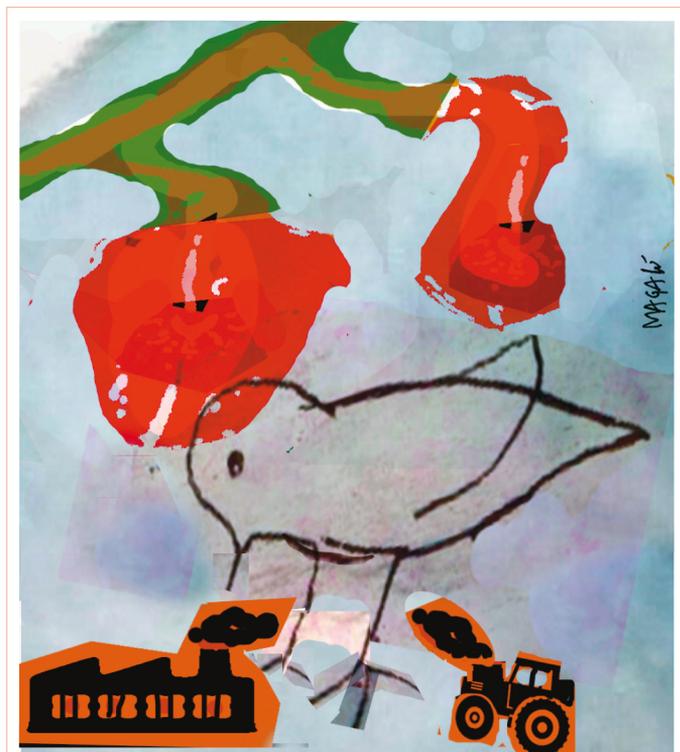


REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



# realidad económica

Nº 367 AÑO 54 / 1º DE OCTUBRE AL 15 DE NOVIEMBRE DE 2024  
ISSN 0325-1926 ISSN e 2618-1711



## A pesar del poder económico

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



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



@Cabal

CabalArgentina

[www.cabal.coop](http://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 367 · AÑO 54

1º DE OCTUBRE AL 15 DE NOVIEMBRE 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.
- ENRIQUE ARCEO** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.
- FERNANDO PORTA** Universidad Nacional de Quilmes - Argentina.
- GIANCARLO DELGADO RAMOS** Universidad Nacional Autónoma de México - México.
- JUAN SANTARCÁNVELO** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional de Quilmes - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.
- KARINA FORCINITO** Universidad Nacional de General Sarmiento - Argentina.
- MABEL MANZANAL** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires - Argentina.
- MARTÍN SCHORR** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Instituto de Altos Estudios Sociales - Universidad de Buenos Aires - Argentina.
- 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**

<b>JOSÉ MARÍA CARDO</b>	<b>KARINA FORCINITO</b>
<b>PAULA MOSESSO</b>	<b>GUIDO PRIVIDERA</b>
<b>NICOLÁS DVOSKIN</b>	<b>CECILIA VITTO</b>
<b>MIRTA LEDA QUILES</b>	<b>ELSA CIMILLO</b>

**VOCALES SUPLENTES**

<b>FEDERICO NACIF</b>	<b>ARIEL SLIPAK</b>
<b>ROBERTO ADARO</b>	<b>FLORA LOSADA</b>
<b>ROBERTO GÓMEZ</b>	<b>PABLO MÍGUEZ</b>

**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 -

ASOCIACIONES EMPRESARIAS

**Elite corporativa industrial y agropecuaria: permanencia y estabilidad en el macrismo** \_\_\_\_\_ 9 a 44  
*Marina Dossi*

ESTRUCTURA SOCIAL DEL EMPLEO

**Factores asociados a la precariedad laboral entre la mano de obra de la Argentina contemporánea bajo la heterogeneidad estructural (2013-2022)** \_\_\_\_ 45 a 80  
*Ramiro Robles, Valentina María Passone Vece y Agustín Salvia*

POLÍTICA PÚBLICA Y GESTIÓN DEL AGUA Y EL SANEAMIENTO

**Agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2022)** \_\_ 81 a 112  
*Verónica L. Cáceres*

JORNADAS

**XIV Jornadas de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios “Ing. Horacio Giberti” Problemas del agro argentino: situación actual de la agricultura familiar y los trabajadores agrarios** \_\_\_\_\_ 113 a 159  
*Carlos León, Claudio Katz, Raúl Dellatorre, Diego Fernández y Carlos Carballo*

**Sumario** \_\_\_\_\_ 161 a 163



**www.iade.org.ar**  
**comprender la realidad para transformarla**

**ADE**  
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL  
DESARROLLO ECONOMICO

 **realidad  
económica**

**seguinos  
en**





 **realidad  
económica**

Nº 367 · AÑO 54

1º de octubre al 15 de noviembre de 2024

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 44

---

ASOCIACIONES EMPRESARIAS

## Elite corporativa industrial y agropecuaria: permanencia y estabilidad en el macrismo\*

---

Marina Dossi\*\*

\* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en la conferencia *Socio-Economics in a Transitioning World: Breaking Lines and Alternative Paradigms for a New World Order* de la Society for the Advancement of Socio-Economics (SASE) del 20 al 22 de julio de 2023 en la Universidad Federal de Brasil, Río de Janeiro.

\*\* Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Investigadora en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) para la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales-Centro de Estudios Sociales de la Economía, Universidad Nacional de San Martín (CONICET-EIDAES-CESE/UNSAM), Campus Miguelete, 25 de Mayo y Francia (B1650), San Martín, Provincia de Buenos Aires, Argentina, mdossi@unsam.edu.ar, marinavdossi@gmail.com.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: marzo de 2024

ACEPTACIÓN: julio de 2024



## Resumen

El propósito del trabajo es explorar y describir las características de la cúpula directiva de la Unión Industrial Argentina (UIA) y de la Sociedad Rural Argentina (SRA) bajo la gestión de Cambiemos. Se realiza un análisis sociológico que pone el foco en las *trayectorias corporativas* de los dirigentes empresariales para dar cuenta de sus actividades productivas, sus afiliaciones gremiales y las formas de acceso y permanencia en los cargos corporativos. El rol de las corporaciones empresarias como actores políticos en la Argentina y su capacidad para influir en el diseño y ejecución de las políticas públicas las vuelve relevantes como objeto de estudio.

**Palabras clave:** Elite corporativa industrial – Elite corporativa agropecuaria – Trayectorias corporativas– Corporaciones empresarias – Macrismo

## Abstract

### Industrial and Agricultural Corporate Elite: Permanence and Stability during the Macri Administration

The purpose of this study is to explore and describe the characteristics of the leadership of the Argentine Industrial Union (UIA) and the Argentine Rural Society (SRA) under the Cambiemos administration. A sociological analysis is carried out, focusing on the corporate trajectories of business leaders to understand their productive activities, union affiliations, and the ways they access and remain in corporate leadership positions. The role of business corporations as political actors in Argentina and their capacity to influence the design and execution of public policies make them relevant subjects of study.

**Keywords:** Industrial corporate elite – Agricultural corporate elite – Corporate trajectories – Business corporations – Macri administration

## Introducción

Los años del macrismo introdujeron modificaciones en la estructura económica y quebraron parte del funcionamiento del modelo económico con anclaje en el sector industrial impulsado bajo las gestiones del kirchnerismo. Junto al desplazamiento del sector industrial, particularmente los considerados “inviabiles”, se proponía la conversión de la Argentina en el “supermercado del mundo” y, para lograrlo, la desregulación del comercio exterior, la baja o quita de las retenciones a las exportaciones y la suba del tipo de cambio fueron centrales (Castellani y Dossi, 2021).<sup>1</sup> Existe una profusa bibliografía<sup>2</sup> que aborda estas modificaciones y sus consecuencias sobre la estructura productiva y los distintos sectores económicos. La elite económica local y sus representantes corporativos tuvieron un rol importante tanto en su apoyo a la llegada del nuevo gobierno como en su desempeño y participación durante su gestión que llevó a un incremento del poder corporativo durante estos años (Castellani y Gaggero, 2017; Vommaro, 2017; Novaro, 2019; Panero y Rocca, 2021 y Dossi y Panero, 2022).

El objetivo del trabajo es describir las características de la cúpula dirigencial de la Unión Industrial Argentina (UIA) y de la Sociedad Rural Argentina (SRA) bajo la gestión de Cambiemos, focalizando en las *trayectorias corporativas* de sus dirigentes, es decir, indagando en sus actividades productivas, sus afiliaciones gremiales y las formas de acceso y permanencia en los cargos corporativos. La perdurabilidad de estas corporaciones empresarias a lo largo de la historia de la Argentina, su rol como actores políticos y su representatividad a nivel nacional de sus respectivos sectores de actividad, las hace relevantes como unidad de análisis, específicamente sus máximos dirigentes, para realizar un análisis de la elite corpo-

---

<sup>1</sup> Propuesta productiva del gobierno en el Plan Productivo Nacional.

<sup>2</sup> Consultar Kulfas (2016), Belloni y Cantamutto (2019), Mercatante (2019), Basualdo (2020), Triguboff (2020).

rativa industrial y agropecuaria desde un abordaje sociológico que permita brindar información sobre la estabilidad/inestabilidad, multiposicionalidad, apertura/cerrazón dirigencial y articulación pública/privada.<sup>3</sup> La hipótesis que guía el trabajo es que más allá de las particularidades del contexto en el cual están insertas las asociaciones empresarias existen rasgos institucionales (formales) y organizativos (informales) que imprimen y refuerzan ciertas particularidades y lógicas de funcionamiento a estas elites a través del tiempo. Este análisis se torna relevante ya que son escasos en este período los estudios que de forma sistemática abordan las características y el desempeño de la elite corporativa.<sup>4</sup>

El trabajo se estructura en cuatro apartados: el primero presenta el marco conceptual a partir del cual se realizará el abordaje para comprender a las corporaciones empresarias, particularmente sus máximos dirigentes como integrantes de la elite económica corporativa argentina; el segundo alude a la estructura organizativa de la UIA y la SRA para explorar cómo lo formal e informal se articulan y delinea las respectivas elites corporativas. El tercero y cuarto describen a ambas elites corporativas para exponer sus principales rasgos organizativos, constitutivos y de funcionamiento para en las reflexiones finales sintetizar los principales hallazgos y comparaciones entre ambas elites corporativas.

## Notas conceptuales

Este artículo se enfoca en el estudio de las corporaciones empresarias en la Argentina,<sup>5</sup> ya que son actores sociales que dirigen la acción colectiva de los intereses empresariales. Tienen un rol importante al organizar intereses diversos y contradictorios para influir en el entorno institucional (Schmitter y Streek, 1981). Según Offe y Wiesenthal (1980), pueden analizarse las corporaciones empresarias utilizando tres dimensiones analíticas: desde abajo, desde adentro y desde arriba.<sup>6</sup> La

---

<sup>3</sup> Estas categorías se presentan en el marco conceptual.

<sup>4</sup> Para un abordaje exhaustivo de la elite económica y corporativa argentina en los años noventa, ver: Castellani (2016). Para un abordaje de la elite corporativa industrial en el kirchnerismo: Dossi (2024).

<sup>5</sup> Esta propuesta de análisis puede utilizarse para corporaciones en otros países y momentos históricos.

<sup>6</sup> Se recuperan argumentos desarrollados en Dossi (2017).

primera se refiere al conjunto de intereses representado por la asociación y la inserción económica de sus miembros (dimensión estructural-económica). La segunda se centra en las características organizativas del actor colectivo (dimensión organizativa-institucional); la tercera examina las relaciones entre la asociación y las instituciones políticas e ideológicas dentro del sistema político (dimensión política-institucional).

