuelta de Lula no fueron resultado de grandes movilizaciones populares.

El capítulo final del libro está dedicado a la necesidad de construir un programa y un horizonte político de mayor alcance. Esto requiere, para Katz, avanzar con la integración regional, garan-

tizar la soberanía y plantear como objetivo la lucha por el socialismo. Se necesita confrontar con el imperialismo estadounidense, negociar en bloque con China, abandonar el corsé de los TLC y abonar a la construcción de una pluri-polaridad a nivel mundial:

Ese modelo de pluripolaridad promueve contrarrestar el destructivo poder del sistema imperial que comanda Estados Unidos. Pero no restringe la batalla a una simple contraposición entre opciones multipolares y unipolares. Tampoco se limita a formular contrapuntos entre el multipolarismo progresista del Sur y el multipolarismo conservador del Norte. La tesis pluri-polar cuestiona al sistema capitalista que subyace en todas esas vertientes y postula un camino socialista de erradicación de ese régimen, a través de mediaciones transitorias que enuncia de manera tentativa. Propone un rumbo para debilitar la dominación imperialista forjando, al mismo tiempo, los pilares de un futuro pos-capitalista.

La lucha por una futura sociedad de igualdad, justicia y democracia, plantea Katz, requiere retomar los debates para construir un proyecto socialista.

Para terminar, el libro presenta un necesario apéndice en el que se abordan los enigmas de la Argentina de Javier



Milei. En diciembre de 2023, justo cuando la Argentina cumplía cuarenta años desde el final de la última sangrienta dictadura, llegó al poder un exponente de la ultraderecha con un plan económico liberal y antiestatal, acompañado de una vicepresidenta que niega el terrorismo de Estado y que dedicó su vida a reclamar la impunidad de los genocidas.

Repitiendo –y actualizando– los mitos neoliberales, Milei despliega lo que Naomi Klein denominó la “doctrina del shock”. Atacando a la “casta”, el presidente libertario logró canalizar buena parte del descontento social con los últimos dos gobiernos. Ya en la Casa Rosada, sus políticas provocan una enorme transferencia de ingresos hacia el grupo de empresarios que lo apoya y hacia el sector financiero, en detrimento de asalariados y jubilados, que sufren un desplome del poder adquisitivo de sus ingresos. La liberación de precios, luego de una inicial devaluación, más los tarifazos y los recortes de planes sociales, generaron una pulverización de las condiciones de vida de las clases populares y de los sectores medios.

En este último acápite del libro Katz analiza las singularidades del capitalismo dependiente argentino para explicar los desajustes estructurales que afectan a la economía y la actual incapacidad del Estado para arbitrar entre

los distintos grupos dominantes mediante cuatro instrumentos/mecanismos: devaluación, inflación, endeudamiento público y fuga de capitales. Surgidos para morigerar la disputa entre el agro y la industria por la renta, ya no cumplen esa función, siendo ahora instrumentos autopropagadores de una crisis inmanejable.

Milei llegó al poder al cabo de sucesivos fracasos neoliberales y fallidos neodesarrollistas. Encarna una visión muy extrema del proyecto que inició Videla, retomó Menem e intentó recrear Macri. El brutal ajuste que está llevando adelante cuenta con el apoyo del FMI y Estados Unidos, con el que Milei se alineó incluso más abiertamente que durante las “relaciones carnales” de los años noventa:

En los hechos, Milei no inventa la pólvora y su política de sumisión a Estados Unidos simplemente agrava el subdesarrollo y la dependencia. Como ya ocurrió con el Pacto Roca-Runciman, Argentina vuelve a atar su destino a una potencia en declive y las consecuencias de ese rumbo serían dramáticas para el país.

El éxito o el fracaso de este experimento dependerá de muchos obstáculos que debe enfrentar Milei, pero fundamentalmente de la histórica

capacidad de organización y resistencia popular:

La fuerza que preservan los movimientos sindicales, sociales y democráticos es el principal acervo del país y el pilar de una resolución popular de la crisis. Por esa razón, la derecha prioriza el debilitamiento de esa resistencia. Tienen muy presente la rebelión de 2001 y el duro revés que sufrió Macri cuando intentó la reforma previsional. Desde hace mucho tiempo, discuten cómo dobligar los piquetes, frenar las huelgas e impedir las movilizaciones.

Considerar este elemento es fundamental, destaca Katz, para ver si se rompe o no el empate social de las últimas décadas. La confluencia del kirchnerismo crítico y la izquierda es fundamental para darle una salida popular a un escenario político que por ahora tiene un desenlace abierto:

Es un interrogante si Milei exhibirá la plasticidad de su ídolo carioca para adaptar su gobierno a las adversidades. Por el momento, se limita a subir la apuesta con medidas más audaces

y para generar un liderazgo cohesionador de las clases dominantes. El resultado de su aventura depende de la resistencia popular. En el debut de esa agresión, la única certeza es la centralidad de la lucha para conseguir su derrota.

El libro condensa muchos años de investigación y conocimiento de América Latina. Katz mapea el estado actual de la economía, la política y las fuerzas sociales, atendiendo las mutaciones geopolíticas globales y cómo afectan la región. Sistematiza los cambios estructurales que sufrió, las tensiones entre distintas facciones de las clases dominantes y los debates y proyectos alternativos, en el progresismo y las fuerzas de izquierda. Como es habitual en sus escritos, esta obra no responde meramente a la curiosidad intelectual y académica, sino que está concebida fundamentalmente como una herramienta para la acción política, desde la perspectiva de quienes militan para superar la dependencia regional y las difíciles condiciones económicas y sociales que hoy padece buena parte de la población latinoamericana.

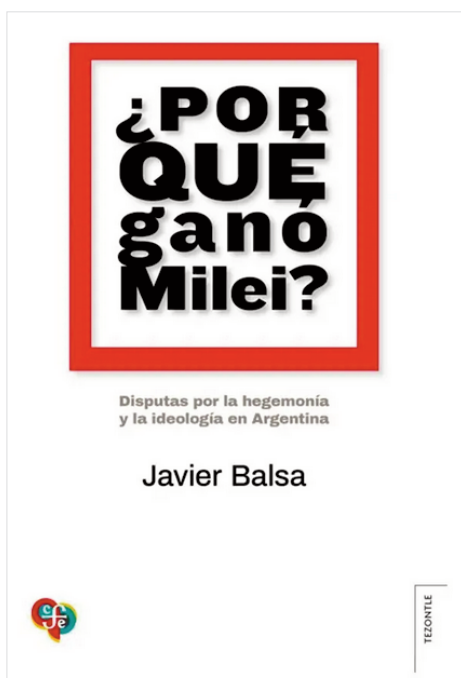


Reseña\* / POR GASTÓN ÁNGEL VARESI\*

Javier Balsa

## ¿Por qué ganó Milei? Disputas por la hegemonía y la ideología en Argentina

427 pp. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2024.



\* \* Doctor en Ciencias Sociales, Investigador adjunto del CONICET, Profesor de grado y posgrado de la Universidad Nacional de La Plata, Coordinador del CEFMA-La Plata, miembro del Consejo Directivo de la Asociación Gramsci Argentina. [gastonvaresi@hotmail.com](mailto:gastonvaresi@hotmail.com), <https://orcid.org/0000-0002-9733-647X>

## Una pregunta que involucra múltiples interrogantes

**E**l nuevo libro de Javier Balsa destaca por su actualidad pero, sobre todo, por su relevancia. Esto se vincula, en primer lugar, a la gran pregunta que lleva en su tapa con grandes letras negras dentro de un recuadro rojo: “¿Por qué ganó Milei?” para cuya respuesta dispone de un potente arsenal teórico-metodológico cimentado en la interpretación de una amplia variedad de indicadores, con un tratamiento riguroso de las fuentes a partir del trabajo de encuestas nacionales que abarcan desde comienzos de 2021 a fines de 2023. Pero, en segundo lugar, porque ese interrogante central está acompañado por otros subyacentes, entre los cuales encontramos uno no menos importante que termina de explicitarse en las últimas páginas -pero cuyo eco se siente desde un principio-: Balsa se cuestiona “qué hicimos mal” (2024:393). Porque la rigurosidad implacable con la que busca desentrañar su problema de estudio no está dissociada de una toma de posición: usa una voz plural que involucra al autor (y tal vez al lector), dice “hicimos” por la simple confesión de que “cada uno de los que pensamos que el triunfo de Milei es una calamidad para las mayorías po-

pulares podrá sentir, según dónde se ubique en la dinámica política, cuál es su principal colectivo de identificación y desde allí asumir su cuota de responsabilidad en no haber podido impedir su victoria electoral” (Balsa, 2024:394).