Debido a que en las asociaciones empresarias coexisten intereses diversos, quienes ocupan los máximos cargos directivos son los encargados de representar a los asociados. Estos dirigentes son parte de la elite corporativa y sus *trayectorias corporativas* son cruciales, ya que son responsables de amalgamar intereses para construir consensos que les permitan desplegar su acción política colectiva.<sup>7</sup>

A diferencia de trabajos anteriores<sup>8</sup> que se centraron en la acción política de los empresarios en el espacio público mediante sus corporaciones y sus acciones hacia el Estado, este artículo analiza las formas de articulación político-corporativa del empresariado, es decir, las asociaciones empresarias, a partir de sus dimensiones organizativa-institucional y estructural-económica. Se enfoca en los máximos órganos de conducción de la UIA y la SRA, el comité ejecutivo y la mesa directiva, particularmente los dirigentes que ocuparon cargos de elite entre 2015-2019. Para la UIA, se analizan las trayectorias corporativas del presidente, vicepresidente 1° y secretario, mientras que para la SRA las del presidente y vicepresidente 1°.<sup>9</sup>

Desde la tradición de Wright Mills (1963), que establece un método posicional, se estudia la dirigencia corporativa como parte de la elite económica, que se define empírica y metodológicamente como un conjunto de posiciones estructurales

---

<sup>7</sup> Sobre acción política y construcción de consensos en asociaciones empresarias: Dossi y Lissin (2010), Dossi (2017).

<sup>8</sup> Schvarzer (1991), Viguera (2000), Beltrán (2011), Freytes (2013), Baudino (2021).

<sup>9</sup> Dossi (2016, 2017, 2024) realizó este análisis para la UIA en los noventa y para el kirchnerismo; sobre elite bancaria: Cobe (2016); elite transnacional: Dulitzky (2016); dirigencia de la SRA: Heredia (2016) y dirigentes del empresariado católico: Motta (2016). Panero (2020) analiza el elenco dirigenal de la SRA.

claves del poder económico ocupadas por diversas personas en cada momento histórico. Estas posiciones aluden a la dirección de las empresas más importantes del país según volumen de ventas y a la conducción de las corporaciones empresarias más relevantes que condensan la representación político-corporativa del capital (Castellani, 2016).<sup>10</sup> Las elites se consideran grupos que tienen poder y lo ejercen (Scott, 2008: 28), así como también son las que cuentan con recursos y capacidad para tomar decisiones. El eje del trabajo se centra en las asociaciones empresarias y sus máximos dirigentes porque son los recursos organizativos de las elites para robustecer sus redes corporativas e influencias en el gobierno (Boschi y Diniz, 2004). Por lo tanto, es crucial investigar quiénes son y qué características poseen sus representantes corporativos.

Estas definiciones parten del supuesto de que las principales asociaciones empresarias,<sup>11</sup> como la UIA y la SRA, y las grandes empresas desempeñan un rol fundamental en el proceso de acumulación de capital, distribución de riqueza y orientación de la intervención económica estatal, debido al poder económico y político que poseen.<sup>12</sup> Mediante la acción política desarrollada individual o colectivamente a través de sus asociaciones representativas por los empresarios, el poder político refuerza y hace efectivo el poder económico. Así, el análisis de su dirigencia como integrante de la elite corporativa económica se basa en el rol que desempeñan las organizaciones empresarias como actores políticos y económicos y representantes de los intereses de los principales empresarios del país.

Las asociaciones gremiales empresarias son tanto lugares de representación y expresión de los intereses capitalistas como medios privilegiados para vincularse con el espacio estatal. Los grandes empresarios utilizan alternada o simultánea-

---

<sup>10</sup> Costa Neves (2014) para Brasil distingue los conceptos de elite económica y elite empresarial.

<sup>11</sup> El rol de las asociaciones empresarias es también relevante para otros países de América Latina que disponen de cámaras empresarias mediante las cuales el empresariado defiende y promueve sus intereses (Schneider, 2004).

<sup>12</sup> Según Fairfield (2015) las elites poseen un poder estructural, relativo al peso que poseen en la estructura productiva de cada país, y un poder instrumental, relacionado con la capacidad de organización e influencia política.

mente sus redes de influencia personales y corporativas. Las primeras se relacionan con la capacidad de los grandes empresarios para establecer lazos con funcionarios gubernamentales, mientras que las segundas se vinculan con la capacidad de las corporaciones para sostener canales abiertos de diálogo y negociación con ámbitos estatales clave en la gestión de sus intereses. Las redes personales son más efectivas, pero dependen de la permanencia de ciertos individuos en puestos clave. Contrariamente, las redes corporativas son más estables para promover intereses agregados al desvincularse de las relaciones personales siendo sus canales de acción y diálogo más institucionalizados. Así, los grandes empresarios mantienen canales directos de negociación mediante su influencia personal e indirectos a través de su participación en las asociaciones empresarias que los lleva a participar en las disputas y negociaciones internas de estas corporaciones para fortalecer sus redes corporativas y promover sus intereses (Luna y Tirado, 1992; Tirado, 2006; Castellani, 2016; Dossi 2016, 2017 y Chardavoine, 2020).

El concepto de trayectoria considera que los actores sociales reconocen a lo largo de sus vidas un continuo de experiencias que van trazando itinerarios que se construyen simultánea y pluralmente en múltiples dimensiones (Bourdieu, 1998). Las trayectorias corporativas se construyen a partir de dos dimensiones de análisis ya expuestas: a) la organizativa-institucional reconstruye los procesos de elección y selección y el derrotero gremial-corporativo de los máximos dirigentes y b) la estructural-económica recupera la pertenencia sectorial y productiva y las posiciones en las empresas de los máximos dirigentes.

Dos tipos de estrategia de acceso a los máximos cargos corporativos pueden identificarse a partir de las trayectorias corporativas: la carrera profesional y el acceso por el peso específico de las empresas y cámaras a las que se encuentran vinculados los dirigentes. La carrera profesional se relaciona con su historia corporativo-gremial, los cargos ocupados y las actividades realizadas en la corporación. En este caso, la posición ocupada no está determinada por el tamaño o sector de actividad de la empresa de pertenencia, sino principalmente por las cualidades personales y profesionales del dirigente. En la segunda modalidad, el peso y/o tamaño de la cámara o empresa a la que representan es crucial, sin excluir el desarrollo de una actividad gremial activa.

Estas formas de acceso revelan las características de estas elites y permiten indagar en su legitimidad relacionada con los procesos de toma de decisiones en las corporaciones, su habilidad para representar la variedad de intereses agregados en ellas y mantener la cohesión interna. El enfoque de las trayectorias corporativas proporciona información sobre el nivel de estabilidad/inestabilidad, apertura/clausura, multiposicionalidad y circulación público-privada de la elite corporativa industrial y agropecuaria.

La estabilidad/inestabilidad analiza la rotación dirigenal en los puestos de elite y en el comité ejecutivo y la mesa directiva, la permanencia de los individuos en los cargos e instancias de toma de decisión. El binomio apertura/clausura refiere a las características organizacionales formales e informales que habilitan/inhabilitan la entrada de nuevos líderes y sin relación con la trayectoria de la entidad a los cargos de elite. La multiposicionalidad muestra, por un lado, la circulación intraelite mediante la ocupación simultánea de cargos en la UIA/SRA y otras corporaciones empresaria; por otro lado, la circulación interelite a través de la inserción de los dirigentes en cargos públicos.

El abordaje metodológico se basó en una exhaustiva exploración y análisis de fuentes primarias y secundarias y en el análisis documental. Para analizar la dinámica organizativa-institucional, los rasgos estructural-económicos y las intervenciones en la dimensión política-institucional, se recurrió, por un lado, a información de fuentes públicas recuperada de los diarios *Clarín*, *La Nación* y *Página/12*. Por otro lado, a fuentes de información corporativa como: estatutos, memorias, anuarios, conferencias industriales, anales, otros documentos y publicaciones corporativos disponibles en los sitios web institucionales y en los discursos de sus principales dirigentes.

### **Rasgos organizativos en la UIA y la SRA**

Los estatutos plasman los aspectos formales de la UIA y para analizar las trayectorias corporativas el artículo se centra en los aspectos organizacionales vinculados con la conformación, funciones y requisitos para los máximos integrantes del comité ejecutivo: presidente, vicepresidente 1° y secretario. Los cargos de pre-

sidente y secretario son por un período de dos años y pueden ser reelegidos una sola vez en el mismo puesto, salvo que transcurra un período intermedio. El vicepresidente 1° permanece dos años en sus funciones y puede ser reelecto indefinidamente (*Estatuto*, secc. 8, art. 8.5).

La presidencia es el cargo individual de mayor jerarquía y entre los requisitos se destacan ser argentino nativo o naturalizado; poseer diez años de actuación en la actividad industrial y ser dueño, socio, presidente o miembro del directorio de una empresa industrial socia de la asociación al momento de la designación. En caso de quedar vacante la presidencia, el cargo es asumido por el vicepresidente primero, y sucesivamente por los restantes vicepresidentes, sin exceder el término del mandato del reemplazante (*Estatuto*, secc. 8, arts. 8.6, 8.6.1 y 8.6.4). En el caso del secretario, si bien por estatuto sus funciones son administrativas, en la práctica, su rol excedió estas tareas, convirtiéndose en el portavoz de la organización. Tiene un rol relevante en la estructura de toma de decisiones de la asociación, convirtiéndose en ocasiones en un contrapeso de la figura presidencial.

Tradicionalmente, dos lineamientos internos conformaron la UIA: el Movimiento Industrial Nacional (MIN) y el Movimiento Industrial Argentino (MIA). El MIA surgió en 1975 liderado por los dirigentes tradicionales de la UIA y poseía un carácter liberal y exportador. Paralelamente, se conformó la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL) que no es un alineamiento interno, sino una cámara asociada que integra el MIA con una presencia estable y decisiva en la estructura de toma de decisiones de la UIA. En 1982 una coalición de diversos actores que no eran oficialismo en la UIA conformó el MIN buscando enfrentar al MIA. Se destacaba la presencia de empresas vinculadas al mercado interno con ideas de sesgo “desarrollistas”, proclives a la protección y el fomento de la actividad interna (Dossi, 2017).

Usualmente, los procesos eleccionarios en la UIA presentan listas de unidad, confrontando dos cuando la entidad atraviesa por fuertes crisis internas. El MIA y el MIN establecieron en 1993 la presentación de una lista unificada para el proceso eleccionario y estipularon un pacto de alternancia según el cual los representantes de ambas líneas debían rotarse en la presidencia de la entidad cada dos años. Este

acuerdo se quebró en 2003, fruto de transformaciones y desavenencias en el seno del MIA y el MIN que se reconstruyeron bajo dos nuevas vertientes que, si bien reflejaban los lineamientos políticos y económicos de las anteriores, también implicaron reacomodamientos de los sectores industriales: la lista Celeste y Blanca (CyB, ex-MIA) y la lista Industriales (ex-MIN). Industriales se articuló en torno a la presencia de Techint y Arcor e incorporó capitales pequeños vinculados con los sectores textil, metalúrgico, juguetero y calzado. CyB aglutinó, por un lado, grandes capitales nacionales como Ledesma, Aceitera General Deheza (AGD), SanCor, Molinos Río de la Plata y Mastellone, y capitales extranjeros como Nestlé, Coca Cola, Kraft, Quickfood, Cargill, entre otros que se concentran en la industria automotriz, alimenticia y agroindustria; también incorporó capitales pequeños de la industria plástica y gráfica (Schteingart, 2011).