En este sentido, el libro procura dar cuenta de las profundas transformaciones políticas e ideológicas que atravesó la sociedad argentina, reseñando lo que podemos caracterizar como un giro a la derecha, que es medido a través del avance de posiciones conservadoras y neoliberales, que emergen de la interpretación y cuantificación de las variables trabajadas en las encuestas. Pero, al mismo tiempo, es una invitación a un balance crítico, a una reflexión todavía ausente que requiere de una auto-crítica colectiva que sea constructiva pero que no deje de ser incisiva, porque la pregunta central tiene una doble dimensión que se impone como dos caras de una misma moneda: ¿cuáles fueron los errores concatenados de las fuerzas del amplio y heterogéneo campo nacional, popular, latinoamericano, progresista y de izquierda que derivaron en el triunfo de Milei? y ¿cuáles fueron los motivos del avance de las fuerzas portadoras del proyecto neoliberal y los aciertos de un espacio que promoviendo la versión más extrema del mismo, con su nove-

dosos y singular líder, le permitieron conquistar un triunfo, primero frente a otras opciones opositoras y luego frente al candidato oficialista para llegar a la Presidencia de la Nación en 2023?

### **Lucha por la hegemonía, proyectos, fracasos y frustraciones**

Para abordar estos interrogantes, el libro de Javier Balsa tiene un conjunto de características que lo constituyen en un gran aporte desde el campo de la Ciencias Sociales, en una amplia variedad de sentidos. En estas páginas, buscaremos constituir una reseña centrándonos en el puente que va del análisis al balance que promueve.

Una de las principales potencias del libro es la combinación de un enfoque teórico profundo y una estrategia metodológica destacada que cuenta con el rico acervo de encuestas trabajadas, provenientes de distintos proyectos colectivos coordinados por el autor. Balsa nutre su análisis de la perspectiva elaborada por Antonio Gramsci (1891-1937), con su categoría cardinal de *hegemonía*, que tuvo un desarrollo fundamental en sus *Cuadernos de la Cárcel* (Gramsci, 1985), a la cual fue condenado por el régimen fascista. Gramsci fue tanto un pensador de la

crisis como un pensador en un tiempo de crisis, y nos brindó -desde el encierro- una década de reflexión elaborada desde la derrota frente a la ultraderecha de su tiempo, donde también se preguntaba por qué y que promovía un balance crítico de la experiencia previa de luchas populares de la cual había sido protagonista, para comprender las nuevas realidades y delinear las estrategias adecuadas que pudieran llevar a los oprimidos a ponerse de pie y trazar un camino hacia su emancipación. Aquí, vale recalcar que este libro es parte de una larga línea de trabajo de Balsa, que además lo tiene como un actor destacado dentro de la Asociación Gramsci Argentina y la Red Latinoamericana de Estudios Gramscianos<sup>1</sup> y constituye una muestra de la vigencia y la capacidad de interpelación que poseen las ideas de aquel revolucionario italiano para analizar el presente.

---

<sup>1</sup> Hace ya varios años vengo compartiendo con Javier Balsa la participación tanto en la Asociación Gramsci como en la Red Latinoamericana, habiendo organizado en conjunto el último Taller Escuela Latinoamericano de Estudios Gramscianos que tuvo lugar en el Tigre en marzo de 2024, donde a lo largo de una semana debatimos sobre ejes centrales del pensamiento de Gramsci y su aplicación en América Latina, pudiendo dialogar sobre varios de los temas presentes en el libro.

En esta línea, Balsa analiza la lucha política como lucha por la hegemonía, indagando acerca de las clases sociales y la búsqueda por universalizar sus intereses, para observar cómo van emergiendo los distintos proyectos en disputa. También despliega apuntes interesantes sobre la relación entre consenso y viabilidad de un proyecto, el rol de los *intelectuales orgánicos*, y acerca de las dinámicas de la identificación y la lucha ideológica.

En ese camino, el autor sostiene que atravesamos una extraña crisis de hegemonía, donde “ningún proyecto social presenta la potencia para ser capaz de dirigir e integrar la sociedad” (Balsa, 2024:82). Y nos plantea que esta crisis se fue articulando a partir de tres fracasos y sus consecuentes frustraciones. Si la crisis del 2001 aparece como el punto de inflexión de todos los sucesos del siglo XXI argentino, el primer fracaso que se registra es el del kirchnerismo por dar continuidad a su proyecto en 2015. Se apuntan elementos claves del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), recuperando la iniciativa política para dar lugar a un proceso de expansión con recomposición de las condiciones de vida de las mayorías populares. Luego, vemos en los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (CFK,

2007-2015), la épica militante y la profundización del perfil transformador, con el proceso de radicalización progresista que cobró forma para intentar superar la coyuntura crítica que habían dejado del conflicto agrario y la crisis económica internacional (Varesi, 2021), y se pregunta por los alcances y los límites de la lógica populista y del pueblo articulado por el kirchnerismo.