Los estatutos sociales condensan la organización formal de la SRA y para explorar las trayectorias corporativas el trabajo se enfoca en los requisitos organizacionales vinculados con la comisión directiva y la mesa directiva. Los miembros de la comisión directiva deben ser personas físicas y socios activos o vitalicios de la SRA, tener una antigüedad mínima de tres años y estar al día con las cuotas sociales. Son elegidos por dos años y su reelección es indefinida. Es el órgano principal de toma de decisiones y entre sus integrantes, el presidente es quien desempeña las tareas más importantes dado el sesgo presidencialista de la SRA (art. 28). Al igual que en la UIA, en caso de quedar vacante la presidencia, el vicepresidente 1º asume para completar el período de gestión (art. 29).

La comisión directiva nombra un organismo ejecutivo, la mesa directiva (art. 23) integrada por el presidente y el vicepresidente 1º elegidos por la asamblea con voto directo de los asociados. A propuesta del presidente, la comisión directiva designa un vicepresidente 2º, dos secretarios, un tesorero, un protesorero y los directores. La injerencia del presidente y vicepresidente 1º en la conformación de la mesa directiva justifica su selección como representantes de la elite corporativa agropecuaria.

Para elegir los integrantes de la comisión directiva se presenta una lista completa de candidatos para cubrir todos los cargos (todos los años se elige parte de la co-

misión). Cada dos años la elección incluye al presidente, vicepresidente 1° y una proporción de vocales generales y suplentes. Las listas de candidatos (pueden ser una o más) para integrar la comisión directiva deben ser avaladas por escrito por más de cincuenta socios, proponer la totalidad de cargos a cubrir y ser oficializadas por la comisión directiva. Si bien no se establece la presentación de listas únicas o por consenso, fruto de los acuerdos y dinámicas informales, la norma en la SRA es la presentación de una lista única que fue quebrada en el período bajo estudio dando lugar a la confrontación de dos listas: Unidad y Acción (oficialista) y Compromiso Federal (opositora).

### **La elite corporativa industrial: consensos y estabilidad**

En septiembre de 2015 asumió la conducción de la UIA un nuevo comité ejecutivo: presidente, Adrián Kaufmann Brea; vicepresidente 1°, Daniel Funes de Rioja y secretario, Juan Carlos Sacco, en un contexto signado por la proximidad de las elecciones nacionales para elegir presidente y con la agenda de los máximos dirigentes industriales orientada hacia la necesidad de reactivar las economías regionales, impulsar el mercado externo, solucionar el atraso cambiario y reducir la presión impositiva para fomentar la inversión y revertir el estancamiento económico. Además, los dirigentes industriales se alineaban con otras asociaciones empresarias<sup>13</sup> en los reclamos para mejorar la institucionalidad, el fortalecimiento y respeto a la división de poderes, la transparencia de los actos públicos, el respeto a la libertad de prensa, la lucha contra el narcotráfico y la corrupción y el restablecimiento del diálogo entre el sector público y el privado.<sup>14</sup> Estas demandas se alineaban con las propuestas del candidato presidencial por Cambiemos, Mauricio Macri, más que con las del oficialista, Daniel Scioli y encolumnaban a la UIA con el ala industrial que buscaba un giro aperturista y más liberal en la orientación de la política económica.

Las trayectorias corporativas expuestas en el cuadro 1 permiten alumbrar varios aspectos que vinculan los rasgos organizativos formales con los informales, las in-

---

<sup>13</sup> Ver Castellani y Gaggero (2017).

<sup>14</sup> Consultar la página web la Unión Industrial Argentina ([uia.org.ar](http://uia.org.ar)).

**Cuadro 1.**  
**Trayectorias corporativas de los integrantes del comité ejecutivo (CE) en el período 2015-2017**

Periodo de gestión	Individuo	Cargo	Alineamiento interno	Inserción estructural y económica	Empresa	Actividad gremial empresaria	Cámara empresaria de pertenencia	Actividad gremial en la UIA
2015-2017	Adrián Kaufman Brea	presidente	CyB	Industria Alimenticia	Arcor	Integrante: *COPAL *Cámara de Industriales de Productos Alimenticios (CIPA) *Cámara Argentina de Biotecnología (CAB)	COPAL CIPA CAB	CE: secretario (2005-2007); tesorero y vicepresidente 3°
2015-2017	Daniel Funes de Rioja	vice-presidente 1°	CyB	Industria farmacéutica Industria alimenticia	Roemmers	Integrante: *Federación de Industrias Farmoquímicas y de Sanidad Agropecuaria *Representante internacional de la UIA ante el Foro Económico Mundial y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) *Integrante del consejo del salario mínimo en representación del sector empresario	COPAL FIPAA	Departamento de política social: *1967-1987, integrante *1987-1991, secretario *1991-2003, presidente Integrante de la JD desde 1967 *CE: vicepresidente 4° (2013-2015)
2015-2017	Juan Carlos Sacco	secretario	CyB	Industria gráfica	Multilabel do Brasil S.A Mutilabel de Argentina S.A	Integrante: *Fundación Gutenberg *Cámara Argentina de Fabricantes de Formularios Continuos y Valores (1982-1987) *Federación Argentina de la Industria Gráfica y Afines (FAIGA) *Confederación Latinoamericana de la Industria Gráfica (CONLATINGRAF)	FAIGA	*Integrante del CG (1995-1999) y de la JD (1995-1999) *CE: vocal titular (1995-1999); prosecretario 1° (1999-2001); secretario (2003-2005; 2007-2009) Vicepresidente 4° (2005-2007, 2001-2013), tesorero (2013-2015)

Fuente: elaboración propia sobre la base de memorias, anuarios y conferencias industriales de la UIA y notas periodísticas de los diarios Clarín, La Nación y Página/12

serciones estructurales de los dirigentes, sus recorridos gremiales en la UIA y en otras asociaciones empresariales.

La elección del presidente fue realizada por consenso entre Industriales y CyB y ratificada por un comunicado oficial: “la Agrupación Celeste y Blanca recibió la propuesta del grupo Industriales con la designación unánime de Adrián Kaufmann Brea como candidato a la presidencia de la entidad. El acto eleccionario se llevará a cabo el día 22 de septiembre a las 16hs”.<sup>15</sup> El acuerdo, impulsado por Arcor y Techint,<sup>16</sup> ambos integrantes de Industriales (Baudino, 2021), expuso dos cuestiones: por un lado, ambos grupos económicos se garantizaban mayor injerencia en los asuntos internos de la UIA buscando fortalecer sus redes corporativas para incidir en la gestión de políticas públicas; por otro lado, la preeminencia creciente de Arcor y Techint tensaba los intereses en el seno de Industriales con una gran presencia de sectores manufactureros pymes. La designación de Kaufmann Brea, quien ingresó como secretario de la entidad en 2005 (Dossi, 2019), implicaba un cambio en la dinámica y lógica de construcción de la representación interna ya que, desde su surgimiento, Industriales designó como presidentes a dirigentes más vinculados con el sector pyme y con un perfil más político. En los años del kirchnerismo los dirigentes aportados por Industriales fueron Lascurain (metalúrgico pyme, propietario de FAINSER SA y socio de Royo SA) y de Mendiguren (textil pyme, Texlona).<sup>17</sup> Contrariamente, el presidente electo exhibía un perfil menos político, más empresarial y técnico.

Además, los sectores empresarios que conformaban la “oposición” en Industriales nucleados en la Unión Industrial de la Provincia de Buenos Aires (UIPBA) y en la Asociación de Industriales de Buenos Aires (ADIBA) cuestionaron la designación señalando que no se buscaron consensos entre los distintos sectores in-

---

<sup>15</sup> Extraído de una notificación del 18/9/2015 de la página web de la UIA.

<sup>16</sup> La designación de Kaufmann Brea surgió como alternativa a la de Betnaza (Techint) porque el holding enfrentaba una situación complicada en Brasil con su filial acusada de participar de la red de sobornos de las empresas vinculadas a Petrobras. Betnaza ya había intentado dirigir la UIA en 2011, pero José Ignacio de Mendiguren ganó la contienda en dicha oportunidad.

<sup>17</sup> Ver Dossi (2019) y Baudino (2021).

dustriales, provocando su salida como cámaras asociadas a la UIA. Las entidades manifestaban: “rechazamos la nominación de un presidente de la institución sin que se hayan respetado los más mínimos principios de consulta y transparencia que un proceso de tal naturaleza requiere”.<sup>18</sup> Estas tensiones exponen cómo la dinámica informal está presente y excede lo establecido en los estatutos, ya que más allá de que formalmente se cumplía con lo estipulado, la presentación de una lista de candidatos para cubrir los puestos del comité ejecutivo, establecida entre los lineamientos internos, no fueron contemplados en la negociación distintos sectores industriales, llevando a rupturas en la estructura de representación de la entidad manifiesta en la desafiliación de cámaras.

Kaufmann Brea cumplía con los requisitos para acceder a la presidencia: era de nacionalidad argentina, su desempeño en cargos directivos e industriales era superior a diez años, integraba Industriales y ejercía como director ejecutivo del grupo Arcor.<sup>19</sup> Inició su trayectoria en la UIA en 2005 y su ingreso se vinculó con su filiación estructural-económica al grupo Arcor y su pertenencia a cámaras empresarias de relevancia asociadas a entidades como la COPAL y la Cámara de Industriales de Productos Alimenticios (CIPA). Arcor se encuentra asociado a la COPAL y a la CIPA (como empresa adherida) y a través de ellas integra las estructuras de representación de la UIA. Por fuera de la UIA, su trayectoria gremial era vasta: integraba la COPAL, la CIPA, cámaras vinculadas a su actividad como directivo de una empresa agroindustrial y además era miembro fundador y director de la Cámara Argentina de Biotecnología (CAB).<sup>20</sup>

Esta inserción estructural-económica llevó a que muchas de sus declaraciones y decisiones estuvieran permeadas por su propia condición empresaria y su pertenencia a estas asociaciones que avalaban y promovían muchas de las medidas de campaña y posteriormente de gobierno implementadas por la gestión de Cambiemos. Como presidente de la UIA (y en consonancia con otros dirigentes empresarios) avalaba la reducción del Estado y el achicamiento del gasto público, su

---

<sup>18</sup> Página/12 (6/8/2015).

<sup>19</sup> Ingresó a Arcor en 1993 y desempeñó distintos cargos directivos.

<sup>20</sup> La CAB se asoció a la UIA el 8 de abril de 2022.

retiro como actor económico, la apertura de la economía y aquellas medidas tendientes a la reducción del costo empresario. El sector agroindustrial representado por Kaufmann Brea fue uno de los protagonistas del discurso de la gestión de Cambiemos bajo la premisa de convertir la Argentina en el “supermercado del mundo”. Además, es destacable que el presidente de la UIA podía representar su sector de actividad y Arcor particularmente a través de las dos redes a disposición del empresariado: las corporativas mediante la UIA y las personales dada su capacidad de lobby para acceder individualmente a negociaciones con el poder ejecutivo.

El vicepresidente 1º, Funes de Rioja, se alineaba en CyB, y su inserción estructural-económica presentaba una doble filiación: a la industria farmacéutica como director de laboratorios Roemmers y a la industria alimenticia a través de su trayectoria como directivo en la COPAL y en la Federación Trabajadores de Industrias de la Alimentación (FIPAA), cámaras empresarias que promueven la salida exportadora y favorables a medidas de índole aperturista en el funcionamiento de la economía. Su trayectoria gremial corporativa en la UIA es extensa, ingresó en 1967 como miembro del departamento de política social y continuó como secretario y presidente del mismo y ocupó distintos puestos en la junta directiva y en el comité ejecutivo, teniendo una presencia constante desde su ingreso. Además, representa la UIA internacionalmente ante el Foro Económico Mundial y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) e integra el consejo del salario mínimo en representación del sector empresario. Por fuera de la UIA, desarrolló su actividad gremial en la COPAL y la FIPAA. De este modo y en consonancia con el presidente, su carrera dirigenal está focalizada en el desarrollo de una carrera profesional y con la gestión más técnica del lobby empresario.