A su vez, da cuenta de la ofensiva emprendida por sectores del capital concentrado, los grandes medios de comunicación y los núcleos opositores del poder judicial y del poder político, y cómo se fue forjando y consolidando una identidad anti-kirchnerista, en el marco de la politización y el antagonismo creado por la propia lógica populista, que iba derivando también en el “alejamiento de los moderados”. En ese punto, ya podemos visualizar algunos elementos del balance crítico que propone Balsa, marcando el sostenimiento del poder de los sectores económicos, mediáticos y judiciales a lo largo del ciclo kirchnerista, los cuales iban a aprovechar luego el contexto de dificultades económicas para constituir una alternativa opositora.

Pero también se señala la incapacidad del propio espacio popular para re-

lanzar su proyecto y darle continuidad, más allá que CFK estuviera imposibilitada de presentarse electoralmente en 2015. Aparece, entonces, una constante que se va a comprobar como escasamente fructífera para la construcción de hegemonía, que se vincula a centrarse excesiva o exclusivamente en defender lo conquistado y asumir una posición defensiva, donde se empieza a hacer borroso el horizonte de futuro añorado que requiere todo proyecto para entusiasmar y para poder universalizarse. Así, el libro nos recuerda la candidatura de Scioli, el rol opositor de Massa como parte de la fragmentación del frente político y las estrategias que lograron abrir paso al triunfo de Macri. Y ya nos advierte de la falta de elaboración de una explicación colectiva del kirchnerismo y del amplio campo popular frente a la derrota de 2015.

En este sentido, las reflexiones expresadas nos abren un espacio para pensar el giro conservador que atraviesa a la sociedad argentina y cuestionarnos si éste no se dio sólo por fuera del espacio portador del proyecto nacional-popular y latinoamericano sino también al interior del mismo, y a visualizar las consecuencias de dicho movimiento. Porque fue el propio espacio que debiera ser portador de la épica

transformadora, el que tendió a elegir una y otra vez candidatos presidenciales conservadores<sup>2</sup> y fue perdiendo radicalidad en la preocupación por reponer los apoyos empresarios a la alicaída estrategia de pacto social y atraer a los moderados, sin llegar a ser tampoco lo suficientemente efectivo en ese sentido. Este desenlace puede resultar paradójico, ya que se contaba con el antecedente de un proceso de radicalización que en 2011 había llevado a la reelección histórica de CFK con el 54% en primera vuelta, quien en 2013 proclamaría “la década ganada por todos los argentinos”, sosteniendo que a esa década debía seguirle otra más para asegurar las conquistas del pueblo (Varesi, 2024). Sin embargo, comenzaba un proceso de amesetamiento, que iba a marcar el declive de la hegemonía kirchnerista, al punto de que 10 años después la ultraderecha se hiciera con la Presidencia de la Nación y lograra instalar en más de la mitad de la población, como se desprende de las encuestas del libro, la idea

---

<sup>2</sup> Resulta ilustrativo el caso de 2015, donde el Frente para la Victoria culminó en la candidatura de Scioli, hoy secretario de Turismo del gobierno de Milei, que terminó siendo elegido por CFK sobre Randazzo, otro actor político que ya desde hace tiempo construye en el campo de la centroderecha impulsando espacios que disputan y fragmentan el voto peronista, como en las últimas elecciones nacionales.

de que había que “acabar con el kirchnerismo” para que el país pudiera salir adelante.

En segundo lugar, Balsa registra la frustración que significó el desastroso resultado económico del gobierno de Macri (2015-2019) para el sector que tenía expectativas con el cambio de gobierno, conllevando un fracaso en el intento de reinstalar una nueva versión del proyecto neoliberal. Pero también el autor da cuenta de cómo ese espacio emprendió rápidamente su propia lectura crítica para relanzar su proyecto: la asociación de aquel fracaso a la idea de “gradualismo”, postulando que se falló no por lo que se hizo sino por lo que no se llegó a hacer, proveyendo también una solución: ir en la misma dirección, lo más rápido posible. Así se fue configurando una nueva discursividad, que pasó de la “revolución de la alegría” a una potenciación del individualismo, el emprendedorismo, la meritocracia y la idea de acabar con décadas de populismo aunque implicara sacrificio social. Se instala con fuerza una combinación de la aceptación del auto-sacrificio junto con la necesidad de castigar a los otros, articulando sentidos autoritarios y xenófobos, a partir del cual cobra forma cierta fascistización como lógica

de regeneración de las derechas (Feiers-  
tein, 2019).

En tercer lugar, aparece la frustración generada por el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023) en diversos aspectos. El libro recorre el trayecto que va del optimismo inicial a la pandemia, del primer apoyo al ASPO (Aislamiento Social Preventivo Obligatorio) y la reconstrucción del sistema de salud, al desgaste y las marchas anticuarentina, con la participación de la derecha y la irrupción del fenómeno “libertario”, combinando una potente difusión en las redes de un individualismo ideológico junto con posiciones anti científicas y anti democráticas.

Del análisis general, podemos sintetizar dos dimensiones claves que derivaron en una nueva frustración colectiva. Una de carácter económico-social, en tanto la recuperación pospandémica no se convirtió en reducción de la pobreza, con una difusión de salarios margos devorados por la alta inflación, con insuficiencia en las políticas públicas para mejorar las condiciones de vida de las mayorías populares, particularmente deterioradas en el sector informal. Y en este punto parece relevante traer una reflexión de García Linera sobre el escenario regional donde señala que si el



progresismo y la izquierda “convive con un régimen que empobrece al pueblo, es inevitable que la gente gire drásticamente a la derecha que ofrece una salida (ilusoria) al gran malestar colectivo” (2024:5).

Hay otra dimensión de carácter político, remarcada por Balsa, ligada a la ausencia de espacios de debate y definición colectiva del Frente de Todos (FdT). Aquí, podemos reflexionar que la coalición electoral triunfante en 2019 supo tener en su interior a la mayor parte de partidos populares, progresistas y de izquierda, junto a las principales fuerzas sindicales y sociales del país, pero, sin embargo, nunca se convirtió en un verdadero frente político. Creo que ese potencial desaprovechado debe tener un lugar destacado en la auto-crítica pendiente. Porque esa ausencia, se vincula con una lógica de conducción cada vez más inconducente, explorada en el libro de Balsa, basada en reducidos núcleos dirigenciales que definieron los temas estratégicos y las candidaturas, desconectados de la bases militantes, en una cúpula que además estuvo atravesada por múltiples internas.

Otro factor político tiene que ver con el debate sobre el jacobinismo: de la primera ola de gobiernos populares en

el giro continental a la izquierda, su capacidad de imponer políticas con radicalidad por encima de la conciencia de las propias clases que articulaba y su capacidad para disciplinar a sectores de la burguesía, a una pérdida de audacia en la segunda ola, particularmente en el caso argentino. Aquí se abren dos temas. Uno tiene que ver con las dificultades de las izquierdas para relanzar un proyecto socialista, tanto dentro del FdT (reconvertido luego en Unión por la Patria) donde los diversos partidos y agrupaciones no lograron articular un bloque sólido de izquierda en su interior que pudiera motivar la radicalización del espacio popular, ni por fuera del FdT/UxP, donde el trotskismo y su frente tampoco logró canalizar el descontento creciente con el gobierno nacional. Y el segundo aspecto, decisivo, se liga a la falta de audacia de la gestión de Alberto Fernández, con su tónica general de “no confrontar con los poderes reales y confiar en que se autorregularan y evitaran los sesgos derechistas en su accionar” (Balsa, 2024:65), lo cual fue visible tanto en relación con las conductas abusivas de los grupos económicos, la pasividad frente al hostigamiento de los oligopolios de la comunicación e incluso con las arbitrariedades del Poder Judicial. El dialoguismo inconducente que anunciaba

una “guerra contra la inflación” pero sin medidas concretas, que condenaba el endeudamiento macrista con el FMI y luego lo avalaba fácticamente. Balsa sugiere que la moderación resultó incluso contemplativa con el avance de los discursos de odio de los grupos de ultraderecha, demostrada en la inacción gubernamental frente al intento de asesinato de la propia vicepresidenta.

### **La avanzada conservadora y neoliberal: condiciones y alcances**

Pero si los elementos mencionados sirven para motivar una reflexión sobre la derrota, hay otros que el libro pone en juego para analizar cómo el campo opositor, en su versión más extremadamente neoliberal y conservadora, alcanzó la victoria. Allí, nos convoca a visualizar la mutación ideológica del proyecto neoliberal: cómo pasó de postular la competencia supuestamente emanada del libre mercado en los 80 y 90, a la reivindicación de las bondades de las grandes empresas y la concentración económica vinculada a la creciente centralidad de los grandes multimillonarios. Balsa sostiene que el resto de la burguesía queda presa de la trampa ideológica del neoliberalismo, que presenta la oposición a las megasempresas como oposición al “progreso”,

la identificación de los oligopolios como si fueran el “mercado” y la crítica implacable a toda intervención del Estado que pudiera modificar los caminos de la hiperconcentración. Y cómo esto se liga con mayores dificultades para integrar al resto de la sociedad, a la que sólo tienen para ofrecer la hiperprecarización o la autoexplotación y algunos empleos calificados de calidad en las grandes corporaciones.