En cuanto al secretario, Juan Carlos Sacco, pertenecía a CyB, su inserción estructural-económica estaba en el sector gráfico, se desempeñaba como socio fundador de Multibalel do Brasil SA y de Multibalel Argentina SA. Su actividad gremial se desarrolló en la Fundación Gutenberg, en la Federación Argentina de la Industria Gráfica y Afines (FAIGA), en la Confederación Latinoamericana de la Industria Gráfica (CONLATINGRAF) y en la Cámara Argentina de Fabricantes de Formularios Continuos y Valores, evidenciando una amplia trayectoria gremial en organizaciones vinculadas a su actividad productiva. Su trayectoria en la UIA era amplia, ingresó

en 1995 como integrante de la junta directiva y del consejo general y desempeñó diversos cargos en el comité ejecutivo.

Si bien el trabajo focaliza en las trayectorias corporativas de los tres dirigentes que concentran el máximo poder de decisión, es importante remarcar que aun cuando el nuevo comité ejecutivo incorporó dirigentes que no participaron en los períodos previos, prevaleció la estabilidad dirigencial con una permanencia aproximada del 70% de los cargos y CyB retuvo una mayor proporción de integrantes en el comité ejecutivo fruto de los acuerdos informales acordados entre ambos lineamientos. Cámaras como la COPAL, la FAIGA y la CIPA se destacaron por representar más del 50% en el comité ejecutivo (Dossi, 2019).

La reconstrucción de las trayectorias corporativas expuso en primer lugar que ninguno de estos dirigentes ocupó estos mismos cargos en los períodos previos, aunque integraron el comité ejecutivo en otros puestos<sup>21</sup> dando cuenta de una estabilidad en la conformación total de la cúpula dirigencial y en la rotación de sus dirigentes por distintos cargos en el comité ejecutivo y en otros órganos de gestión de la organización, expresando una relativa cerrazón de la elite corporativa industrial para seleccionar a sus máximos representantes. Si bien el ingreso de Kaufmann Brea en 2005 como secretario se produjo sin tener historia gremial en la corporación, su llegada a la presidencia diez años después lo tuvo presente en distintos cargos en los comité ejecutivo del período (Dossi, 2019). En segundo lugar, todos los dirigentes expusieron una elevada multiposicionalidad manifiesta en su pertenencia y filiación simultánea a distintas cámaras empresarias vinculadas con sus actividades productivas y/o gerenciales y con la ocupación de distintos cargos en el seno de la misma asociación. En tercer lugar, se destacó la preeminencia del sector agroindustrial en la composición de la elite corporativa dada la pertenencia del presidente y el vicepresidente 1°. Esto es relevante ya que desde 1989 este sector tuvo representación continua en el comité ejecutivo de la UIA mediante la presencia de directivos del grupo Arcor e integrantes de la COPAL y la CIPA (Dossi 2011, 2017).<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Dossi (2017, 2019).

<sup>22</sup> El representante del grupo Arcor en la UIA en los años noventa fue uno de sus ejecutivos, Hugo D'Alessandro. Posteriormente, esta función recayó en Adrián Kaufmann Brea (Dossi, 2011, 2017).

Considerando los dos tipos de estrategias para acceder a los máximos cargos de conducción, se desprende que primó la estrategia por la carrera profesional donde tiene prevalencia la historia corporativa-gremial en el interior de la corporación, los cargos ocupados y las actividades realizadas. Sin embargo, junto con la carrera profesional tuvo un rol preponderante el peso del sector de actividad de pertenencia, el tamaño de la empresa y la relevancia de la cámara empresaria representada, destacable fundamentalmente para el caso del presidente y vicepresidente 1°. Esto marca una distinción con los períodos previos donde la carrera profesional destacaba como el aspecto decisivo, dejando en un segundo plano el peso del sector y el tamaño de la empresa de pertenencia. Esta particularidad dirigenal hace suponer que la construcción de legitimidad y consenso en la asociación sea más dificultosa e implique la dirección de los esfuerzos dirigenales para representar intereses heterogéneos y mantener la cohesión interna (Panero y Rocca, 2021; Baudino, 2021; Dossi y Panero, 2022).

En abril de 2017 se conformó un nuevo comité ejecutivo integrado por Miguel Acevedo como presidente, Luis Betnaza como vicepresidente 1° y Alberto Álvarez Saavedra como secretario, en un contexto caracterizado por un complejo escenario económico que mostraba una marcada baja en la actividad industrial, que según informes de la entidad registraba caídas del 9% arrastrado por el sector automotriz.<sup>23</sup> El cuadro 2 expone las trayectorias corporativas de los dirigentes para abordar sus rasgos y particularidades.

Acevedo también accedió a la presidencia de la UIA cumpliendo con los requisitos formales establecidos. Pertenecía al sector agroindustrial, era presidente de Aceitera General Deheza (AGD), una de las compañías exportadoras más importantes del país<sup>24</sup> y fue propuesto como candidato para conformar una lista de unidad por el agrupamiento CyB tras la realización de un acuerdo con Industriales que sostenía la dinámica de negociaciones informales entre los máximos dirigentes

---

<sup>23</sup> UIA (enero-mayo 2017). Informe CEU-UIA.

<sup>24</sup> AGD es una de las principales exportadoras de la Argentina con cerca del 40% del total de aceite envasado. Produce sus propias marcas y también elabora productos para terceros.

**Cuadro 2.**  
**Traectorias corporativas de los integrantes del comité ejecutivo en el período 2017-2019**

Periodo de gestión	Individuo	Cargo	Alineamiento interno	Inserción estructural y económica	Empresa	Actividad gremial empresaria	Cámara empresaria de pertenencia	Actividad gremial en la UIA
2017-2019	Miguel Acevedo	presidente	CyB	Industria alimenticia	AGD	Presidente: *Fundación Exportar *Fundación Observatorio Pyme (FOP) Integrante: AEA; CAB	COPAL CIPA Fundación Exportar	*Integrante del CG (1997-2001) *CE: vicepresidente 6° (2005-2009), vicepresidente 1° (2009-2011), presidente interino (2011)(1); secretario (2011-2013) *Vicepresidente pymi (2013-2017)
2017-2019	Luis Betnaza	vicepresidente 1°	Industriales	Industria siderúrgica	Techint	Integrante: *Cámara de Comercio Argentino de Siderurgia *Fundación Mediterránea *Foro Iberoamericano del Instituto Latinoamericano del Hierro y del Acero (ILAFA) *Director fundador del Mercofer	Cámara Argentina del Acero	*Integrante del CG (1997-2002) *CE: vicepresidente 2° (2005-2007; 2009-2011; 2011-2013); vicepresidente 1° (2007-2009)
2017-2019	Alberto Álvarez Saavedra	secretario	CyB	Industria farmacéutica	Laboratorios Gador	Directivo de la Cámara Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos (CILFA)	CILFA	*Ocupó distintos cargos en el CE desde el año 2011(2) *Vicepresidente pyme 2011-2013

Notas: (1) asumí en reemplazo de Méndez (Dossi, 2019); (2) no se encontró información sobre períodos anteriores para este dirigente.

Fuente: elaboración propia sobre la base de memorias, anuarios y conferencias industriales de la UIA y notas periodísticas de los diarios Clarín, La Nación y Página/12.

para conformar el comité ejecutivo. En un principio, CyB buscaba que Funes de Rioja asumiese la presidencia de la entidad. Sin embargo, el dirigente era cuestionado por numerosos empresarios de pequeñas y medianas industrias (pymi), fun-

damentalmente vinculados al mercado interno por su falta de inserción productiva y su visión más liberal en un momento en que numerosos sectores industriales estaban jaqueados por la coyuntura económica.<sup>25</sup> Por lo tanto, y más allá de lo establecido formalmente, fruto de las negociaciones y dinámicas informales entre los alineamientos internos, sectores industriales y dirigentes de la UIA, se decidió que Funes de Rioja declinase su candidatura y asumiese el cargo Acevedo, quien contaba con más legitimidad y posibilidad de construir consensos en el seno de la asociación. Una muestra de esta articulación fue el retorno de la UIPBA a la UIA y al comité ejecutivo específicamente con la designación de Mario Gualtieri como prosecretario 1º.<sup>26</sup>

En 1997 inició su trayectoria gremial-corporativa en la UIA como integrante del consejo general, en el comité ejecutivo desempeñó diversos cargos siendo el de vicepresidente pymi decisivo para ampliar su base de apoyo, entablar vínculos con el sector pymi, promover distintas actividades y ser permeable a escuchar sus reclamos y posicionarlos frente a las autoridades gubernamentales.<sup>27</sup> En su trayectoria gremial por fuera de la UIA pertenecía y representaba a cámaras decisivas y de peso en el sector agroindustrial como la COPAL, la CIPA, la CAB y también integraba la Fundación Exportar y ejercía la presidencia de la Fundación Observatorio Pyme (FOP). Su inserción estructural económica en el sector agroindustrial a través de AGD también le proveía conocimiento del sector de las pymes, ya que se desempeñaba como presidente de Agroaval SGR, una compañía líder en la mejora del acceso a las pymes al crédito en la Argentina y de la cual AGD es propietaria en calidad de socio protector junto a ciento veinte socios más.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Las principales preocupaciones industriales se centraban en la suba de las tasas de interés dispuestas por el Banco Central de la República Argentina (BCRA), la apertura de las importaciones, la falta de inversiones y la creación de mesas sectoriales, una política considerada insuficiente por parte de los empresarios.

<sup>26</sup> UIA (2017). Memorias UIA.

<sup>27</sup> UIA (2015-2017). Anuarios y Memorias UIA.

<sup>28</sup> Ver la página web de Aceitera General Deheza ([agd.com.ar](http://agd.com.ar)).

El vicepresidente 1°, Luis Betnaza, desarrolló su carrera como director corporativo desde 1980 en Techint y representaba la industria siderúrgica en el comité ejecutivo. Inició su trayectoria gremial en la UIA en 1997 como miembro del consejo general y continuó en el comité ejecutivo como vicepresidente 2° (en tres períodos) y vicepresidente 1°. Por fuera de la UIA también exhibía una importante trayectoria gremial en distintas entidades empresarias vinculadas a la actividad siderúrgica; integraba como representante del grupo Techint la Cámara Argentina del Acero, el Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero (ILAFA) y era director fundador del Mercofer, una organización que reúne la industria del acero del Mercosur.

El secretario, Alberto Álvarez Saavedra, por su inserción estructural económico pertenecía a la industria farmacéutica, era el presidente de Laboratorios Gador, empresa farmacéutica argentina fundada en 1940.<sup>29</sup> Su trayectoria gremial en la corporación era reciente ya que ingresó en 2011 desempeñándose en la junta directiva y como vicepresidente pymi. Por fuera de la UIA, concentraba su actividad gremial empresaria en la Cámara Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos (CILFA) que aglutina los laboratorios de capitales nacionales.