Es ahí donde cobra forma una reflexión gramsciana potente, acerca de la posibilidad de dominaciones no hegemónicas en la actualidad. Así, sin posibilidad de integración hegemónica, el proyecto neoliberal se relanza apelando a tres fuentes: el consumismo, la ideología de la meritocracia y el individualismo, y el autoritarismo, con ribetes protofascistas y una cuota de anticientificismo. La articulación entre los grupos de fanáticos autoritarios y antiintelectuales con aquellos que se vinculan al consumismo y a la ideología meritocrática e individualista termina siendo eficaz para alcanzar mayorías electorales en sistemas representativos, se nutre a partir de una perspectiva anti-popular y conservadora que los enlaza. A lo que se suma la conformación de intelectuales orgánicos dispuestos a dar la batalla ideológica y cultural, dando respuestas

simples y eficaces a los males que aquejan a nuestras sociedades, explotando las frustraciones acumuladas en una vía crecientemente autoritaria.

Así, Balsa nos propone pensar la construcción de hegemonía en el escenario actual con aspectos novedosos ligados al impacto de las redes sociales, las *fake news*, la fragmentación de la opinión pública y su vinculación al avance del autoritarismo. Sostiene que si ya no hay acuerdo sobre cuál es la realidad y la opinión pública se encierra en las burbujas del algoritmo, se rompen los lazos de un diálogo o discusión agonal entre adversarios o distintos, y es más fácil forzar el autoconvencimiento del propio dogma y la anulación del otro, su conversión en un enemigo, cuya eliminación es un paso necesario en las propuestas de redención autoritarias que emergen. Esto nos permite comprender la interpelación eficaz de la consigna “acabar con el kirchnerismo” que llevaron los dos principales candidatos de la oposición, Milei y Bullrich, en 2023.

Esta ofensiva se vincula con “la reacción ante el progreso” analizada con profundidad en el libro. Balsa señala que aspectos claves del progresismo de las últimas décadas como la tolerancia

hacia la diversidad sexual y de género, un mayor respeto por los pueblos originarios y el cuidado del medioambiente, más derechos para minorías y grupos mayoritarios subalternizados, como las mujeres, entre otros, habían logrado articulación en los años 90 cuando el proyecto neoliberal intentaba presentarse como “progresista” y “multicultural” y que luego fue recuperado por los proyectos posneoliberales, antineoliberales e incluso anticapitalistas, cobrando forma concreta a través de múltiples políticas públicas, presentando capacidad de universalización. Luego, cita a Ipar (2023) señalando que “la irrupción de las nuevas derechas radicales alteró el escenario, pues presentaron el principio de la desigualdad, el racismo, la xenofobia o la misoginia como planteos que defienden los intereses “verdaderos” de la mayoría de los ciudadanos” (Balsa, 2024:119), haciendo un recorrido desde una resistencia silenciosa, hacia su difusión en redes, con personajes políticamente incorrectos y comunicadores de derecha no muy centrales, y su proliferación pública durante el gobierno de Macri, que luego se fue potenciando hasta articularse en su contenido autoritario llegando a la reivindicación de la última dictadura cívico-militar. Así, se expone un sendero en el cual el discurso reaccionario logró

exitosamente comenzar a ocupar un lugar de “rebeldía” (Stefanoni, 2021), pretendiendo ser defensora de una mayoría de “gente común” que era olvidada por la política progresista y que terminaría derivando en la idea de que, evocando a Dubet (2023), “el enemigo es el asistido”.

Así, fue cobrando forma una versión autoritaria del proyecto neoliberal, donde el discurso reaccionario conservador adquirió mayor visibilidad, logró legitimación e incluso alcanzó formas de institucionalización, en una lógica donde nuevos “enunciadores se ubicaron “a la derecha de la derecha” y corrían cada vez más el límite de lo decible” (Balsa, 2024:125). El libro da cuenta con sustanciosa base empírica del avance del discurso de derecha en sectores de la juventud, particularmente varones, y cómo los libertarios irrumpieron ocupando el lugar de la crítica, desplazando al progresismo y a la izquierda, y ubicándose a la derecha del PRO en el escenario político, logrando una interpelación efectiva. Balsa analiza mediante numerosas encuestas los posicionamientos frente a la agenda progresista: el feminismo, el avance de posturas de distanciamiento respecto de dicho movimiento y rechazo frente a sus reclamos y las críticas al lenguaje

inclusivo, son algunos de los aspectos de la deriva anti-progresista. Y va rastreando patrones de respuestas a partir la confección de escalas de conservadurismo, en los cuales se ponen de manifiesto las características y la magnitud del avance de la derecha en el terreno ideológico y cultural.

Otro tanto ocurre con el posicionamiento político-económico, donde el autor construye escalas de neoliberalismo. Allí, repasa el movimiento pendular entre posiciones mercadocéntricas y estadocéntricas, de la hegemonía menemista a la hegemonía gestada en el ciclo kirchnerista, con sus políticas nacionalpopulares, la discursividad de derechos y confrontación con el proyecto neoliberal, al triunfo de Macri con su recuperación del programa neoliberal y el ascenso de Milei su discursividad anti derechos y su programa ultraneoliberal. Milei, a través de su excentricidad supo encarnar la radicalidad de los planteos ultraneoliberales promoviendo la impugnación a cualquier intervención del Estado que moderara la lógica desigual de la economía capitalista y desplegando una crítica brutal al concepto de justicia social presentado como una “aberración”, constituyendo una interpelación eficaz visible en su impacto sobre la opinión pública: un 34% sostenía

que había que erradicar esta idea porque castigaba al que le iba bien e implicaba regalarle cosas a otros, con importante incidencia en los hombres jóvenes (54%). También da cuenta de la aceptación de mayores niveles de desigualdad y el crecimiento de visiones que atribuyen la responsabilidad de la pobreza a la propia persona pobre, articulada con una crítica a los planes sociales. Asimismo, se expresa la potencia de la perspectiva neoliberal en construir una asociación entre el Estado y significantes negativos, instalando fuertemente la idea de que la fuente de la crisis es el propio Estado, su excesiva dimensión y gasto, que deriva en emisión monetaria como base única de la inflación. La capacidad de reinstalar este diagnóstico, tal como lo hizo la dictadura con Martínez de Hoz, luego el menemismo y la Alianza en el marco del Consenso de Washington y más recientemente el gobierno de Macri, nos habla de la potencia de los *intelectuales orgánicos* de la gran burguesía y el rol de los oligopolios de la comunicación, para relanzar un proyecto con demostradas consecuencias negativas para las mayorías populares, recrearlo y lograr adhesión.

Así, el libro nos permite observar cómo las transformaciones ideológicas

van articuladas a cambios culturales que dieron forma a un nuevo tipo de subjetividad. Balsa plantea que el capitalismo flexible promueve una personalidad narcisista, reforzada por la prédica neoliberal, en un individualismo extremo, que tiende a articularse con posiciones conservadoras y autoritarias en tres planos. 1) El apego a “valores tradicionales” actúa como paliativo frente a la incertidumbre socioeconómica y se entrama con el desprecio por quienes reciben ayuda estatal o incluso por quienes tienen empleos estables. 2) Un culto a la individualidad que solo puede prosperar con la obediencia disciplinada del conjunto, fomenta valores jerárquicos y autoritarios, con propensión a una agresividad creciente como respuesta frente a las frustraciones. 3) Mercantilización de la propia personalidad como lógica para lograr el éxito con pretensiones de distinción social.

Pero en un mundo cada vez más desigual donde las frustraciones son inevitablemente crecientes y la percepción de algún tipo de opresión es también inevitable, el estudio de Balsa con su vasto trabajo de encuestas se anima a explorar esta dimensión. Se constata que una gran mayoría (74%) entiende que existe una minoría opresora, pero parece sorprendente la respuesta acerca

de quién se percibe como dicha minoría. Tan sólo el 20% la identifica en torno a sectores del poder económico y/o mediático o vinculadas a potencias imperialistas. Mientras que un 40% tiende a ubicarla ya sea en los movimientos sociales, sindicales o feministas o en fuerzas progresistas. Entonces Balsa sostiene que “Llama la atención el importante peso de una extraña perspectiva de minorías muy específicas y de escaso poder real que se impone sobre la mayoría de la sociedad. Sin embargo, esta concepción fue cultivada desde la “nueva derecha”” (2024:217) y nos abre la pregunta por las fallas del sistema educativo para que visiones tan simplistas y erradas puedan tener un calado tan profundo.