La composición del comité ejecutivo expuso que los dirigentes fueron designados por consensos establecidos entre CyB e Industriales y que en esta oportunidad la propuesta del presidente, dado el acuerdo de alternancia establecido informalmente, pero hecho rutina en las prácticas organizacionales, recayó en CyB. La distribución de cargos en el comité ejecutivo estableció cierto equilibrio entre ambos lineamientos y su conformación dio continuidad a la presencia del sector agroindustrial y sus cámaras representativas. Industriales impuso la presencia del grupo Techint a través del vicepresidente 1° en el proceso de toma de decisiones de la UIA. Al igual que Arcor, Techint tuvo desde 1993 presencia permanente en el comité ejecutivo mediante la ocupación de distintos cargos por directivos del grupo. Pese

---

<sup>29</sup> La empresa posee plantas productivas propias en la Argentina y Uruguay y más de mil trescientos colaboradores entre su casa matriz y sus subsidiarias en Chile, Uruguay, Perú, Colombia, Paraguay, Brasil y Ecuador.

a esta presencia, recién en 2007 su representante corporativo ocupó el cargo de vicepresidente 1°, integrando por primera vez la elite corporativa industrial.<sup>30</sup>

La reconstrucción de las trayectorias corporativas expuso que, al igual que en el período previo, estos dirigentes no ocuparon las máximas posiciones en el período anterior, pero sí formaron parte del comité ejecutivo de la UIA, brindándole estabilidad y permanencia a su composición (aproximadamente un 65%), reforzando la circulación intraelite por distintos cargos en el comité ejecutivo y la cerrazón de la elite corporativa industrial para la designación de los individuos a ocupar los cargos de mayor jerarquía e incidencia en la toma de decisiones.<sup>31</sup> Asimismo, continuó la multiposicionalidad de los dirigentes manifiesta en la ocupación de distintos cargos en el seno de la asociación como en su pertenencia a distintas cámaras empresarias vinculadas a sus sectores productivos o de representación. Esto último reforzaba la utilización de las redes corporativas de influencia como mecanismo para fortalecer reclamos sectoriales.

En cuanto a los tipos de estrategias para acceder a los cargos de elite corporativa, en este período, destacó y prevaleció la carrera profesional de los dirigentes ya que, con excepción del secretario, tanto el presidente como el vicepresidente 1° exhibían una extensa historia corporativo-gremial en el seno de la UIA donde ejercieron funciones en distintos órganos y cargos de conducción. También, y como en la gestión previa, la carrera profesional estuvo acompañada de la pertenencia a grandes empresas, grupos económicos y cámaras empresarias de peso asociadas a la UIA con los sectores industriales a los cuales representan.

En abril de 2019 la UIA iniciaba un nuevo proceso de renovación de autoridades y resolvieron por acuerdo de unidad entre Industriales y CyB reelegir a Acevedo como presidente por su buen diálogo con sus pares del ámbito fabril y del mundo político facilitando las distintas instancias de negociación y fortaleciendo la esta-

---

<sup>30</sup> En los noventa el representante corporativo de Techint en la UIA fue Sergio Einaudi, directivo de Siderca (Dossi, 2011, 2017).

<sup>31</sup> Ver nómina de dirigentes completa en UIA (2017,2018, 2019). Anuarios UIA.

bilidad de las redes corporativas como mecanismos de diálogo y negociación de los intereses empresarios. Frente a un contexto de crisis y deterioro de la actividad industrial, la UIA, al igual que en períodos previos (Dossi, 2014), buscó sellar la continuidad, permanencia y estabilidad de su elenco directivo para fortalecerse internamente y posicionarse como interlocutora con el gobierno.

La renovación del mandato de Acevedo consolidó la tendencia a la estabilidad, permanencia, circulación interna y cerrazón de la elite corporativa industrial y al fortalecimiento del acceso a los máximos cargos por la carrera directiva que se reflejaron, por un lado, en la permanencia de los mismos directivos en los máximos cargos de conducción: además de Acevedo, Betnaza y Álvarez Saavedra retuvieron la vicepresidencia 1° y la secretaría respectivamente. Por otro lado, solo se produjo una renovación del 25% del comité ejecutivo, manteniendo la presencia de directivos históricos y su rotación por distintos cargos en el comité ejecutivo. En simultáneo, se fortaleció la presencia de la UIA Joven<sup>32</sup> y se incorporó por primera vez una mujer al comité ejecutivo, Carolina Castro, integrante del sector autopartista nucleado en la Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC), quien ingresó como prosecretaria. Con esta conformación, las gestiones de Acevedo se destacan por mantener las características y funcionamiento de la elite corporativa industrial, un alto nivel de estabilidad y permanencia en el comité ejecutivo y la incorporación del cupo femenino en una entidad tradicionalmente dirigida por hombres.

### **La elite corporativa agropecuaria: ruptura y continuidad**

Al comienzo de la presidencia de Mauricio Macri presidía la SRA Miguel Etcheverre. El primer año de gestión gubernamental estuvo caracterizado por la aplicación de numerosas políticas propuestas por el sector agropecuario durante la campaña electoral de Cambiemos condensadas en un documento titulado “La

---

<sup>32</sup> Espacio fundado en 2012 para fomentar la integración generacional y la formación de nuevos líderes industriales. Ver en la página web de la UIA: [uia.org.ar/uia-joven/institucional](http://uia.org.ar/uia-joven/institucional).

agenda del campo. Lineamientos para la definición de una política agropecuaria argentina para el período 2015-2020”.<sup>33</sup>

En septiembre de 2016, la SRA realizó elecciones para renovar sus autoridades que arrojaron como resultado la reelección de Etchevehere como presidente y de Daniel Pelegrina como vicepresidente 1°. La selección dirigenal se realizó mediante la conformación de una lista única, encabezada por Etchevehere y presentada a los socios en asamblea. La continuidad de la dupla dirigenal respetó los rasgos formales estipulados en sus estatutos que permiten la reelección indefinida de sus máximos dirigentes. El cuadro 3 presenta las trayectorias corporativas de ambos líderes.

Las trayectorias corporativas exhibieron que, en cuanto a su inserción estructural-económica, ambos dirigentes estaban relacionados con la producción ganadera y lechera, si bien destacan dos distinciones importantes en relación con períodos previos (Panero, 2020): por un lado, la edad de ambos dirigentes (49 y 51 años) sustantivamente más jóvenes que sus antecesores; por otro lado, la localización de sus establecimientos en el interior del país (Entre Ríos y Mendoza). Esto implicaba una incipiente apertura en el interior de la SRA ya que sus máximos dirigentes no provenían de la provincia de Buenos Aires, sino del “interior” del país<sup>34</sup> y no eran residentes en CABA (situación predominante de la mayor parte de los expresidentes).

En cuanto a su actividad gremial corporativa en la SRA, ambos poseían una vasta trayectoria ya que ingresaron entre fines de los ochenta y principios de los noventa (respetando el mínimo de tres años de antigüedad impuesto por los estatutos) y desempeñaron distintos cargos y funciones. Para ambos dirigentes, la lle-

---

<sup>33</sup> Sociedad Rural Argentina (2015). “La agenda del campo. Lineamientos para la definición de una política agropecuaria argentina para el período 2015-2020”. La Agenda del Campo.

<sup>34</sup> Etchevehere expresó: “mi llegada a la entidad tiene que ver con una renovación generacional de la asociación, que yo provenga del interior también pone de relieve que el campo es federal y que así debe quedar expresado en su dirigencia”. La Nación (24/09/2012).

**Cuadro 3.**  
**Trayectorias corporativas de los integrantes de la mesa directiva en el período 2016-2018**

Individuo	Cargo	Alineamiento interno	Inserción estructural y económica	Empresa / establecimiento	Actividad gremial empresaria	Cámara empresaria de pertenencia	Actividad gremial en la SRA
Miguel Etchevehere	presidente	Unidad y Acción	Productor ganadero	Etchevehere Rural	Miembro: *Consejo Empresario de Entre Ríos *Sociedad Rural de Diamante	Consejo Empresario de Entre Ríos	*Delegado zonal desde 1993 *Desde 2005 director del distrito Entre Ríos *MD: vicepresidente 2° (2010-2012); presidente (2012-2016)
Daniel Pelegrina	vicepresidente 1°	Unidad y acción	Productor lechero	Sin información disponible	*Presidente Federación Panamericana de Lechería (FEPALE) *Delegado SRA en comité de lácteos de Federación Internacional de Productores agropecuarios (FIPA) *Vicepresidente del Capítulo Argentino ante la Federación Internacional de Lechería (FIL) *Integrante de la Mesa Mundial de Productores Lecheros	FEPALE	*1986: integrante del Ateneo Juvenil *Desde 1991 miembro de distintos comités y coordinador del centro de información rural y del comité de lácteos *Director del instituto de estudios económicos y de la comisión de relaciones políticas *MD: 2002-2012: secretario (2012-2016); vicepresidente 1° (2012-2016)

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Anuarios de la Sociedad Rural Argentina, registros internos de socios y notas periodísticas de los diarios Clarín, La Nación y Página/12

gada a vicepresidente 2° o secretario en la mesa directiva fue el paso previo y obligado para acceder luego a las máximas posiciones dirigenciales. Este derrotero no establecido formalmente se desprende de la dinámica y “reglas” informales surgidas de la interacción entre los integrantes de la asociación. Asimismo, distintos cargos ocupados como el ejercicio de delegaciones, la participación en comisiones y departamentos específicos se relacionaron directamente con su actividad productiva y/o con su procedencia geográfica, fortaleciendo el desempeño gremial-reivindicativo en su accionar.

Por otra parte, las trayectorias corporativas expusieron una alta multiposicionalidad intraelite, ya que sus dirigentes pertenecieron y ocuparon cargos simultáneamente en numerosas cámaras y organismos vinculados con su actividad productiva al mismo tiempo que desarrollaban su carrera corporativa en la SRA con superposición de cargos. Considerando las estrategias de acceso implementadas, se desprende que, para llegar a los máximos cargos directivos en la SRA, es decisiva la carrera profesional, ya que ingresan tempranamente en la asociación y llegan a ocupar los cargos de presidente y vicepresidente 1° luego de una extensa trayectoria que implica a la vez una permanencia ascendente en el interior de la comisión directiva. Este recorrido es fortalecido por la actuación en otros ámbitos de gestión de la organización empresaria y por fuera de ella, representando y robusteciendo los intereses y la presencia de la SRA. Por lo tanto, la elite corporativa agropecuaria es cerrada en el ingreso y acceso a los cargos directivos, altamente estable y permanente, ya que un grupo reducido de dirigentes detentan, conservan y circulan por los máximos cargos de conducción. Asimismo, por acuerdos informales es también característico que la reelección del presidente implique la reelección del vicepresidente 1°, mientras que a decisión y discreción del presidente y por lo estatutariamente impuesto puede modificarse la composición de quienes integran la comisión directiva.

La elite corporativa agropecuaria evidenció en este período una fluida articulación público-privada y una fuerte vinculación, particularmente de su presidente, con el macrismo cristalizada en la salida de Etchevereh del cargo de presidente de la SRA para, en noviembre de 2017, asumir como ministro de Agroindustria<sup>35</sup> (luego secretario), buscando incidir de manera directa en la formulación y aplicación de políticas públicas. Esta salida del dirigente se realizó respetando los procedimientos formales establecidos ya que su vicepresidente 1°, Pelegrina, asumió en su lugar brindando continuidad y estabilidad a la dirigencia agropecuaria. El cargo de vicepresidente 1° fue ocupado por Carlos Vila Moret, el vicepresidente 2°. Si bien este recambio se realizó respetando los procedimientos formalmente estatuidos, comenzaron a surgir dinámicas informales que habilitaron procesos

---

<sup>35</sup> Reemplazó a Ricardo Buryaile en el cargo de ministro.

de discusión internos en la tradicional entidad que fruto de su lógica de funcionamiento eran silenciados. Para muchos dirigentes, la llegada de Pelegrina a la presidencia implicaba un cambio ya que argumentaban que el dirigente pese a haber compartido la fórmula con Etchevehere representaba la “renovación” en la entidad.<sup>36</sup>

En este marco, se arribó a las elecciones llevadas a cabo en septiembre de 2018 para decidir las autoridades de la SRA que marcaron un hito en su historia y en las características de la elite corporativa agropecuaria: por primera vez en veintiocho años hubo una elección en el interior de la corporación a través de la presentación de dos listas. Si bien esto quebró la inercia institucional de la entidad hasta ese momento, caracterizada por la presentación de una lista única por consenso, no contradecía lo establecido en los estatutos, ya que los mismos habilitan la posibilidad de presentar más de una lista para la realización de comicios. Por la lista oficialista, Unidad y Acción, se presentaron los actuales dirigentes de la SRA: Pelegrina (presidente) y Vila Moret (vicepresidente 1°). Por la lista opositora, Compromiso Federal, se postularon como presidente Alberto Ruete Güemes (productor agropecuario) y como vicepresidente 1° Marcos Pereda (productor agropecuario, presidente del Grupo Bermejo). Para conseguir su renovación en el cargo, Pelegrina contaba con el apoyo de los expresidentes de la SRA quienes conforman el comité Unidad y Acción encabezado por Luciano Miguens.<sup>37</sup> Del proceso eleccionario resultó ganadora la fórmula oficialista con el 60% de los votos y se mantuvieron en sus cargos de presidente y vicepresidente 1° por otros dos años Pelegrina y Vila Moret.<sup>38</sup> El cuadro 4 presenta las trayectorias corporativas de los dirigentes agropecuarios.

---

<sup>36</sup> Distintos entrevistados manifestaban que Pelegrina era un dirigente dialoguista que buscaba fortalecer las estructuras de representación y los servicios para los socios de la SRA integrando en sus decisiones todos los distritos del país.

<sup>37</sup> El Comité de Unidad y Acción está integrado por los últimos seis expresidentes de la SRA (Horacio Gutiérrez, Guillermo Alchouron, Eduardo A. C. De Zavalía, Luciano Miguens, Enrique Crotto y Hugo Luis Biolcati).

<sup>38</sup> Participaron de la CD Nicolás Pino como vicepresidente 2° y como vocales titulares Felipe Juan Ballester, Federico Bognione, Fernando Canosa, Horacio La Valle, Luciano Miguens (h), José Pedro Reggi y Carlos Reyes Terrabussi.

**Cuadro 4:**  
Trayectorias corporativas de los integrantes de la mesa directiva en el período 2018-2019<sup>39</sup>

Período de gestión	Individuo	Cargo	Alineamiento interno	Inserción estructural-económica	Empresa / establecimiento	Actividad gremial empresaria	Cámara empresaria	Actividad gremial en la SRA
2018-2020	Daniel Pelegrina	Presidente	Unidad y Acción	Productor lechero	Información no disponible	*Presidente FEPALE *Delegado SRA en comité de lácteos FIPA *Vicepresidente del capítulo argentino FIL *Integrante de la Mesa Mundial de Productores Lecheros	FEPALE	*1986: integrante del ateneo juvenil *Desde 1991: integrante de la CD y de distintos comités *Coordinador del centro de información rural y coordinador del comité de lácteos *Director del instituto de estudios económicos y de la comisión de relaciones políticas *CD: secretario (2002-2012); vicepresidente 1° (2012-2018)
2018-2020	Carlos Vila Moret	Vic-presidente 1°	Unidad y Acción	Productor ovino y productor lechero	Estanica Tama	*Presidente INTEA(1) *Vocal INTA representando a SRA *Prosecretario cámara arbitral y consejero titular de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires Miembro: *Asociación Argentina de Criadores de Corriedale *Asociación Argentina de Criadores de Shorthorn *Coordinador de la Mesa Ovina Nacional	Bolsa de Cereales de Buenos Aires Asociación argentina de criadores	*Director: registros genealógicos y prensa y medios *CD: vicepresidente 2° (2016-2018)

Nota: (1) desprendimiento del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) cuyo objetivo es poner en valor la propiedad intelectual generada a partir de la tecnología y la innovación.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Anuarios de la Sociedad Rural Argentina, registros internos de socios y notas periodísticas de los diarios Clarín, La Nación y Página/12

<sup>39</sup> Esta cúpula directiva perduró hasta el año 2020.

Las trayectorias corporativas muestran por un lado que tanto el presidente como el vicepresidente 1° desarrollaban su actividad productiva como productores lecheros y de ganado (ovino). El vicepresidente 1° era propietario de Estancia Tama, una explotación lechera localizada en la provincia de Entre Ríos. La permanencia de Pelegrina y de Vila Moret en los cargos consolidó el proceso de apertura en la SRA registrado en el período previo, dado el origen y la localización de sus actividades productivas. En cuanto a la trayectoria gremial corporativa en la SRA (la de Pelegrina fue expuesta en el período previo), Vila Moret se desempeñaba como director de registros genealógicos y de prensa y medios desde inicios de los 2000<sup>40</sup> y luego pasó a integrar la comisión directiva como vicepresidente 2° y continuar su ascenso dirigenzial hasta arribar a la vicepresidencia 1°.

Ambos dirigentes exhibieron, por un lado, una alta multiposicionalidad intralite por la ocupación de cargos simultáneos en la SRA y por el desempeño de cargos en otras cámaras empresarias vinculadas a su actividad agropecuaria; por otro lado, una multiposicionalidad interelite plasmada en la articulación con el sector público por medio de su participación en el INTA como representante de la SRA. Este tipo de participación fortalecía la orientación del sector más tradicional de la entidad, representado por la lista Unidad y Acción, de sostener y promover un perfil técnico-gremial-reivindicativo más alejado de la lógica político-partidaria (expuesta por el saliente presidente Miguel Etchevehere).

Por otra parte, la conformación de la comisión directiva expuso que, pese a la confrontación de dos listas en el proceso eleccionario, los integrantes de cada una de ellas no aportaron novedades a la tradición dirigenzial de la SRA, dado que todos eran miembros con larga y amplia trayectoria gremial en el interior de la asociación y por la lógica de funcionamiento interno de la corporación venían ocupando distintos puestos de conducción en las estructuras organizativas de la asociación empresaria. El triunfo de Pelegrina no generó un proceso de renovación o reconversión de la elite corporativa agropecuaria, sino que consolidó la tendencia

---

<sup>40</sup> Del relevamiento y la revisión de fuentes realizados no pudo establecerse con precisión la fecha de ingreso del dirigente a dichos cargos. Sin embargo, es destacable que su familia es una de las tradicionales socias de la SRA.

a la estabilidad, permanencia y rotación intra comisión directiva por distintos cargos. Asimismo, se mantuvo como forma de acceso a los máximos cargos dirigenciales la trayectoria por la carrera profesional primando la ocupación y el desempeño de distintos cargos de gestión hasta llegar a la comisión directiva y el conocimiento de la entidad agropecuaria, sosteniendo el cierre de la SRA para el ingreso de nuevos dirigentes para ocupar los cargos más altos en su máximo órgano de conducción.

## Reflexiones finales

La reconstrucción y análisis de las trayectorias corporativas de ambas elites permite afirmar que tanto la normativa que las rige para su funcionamiento, plasmada en sus respectivos estatutos, como las dinámicas y arreglos informales establecidos les brindan cierta institucionalidad organizacional que perdura a través del tiempo.

En primer lugar, partiendo de la dimensión organizativa-institucional puede señalarse que la estrategia determinante para acceder a los cargos de elite corporativa es la carrera dirigencial cuyo foco está en la trayectoria gremial-corporativa de los dirigentes en el seno de las entidades, su conocimiento sobre la organización y dinámicas institucionales y su capacidad para entablar negociaciones y consensos. Así, los dirigentes de ambas elites desempeñaron numerosos cargos en distintos órganos de conducción hasta llegar a las máximas posiciones del comité ejecutivo (UIA) y de la mesa directiva (SRA). La estrategia de la carrera dirigencial fue decisiva en el caso de los dirigentes agropecuarios, mientras que en la UIA prevaleció, pero marcando una articulación, mayor que en períodos previos, con la pertenencia a grandes empresas/grupos económicos y la afiliación a cámaras empresarias de peso y relevancia asociadas a la UIA que buscan influir en la toma de decisiones de la entidad. Este equilibrio entre las cualidades personales de la trayectoria gremial-empresaria y el peso estructural de los sectores económicos y cámaras empresarias de pertenencia fortaleció el uso por parte de los grandes empresarios de las redes corporativas para gestionar y promover intereses sectoriales.

En segundo lugar, ambas dirigencias exhibieron una multiposicionalidad intraelite manifiesta en la acumulación de cargos en el ámbito corporativo mediante su participación en distintas asociaciones vinculadas a sus inserciones productivas, como en el desempeño de diversos puestos, muchas veces simultáneamente, en el interior de sus respectivas asociaciones. Para la dirigencia agropecuaria esto fue crucial: llegar a la comisión directiva como vicepresidente 2° o secretario fue el paso previo y “obligado” para arribar a las máximas posiciones de conducción. En la UIA, el arribo al comité ejecutivo en cualquiera de sus cargos es una condición de posibilidad importante para finalmente integrar la elite corporativa industrial. Las trayectorias desde su dimensión estructural-económica expusieron un rasgo característico de la elite corporativa industrial, la permanencia de esos dirigentes en una misma firma o grupo económico que, en algunos casos, pudo combinarse con la pertenencia al directorio de otras firmas.

Un rasgo distintivo de la elite corporativa industrial fue la preeminencia del sector agroindustrial (50% de los dirigentes analizados pertenecieron/representaron este sector) mediante dirigentes de cámaras alimenticias (COPAL, CIPA) y del grupo Arcor, junto con el sector siderúrgico a través del representante de Siderca (Techint) en la UIA. En los dirigentes agropecuarios también se destacó la estabilidad en el tipo de producción desarrollada y el afincamiento en establecimientos de estructura familiar y de larga data. Asimismo, la actividad productiva desarrollada por los dirigentes agropecuarios es un reflejo de la preponderancia del rubro ganadería frente a otras actividades en el consejo institucional, como también una congruencia entre los intereses de la elite corporativa agropecuaria y de la mayoría de sus representados. Junto con esta pertenencia y representación tradicional de los intereses ganaderos se registró también, en este período, un proceso de apertura de la elite agropecuaria, dado que sus presidentes y vicepresidentes provinieron del interior del país y sus explotaciones se localizaron en Entre Ríos, Mendoza y la región patagónica.

La circulación público-privada y la articulación con el Estado se detectó en la elite corporativa agropecuaria con la inclusión de uno de sus presidentes como ministro de Agricultura exponiendo una injerencia directa en la formulación y aplicación de políticas públicas. También se estableció una articulación público-

privada de índole técnico-gremial con la designación de un vicepresidente 1° en el INTA como representante de la SRA. En el período analizado, la elite industrial no participó directamente en puestos del Estado, pero la corporación sí tuvo un rol muy activo proveyendo distintos cuadros técnicos para participar en el Ministerio de Producción (Castellani y Dossi, 2021).

En tercer lugar, se destacó que ambas elites conformaron un grupo estable y reducido de individuos que condensaron y manejaron los resortes en la toma de decisiones. Destacaron la permanencia de los individuos en los cargos, la rotación dirigencial en los máximos órganos de conducción y la cerrazón al ingreso de nuevos dirigentes. La estabilidad y permanencia dirigencial posibilitaron la continuidad institucional, destacable en la SRA, dado que su normativa posibilita la reelección dirigencial indefinida. En los años bajo análisis los máximos cargos dirigenciales en la SRA (presidente y vicepresidente 1°) fueron ocupados por tres individuos (Luis Miguel Etchevehere, Daniel Pelegrina y Carlos Vila Moret), quienes previamente desempeñaron cargos en la comisión directiva de la asociación. Además, dos de ellos ejercían la dupla dirigencial desde el año 2012 y fueron reelegidos en 2016 (Etchevehere y Pelegrina), exponiendo que la normativa formal de habilitar la reelección indefinida fortalecía la estabilidad y permanencia de la elite corporativa agropecuaria.<sup>41</sup> La UIA presentó una mayor rotación de los individuos en los cargos, puesto que según su *Estatuto* la reelección puede realizarse solamente por un período de manera continuada. Sin embargo, es remarcable que, de tres comités ejecutivos analizados, en dos de ellos permanecieron en los cargos de presidente, vicepresidente 1° y secretario los mismos dirigentes. Además, la salida de los dirigentes de los máximos cargos de elite es para pasar a ocupar otros cargos en el comité ejecutivo consolidando su pertenencia al máximo órgano de conducción, la estabilidad dirigencial y la cerrazón en su conformación, limitando la renovación de autoridades.