Por último, no podemos dejar de señalar que un elemento clave del contexto es la creciente polarización, frente a la inconducente estrategia del diálogo moderado y la licuación de las posiciones más centristas, el triunfo de Milei parece ser expresión del triunfo de la radicalidad, en un mismo derrotero que marcó la caída de Rodríguez Larreta frente a Bullrich en la interna de Juntos por el Cambio, sin dejar de advertir que es también una muestra de la vigencia de las tácticas audaces, como la realizada por Macri y Bullrich

sellando el apoyo a Milei tras las elecciones generales incluso arriesgando su propia coalición por un objetivo estratégico, con la efectividad de orientar a sus votantes así como al conjunto del bloque de poder.

### **Un libro imprescindible en los tiempos que corren**

La riqueza del trabajo de Balsa no es solo el logrado esfuerzo por explicarnos por qué ganó Milei, sino seguir abriendo interrogantes. En ese sentido, parece pertinente finalizar esta reseña con dos líneas de preguntas que nos permitan transitar del análisis, al balance y luego a la proyección sobre el presente. Por un lado, ¿cómo podemos avanzar a elaborar el balance crítico pendiente? ¿Qué otros factores necesitamos visualizar para el mismo? Y ¿cómo lograr que sea efectivamente colectivo? Por otro lado, aparecen temas con pleno desarrollo presente: ¿Qué sucede cuando un discurso efectivo para construir oposición y alzarse con la victoria se constituye en conducción gubernamental? ¿Cuál es el escenario que cobra forma con la ofensiva actual por materializar el proyecto ultraneoliberal y autoritario? Y, retomando el espíritu del libro, de construir una voz plural que nos involucre, si consideramos que este proyecto sólo

trae calamidades para las mayorías populares ¿cómo resistir sus embates y trazar un camino hacia la recreación de un proyecto que encarne un nuevo horizonte de transformación y emancipación para esas mayorías de las que formamos parte?

## Bibliografía

Balsa, J. (2024). *¿Por qué ganó Milei? Disputas por la hegemonía y la ideología en Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Dubet, F. (2023). *La época de las pasiones tristes*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Feierstein, D. (2019). *La construcción del enano fascista*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

García Linera, Á. (2024). "Para derrotar a la ultraderecha, las izquierdas deben ser radicales". *Jacobin*. Recuperado de: <https://jacobinlat.com/2024/01/02/si-las-izquierdas-quieren-derrotar-a->

[la-ultraderecha-tienen-que-ser-radicales/](#)

Gramsci, A. (1985). Cuadernos de la cárcel. Los 6 tomos. País Vasco: Euskal Herriko Komunistak.

Ipar, E. (2023). "Los nudos ideológicos de la democracia y el diagnóstico de la época". En E. Ipar, M. Cuesta y L. Wegelin (eds.), *Discursos de odio. Una alarma para la vida democrática*. San Martín: UNSAM Edita.

Stefanoni, P. (2012). *¿La rebeldía se volvió de derecha?* Buenos Aires: Siglo XXI.

Varesi, G. Á. (2021). *Kirchnerismo y neo-desarrollismo. Hegemonía, acumulación y relaciones de fuerzas en la Argentina*. Buenos Aires: Luxemburg.

Varesi, G. Á. (2024). "Cristina Fernández de Kirchner y la "década ganada". Discurso presidencial y hegemonía: líder, pueblo y proyecto". *Cuestiones de Sociología*, 29, e169. <https://doi.org/10.24215/23468904e169>



Universidad  
Nacional  
de Quilmes

:: Departamento  
de Ciencias Sociales

:: Departamento  
de Ciencia y Tecnología

:: Departamento  
de Economía y Administración

:: Escuela Universitaria  
de Artes

Roque Saénz Peña 352, Bernal, Buenos Aires  
Más información: [www.unq.edu.ar](http://www.unq.edu.ar)





EN ESTE NÚMERO

INDUSTRIA PESQUERA INTERNACIONAL

**Pesca artesanal fluvial: las estadísticas invisibles de un gran mercado de las economías regionales. La provincia de Santa Fe y la ciudad de Rosario como casos testigo**

*Lisandro Arelovich*

PRODUCCIÓN AGROPECUARIA Y SUS ACTORES

**Divergencias en la rentabilidad según estratos de productores de la región pampeana argentina**

*Sebastián Leavy*

COMERCIO INTERNACIONAL

**Comercio y seguridad: el desafío del neoproteccionismo estadounidense al sistema multilateral de comercio**

*Juan Manuel Padín*

RESEÑA

**América Latina en la encrucijada global, de Claudio Katz**

*Leandro Morgenfeld*

RESEÑA

**¿Por qué ganó Milei? Disputas por la hegemonía y la ideología en Argentina, de Javier Balsa**

*Gastón Angel Varesi*