---

<sup>41</sup> Desde 1990 y hasta 2012, los presidentes y vicepresidentes 1° permanecieron un mínimo de dos mandatos en la conducción de la SRA. Los presidentes y vicepresidentes 1° en este periodo fueron Zavalía Lagos y Enrique Crotto (1990-1994), Enrique Crotto y Luciano Miguens (1994-2002), Luciano Miguens y Luis Biolcati (2002-2008) y Luis Biolcati y Alejandro Delfino (2008-2012).

Por último y con respecto a las formas de selección y elección de sus dirigencias, fruto de sus dinámicas internas informales, en ambas corporaciones la norma es presentar listas únicas armadas por consenso entre los dirigentes que son luego presentadas a los socios para su votación. En el período analizado, la SRA rompió en 2018 este acuerdo informal y presentó dos listas para la renovación de sus autoridades resultado de un proceso de crisis interno tras la salida del entonces presidente para ocupar el cargo de ministro de Producción. La confrontación de dos listas suele producirse frente a coyunturas especiales producto de crisis internas o de grandes cambios en el contexto de actuación de las corporaciones que, sin embargo, no implica la modificación de las características institucionales ni de los rasgos y particularidades de estas elites a través del tiempo.

## Bibliografía

- Basualdo, E. (ed.). (2020). *Endeudar y fugar*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Baudino, V. (2021). "Capitalistas industriales y Estado bajo la gestión kirchnerista. Argentina (2003-2015)". *Revista Secuencia*, vol. 110, 1-31.
- Belloni, P. y Cantamutto, F. (eds.) (2019). *La economía política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Beltrán, G. (2011). "Las paradojas de la acción empresaria. Las asociaciones del empresariado argentino y la persistencia de las reformas estructurales". En Pucciarelli, A. (coord.), *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal (221-261)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- 40
- Boschi, R. y Diniz, E. (2004). *Empresários, interesse e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ.
- Bourdieu, P. (1998). *Cosas dichas*. Buenos Aires: Gedisa.
- Castellani, A. (comp.) (2016). *Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa*. Buenos Aires: UNSAM.

- Castellani, A. y Dossi, M. (2021). "Elite económica y elite política bajo la presidencia de Mauricio Macri: el caso del Ministerio de Producción (2015-2019)". *Estudios Sociales del Estado*, vol. 7, n°14, 72-107.
- Castellani, A. y Gaggero, A. (2017). "La relación entre el Estado y la elite económica". En Pucciarelli, A. y Castellani, A. (eds.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis neoliberal (175-208)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Chardavoine, J. (2020). "Las élites corporativas de México (2000-2015): dinámicas del capitalismo". *Revista Española de Sociología*, n°29, 579-593.
- Cobe, L. (2016). "Reformas de mercado y recomposición de las elites: la renovación en el sector bancario". En Castellani, A. (coord.), *Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa (155-194)*. Buenos Aires: UNSAM.
- Costa Neves, P. (2014). "Elite empresarial e elite económica: o estudo dos empresários". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 22, n°52, 47-57.
- Dossi, M. (2011). "La construcción de la representación y de la acción corporativa empresarial. Un abordaje a partir de sus asociaciones representativas". *Temas y Debates*, n°21, 71-102.
- \_\_\_\_ (2014). "La formación de consensos en las asociaciones empresarias bajo contextos de crisis. El caso de la Unión Industrial Argentina en los períodos 1989-1991 y 1999-2003". *H-Industri@. Revista de la Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, vol. 8, n°15, 161-196.
- \_\_\_\_ (2016). "Elite corporativa industrial: trayectorias corporativas de los dirigentes de la Unión Industrial Argentina". En Castellani, A. (coord.), *Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa*, (195-231). Buenos Aires: UNSAM.
- \_\_\_\_ (2017). *Los industriales en su laberinto. Las estrategias políticas de la Unión Industrial Argentina durante el auge y la crisis neoliberal (1989-2003)*. Buenos Aires: Autores de Argentina.
- \_\_\_\_ (2019). "La dirigencia industrial y agropecuaria bajo las gestiones del kirchnerismo y el macrismo. Un análisis de las trayectorias corporativas de los directivos de la

Unión Industrial Argentina y de la Sociedad Rural Argentina (2003-2019)". Presentado en el *XI Coloquio del Grupo Iberoamericano de Estudios Empresariales e Historia Económica*, 21 y 22 de noviembre. Lima, Perú.

\_\_\_\_ (2024). "La elite corporativa industrial en los años del kirchnerismo: permanencia y estabilidad (2003-2015)". *Revista Anuario CEEED*.

Dossi, M. y Lissin, L. (2010). "La acción empresarial organizada: propuesta de abordaje para el estudio del empresariado". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 73, n°3, 415-443.

Dossi, M. y Panero, M. (2022). "Representación gremial y acción política colectiva del gran empresariado argentino durante el gobierno de la Alianza Cambiemos". En Dossi, M. y Carini, G. (coords.), *Dossier Asociaciones empresariales. Tramas políticas y económicas en América Latina durante el cambio de milenio (199-214)*. Tandil: Anuario IEHS.

Dulitzky, A. (2016). "La elite empresaria transnacional en la Argentina ante las transformaciones económicas". En Castellani, A. (coord.), *Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa*, (123-154). Buenos Aires: UNSAM.

Fairfield, T. (2015). *Private wealth and public revenue in Latin America Business. Power and Tax Politics*. Cambridge: University Press.

Freytes, C. (2013). "Empresarios y política en la Argentina democrática: actores, procesos y agendas emergentes". *Revista SAAP*, vol. 7, n°2, 349-363.

Heredia, M. (2016). "El fin de la tradición: la Sociedad Rural Argentina frente al menemismo". En Castellani, A. (coord.), *Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa* (233-258). Buenos Aires: UNSAM.

Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina. 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Luna, M. y Tirado, R. (1992). *El Consejo Coordinador Empresarial. Una radiografía*. México, D.F.: UNAM.

- Mercatante, E. (2019). *Salir del Fondo. La economía argentina en estado de emergencia y las alternativas a la crisis*. Buenos Aires: IPS.
- Motta, G. (2016). "La elite empresarial católica argentina: estructura organizacional, sociabilidades y posicionamientos políticos (1999-2003)". En Castellani, A. (coord.), *Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa (259-197)*. Buenos Aires: UNSAM.
- Novaro, M. (2019). *Dinero y poder. Las difíciles relaciones entre empresarios y políticos en la Argentina*. Buenos Aires: Edhasa.
- Offe, C. y Wiesenthal, H. (1980). "Dos lógicas de la acción colectiva". *Cuadernos de Sociología* N°3. Buenos Aires: Sociología-Universidad de Buenos Aires.
- Panero, M. (2020). "La representación de intereses de la cúpula del sector agropecuario. La Sociedad Rural Argentina (1996-2008)". *Mundo Agrario*, vol. 21, n°46.
- Panero, M. y Rocca, M. (2021). "La representación empresarial y su relación con el Estado en el gobierno de Cambiemos (2016-2019)". *Prácticas de Oficio*, vol. 1, n°27, 103-118.
- Pelegrina, D. (2016). *¿Cómo ejercen su influencia las entidades agropecuarias nacionales? El caso de la Sociedad Rural Argentina*. Tesis de licenciatura. Facultad de Agronomía, UBA.
- Schmitter, P. y Streek, W. (1981). "The organization of business interests. A research design to study the associative action of business in the advanced industrial societies of Western Europe". *Discussion papers (International Institute of Management. Labour Market Policy)*, n°13.
- Schneider, B. R. (2004). *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Schteingart, D. (2011). "La concepción del desarrollo de la Unión Industrial Argentina (2000-2010)". *Documentos de Investigación Social*, n°17, 1-46.
- Schvarzer, J. (1991). *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*. Buenos Aires: CISEA/Imago Mundi.

- Scott, J. (2008). "Modes of power and the reconceptualization of elites". *The Sociological Review Issue*, supp. 54, sect. 1, 25-43.
- Tirado, R. (2006). "El poder en las cámaras industriales de México". *Revista Foro Internacional* 1, vol. 84, n°66, 197-226.
- Triguboff, M. (comp.) (2020). *Estado y políticas públicas en la Argentina de Cambiemos*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Viguera, A. (2000). *La política de la reforma económica en la Argentina. Estado y empresarios en torno a la apertura comercial, 1987-1996*. Tesis de doctorado. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Wright Mills, C. (1963). *La elite de poder*. México: Fondo de Cultura Económica.

## Fuentes

(2015-2019) *Clarín*

(2015-2019) *La Nación*

(2015-2019) *Página/12*

Centro de Estudios de la Unión Industrial Argentina (CEU) (2015-2019). *Memorias, Anuarios e Informes Económicos CEU*.

*Infocampo* (<https://www.infocampo.com.ar/>)

Sociedad Rural Argentina (2002). *Estatutos Sociales*

\_\_\_\_ (2015). *La agenda del campo*.

\_\_\_\_ (2015-2019). *Memorias, Anales*.

*SuperCampo* (<https://supercampo.perfil.com/>)

Unión Industrial Argentina (2007). *Estatuto y Reglamento General*.



 **realidad  
económica**

Nº 367 · AÑO 54

1º de octubre al 15 de noviembre de 2024

ISSN 0325-1926

Páginas 45 a 80

---

ESTRUCTURA SOCIAL DEL EMPLEO

## Factores asociados a la precariedad laboral entre la mano de obra de la Argentina contemporánea bajo la heterogeneidad estructural (2013-2022)\*

---

Ramiro Robles\*\*, Valentina María Passone Vece\*\*\* y  
Agustín Salvia\*\*\*\*

\* El presente artículo se desarrolló en el marco del Programa Cambio estructural y Desigualdad Social y el proyecto UBACyT (20020220300162BA) "Heterogeneidad Estructural, brechas socioeconómicas y reproducción de la marginalidad en la sociedad argentina urbana frente a una nueva crisis sistémica: 2010-2023" bajo la dirección de Agustín Salvia y con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

\*\* Licenciado en Sociología (UBA) y magíster en Investigación en Ciencias Sociales (UBA), becario doctoral por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, José E. Uriburu 950 (C1114AAD), 6º piso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, rrobles@sociales.uba.ar.

\*\*\* Licenciada en Sociología (UBA), cursando la maestría en Políticas Públicas en la Universidad Torcuato Di Tella y candidata a becaria doctoral por el CONICET con sede en el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Pontificia Universidad Católica Argentina (ODSA-UCA), Av. Alicia Moreau de Justo 1500 (C1107AAZ), 4º piso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, valentinapassonev@uca.edu.ar.

\*\*\*\* Doctor en Ciencia Social (El Colegio de México), investigador del CONICET con sede en el ODSA-UCA, director del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social (CEyDS) de la UBA y del ODSA-UCA, Av. Alicia Moreau de Justo 1500 (C1107AAZ), 4º piso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, agustin\_salvia@uca.edu.ar.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: abril de 2024

ACEPTACIÓN: julio de 2024



## Resumen

Este trabajo tiene como objetivo analizar el papel de factores sectoriales y ocupacionales sobre el desigual riesgo de estar ocupado en un empleo precario dentro de la estructura del mercado de trabajo urbano argentino en un período de estancamiento y crisis económica (2013-2022). Primero se ofrecen evidencias transversales acerca de la configuración y mutación de la estructura del trabajo para coordenadas sectoriales y ocupacionales. Luego se analiza la incidencia diferencial de las inserciones de baja calidad en el interior de la estructura del empleo y su evolución para las etapas recientes de estancamiento (2013-2017) y crisis (2018-2022). Por último, se presentan modelos logísticos sobre la relación de variables relevantes con la exposición diferencial al empleo precario. Para esto se utiliza información transversal obtenida del procesamiento de los microdatos de la encuesta permanente de Hogares (EPH-INDEC).

**Palabras clave:** Estructura del empleo – Heterogeneidad estructural – Calificaciones ocupacionales – Trabajo precario

## Abstract

Factors associated with job insecurity among the labor force in contemporary Argentina under structural heterogeneity (2013-2022)

This study aims to analyze the role of sectoral and occupational factors on the unequal risk of being employed in precarious jobs within the structure of the Argentine urban labor market during a period of stagnation and economic crisis (2013-2022). First, cross-sectional evidence is provided regarding the configuration and transformation of the labor structure by sectoral and occupational coordinates. Then, the differential impact of low-quality employment within the employment structure and its evolution during recent phases of stagnation (2013-2017) and crisis (2018-2022) is examined. Finally, logistic models are presented to explore the relationship between relevant variables and the differential exposure to precarious employment. For this, cross-sectional data obtained from the processing of microdata from the Permanent Household Survey (EPH-INDEC) is used.

**Keywords:** Employment structure – Structural heterogeneity – Occupational qualifications – Precarious work

## Introducción

**D**urante los años más recientes, el desempeño del patrón de acumulación de capital argentino ha ofrecido saldos regresivos (Salvia, Poy y Vera, 2020; Zeolla y Medici, 2022; Alfageme, Salvia y Poy, 2023). Tras la expansión de inicios del siglo XXI, la multiplicación de dificultades macroeconómicas desembocó en una fase de estancamiento en materia de inversión, crecimiento y empleo, contenida a través de políticas de consumo (2013-2017) (Wainer, 2021).<sup>1</sup> A su vez, se da el período más reciente de crisis financiera, profundizada con la llegada del covid-19 y con una posterior recuperación limitada (2017-2022), con eje en el deterioro aún más acelerado del valor de las remuneraciones y las condiciones laborales que, luego de la normalización sanitaria posterior a la pandemia, no se habría recompuesto (Wainer, 2021; Piva, 2022; Kulfas, 2024).<sup>2</sup>

El impacto de esta dinámica sobre el desempeño laboral agregado argentino habría resultado en: 1) un saldo de cambios limitados, de tipo regresivo sobre el grado de utilización de la fuerza de trabajo y el perfil de los puestos de trabajo generados (Arakaki *et al.*, 2018; Salvia y Zurita, 2021) y 2) significativas continuidades expresadas en la continuidad de brechas de remuneración y disparidades regulatorias asociadas a distintas coordenadas del mercado de trabajo urbano, lo cual reprodujo los principales rasgos del empleo tras la recuperación de la primera década del

---

<sup>1</sup> La literatura ha destacado la centralidad de la restricción externa al crecimiento y la aceleración de la dinámica inflacionaria en el deterioro macroeconómico de esta etapa (Cantamutto, Schorr y Wainer, 2016; Montes-Rojas y Toledo, 2021).

<sup>2</sup> En esta etapa, la articulación entre el incremento de la volatilidad externa por el proceso de endeudamiento y la abrupta caída de la actividad durante el período más estricto de restricciones sanitarias generaron condiciones mayormente regresivas en el desempeño económico y aceleraron rápidamente la espiral inflacionaria durante casi todo el período (Kennedy y Sánchez, 2019; Cantamutto y Constantino, 2020; Montes-Rojas y Toledo, 2021).

siglo XXI (Salvia, Robles y Fachal, 2018; Ciaschi, Galeano y Gasparini, 2021; Dalle y Actis Di Pasquale, 2021; Poy, Robles y Salvia, 2021).

En el marco de este escenario deprimido en materia económica, este trabajo tiene interés por analizar cómo distintos factores contribuyeron a configurar las asimetrías sociolaborales, específicamente las problemáticas en la inserción laboral de baja calidad, entre la fuerza de trabajo ocupada. Se retoman los lineamientos estructuralistas latinoamericanos y la tesis cepalina sobre la vigencia de la heterogeneidad estructural (Pinto, 1970; Pinto y Di Filippo, 1979; Prébisch, 1981).<sup>3</sup> En este sentido, se retoman contribuciones empíricas que enfatizan el rol de la heterogeneidad productiva como obstáculo duradero para las oportunidades de acceso a empleos regulados y protegidos entre la fuerza de trabajo urbana.<sup>4</sup> La preocupación es la relación entre las asimetrías surgidas de la demanda laboral, condicionada por brechas tecnoproductivas, que moldean disparidades en la estructura social del trabajo y estratifican la calidad de los empleos en la sociedad argentina contemporánea. El principal interrogante de este estudio es: ¿cuán vigentes resultan la heterogeneidad y fragmentación por sectores de la estructura ocupacional, asociada a disparidades productivas, en la explicación de las brechas que surgen de la incidencia diferencial del empleo precario durante las etapas político-económicas regresivas de la última década?

---

<sup>3</sup> Por lo tanto, se plantea un análisis de la estructura social del trabajo desde el cual se propicia la vigencia de un sistema económico caracterizado por la heterogeneidad productiva, elemento que destacaran originalmente las producciones nucleadas en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo (PREALC-OIT) (Pinto, 1970; Souza y Tokman, 1976). La heterogeneidad estructural hace inteligible la articulación entre las características productivas del modelo de desarrollo periférico y los atributos ocupacionales que moldean la desigualdad en el mercado de trabajo urbano (Infante y Klein, 1991; Tokman, 2001; Infante, 2011). Esto se contrapone a perspectivas más corrientes, que destacan el rol de variables como la ocupación, las aptitudes o el capital educativo en la configuración de la desigualdad de condiciones en el interior de los mercados de trabajo (Kalleberg y Sorensen, 1979).

<sup>4</sup> Hallazgos previos han aportado evidencias acerca de la reproducción y variación de distintos aspectos de la desigualdad laboral argentina según coordenadas sectoriales (Salvia y Gutiérrez-Ageitos, 2013; Poy, 2020; Rubio y Fachal, 2020), sus consecuencias sobre la desigualdad de remuneraciones (Salvia, Robles y Fachal, 2018) y las modalidades de participación de los hogares en las fuentes de bienestar económico (Salvia y Vera, 2012).

En este sentido, el objetivo de este escrito es analizar la configuración de la desigualdad expresada en la vulnerabilidad diferencial del empleo precario entre la fuerza laboral según las principales características sectoriales y ocupacionales de la estructura social del trabajo urbana para las etapas de: 1) desaceleración y estancamiento, bajo un ciclo de mayor inflación en el que recrudecieron las dificultades externas y financieras (Damill, Frenkel y Rapetti, 2015; Manzanelli y Basualdo, 2016) (2013-2017) y 2) el período de la crisis económico-sanitaria agravada por el covid-19 (2017-2022), con la alternancia entre recesión y débil crecimiento, la fuerte fuga de capitales y la espiral inflacionaria (Salvia y Zurita, 2021; Barrera Insua, Noguera y Busso, 2022). Esto implica: 1) examinar de manera descriptiva los cambios y continuidades recientes en la configuración de la estructura social del trabajo argentino durante la década más reciente del siglo XXI, desde la perspectiva de su composición sectorial y económico y ocupacional y 2) analizar el sentido y grado en que distintas coordenadas estructurantes del mercado de trabajo se asocian a la incidencia de puestos precarios, especialmente brechas sectoriales y de calificación ocupacional. La hipótesis central de este trabajo es que, bajo el régimen social de acumulación vigente en la economía argentina contemporánea y el contexto de alta inestabilidad económica y bajo crecimiento durante el período 2013-2022, la heterogeneidad expresada en la composición sectorial de la estructura del mercado de trabajo urbano resulta una coordenada fundamental para dar cuenta de la precariedad laboral del empleo, tanto por sus efectos directos y significativos sobre las asimetrías en la calidad de los puestos disponibles como por su influencia distintiva sobre las brechas de calificación ocupacional cuando se controla por factores sociodemográficos, diferentes actividades y efectos agregados sobre el empleo entre etapas político-económicas.

Por un lado, se propone que la heterogeneidad productiva, reflejada en la ubicación sectorial de los puestos de trabajo que genera la demanda de empleo de la estructura económica argentina, es un factor privilegiado y persistente para explicar los riesgos diferenciales de exposición al empleo precario entre la fuerza de trabajo, incluso al evaluar de acuerdo con el resto de los factores ocupacionales, sociodemográficos y agregados, según etapas que suele destacar la literatura especializada. Por otro lado, se plantea que el factor sectorial opera fuertemente en desmedro de la mano de obra ubicada en franjas de baja productividad y, de manera igualmente regresiva, es concomitante al efecto diferenciador de calificación

del puesto de trabajo, factor comúnmente destacado por la literatura ocupacional y desventajoso para los puestos de menor calificación. Esta interacción agrava especialmente la situación de la mano de obra en puestos de trabajo con tareas de menor calificación o requerimientos cuando se desempeñan en el sector de menor escala productiva.

El trabajo asume una estrategia de análisis cuantitativa, basada en el procesamiento de los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), en su modalidad continua, del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). El escrito se organiza de la siguiente forma. En la primera parte se explicitan los antecedentes teórico-metodológicos que orientan este trabajo. Luego en la segunda parte se realizan análisis descriptivos sobre la configuración del mercado de trabajo urbano de la Argentina contemporánea según coordenadas de relevancia y se repasa en su articulación en la evolución e incidencia desigual del empleo precario. En la tercera sección se presentan dos tipos de modelos de regresión logística binaria para analizar el conjunto de factores que inciden sobre las chances de los ocupados de encontrarse desempeñando un empleo precario. Esto implica plantear modelos por pasos introduciendo el conjunto de variables sociolaborales consideradas relevantes, así como los controles demográficos correspondientes, y luego ofrecer un modelo con interacciones donde se consideran los efectos concurrentes de la baja calificación ocupacional y la demanda del estrato de baja escala productiva sobre la situación de precariedad. Por último, se ofrece una serie de reflexiones finales.

## Metodología

El abordaje más usual de los factores que moldean asimetrías entre la fuerza de trabajo argentina sigue de cerca los fundamentos planteados por la teoría del capital humano y las diferentes dotaciones educativas (Becker, 1994; Gasparini, 2022). Para esta perspectiva, la desigualdad en la estructura social del trabajo se organiza principalmente por las dotaciones educativas de la mano de obra, su interacción con el cambio tecnológico y los resultados remunerativos y regulatorios que esto genera para diferentes grupos de trabajadores/as (Acemoglu y Autor, 2011). En el caso argentino, la literatura ha aportado hallazgos sustanciales acerca

de la reducción de estas disparidades, especialmente durante la primera década del siglo XXI (Alejo, Gabrielli y Sosa-Escudero, 2014; Acosta *et al.*, 2019). En años más recientes, esta tendencia se habría estancado o aminorado por la desaceleración de la demanda agregada de empleo de trabajadores de baja calificación, la mayor tasa de desocupación abierta y el deterioro de la dotación educativa contenida en las titulaciones (Bassi *et al.*, 2012; Acosta *et al.*, 2019; Ciaschi, Galeano y Gasparini, 2021). Esta explicación se concentra en el rol de los efectos tecnológicos del modelo de desarrollo, pero opera bajo supuestos que destacan las consecuencias atribuibles a la oferta (Alejo, Gabrielli y Sosa-Escudero, 2014; Groisman y Marshall, 2015; Acosta *et al.*, 2019).

La segunda perspectiva amplía la explicación por mecanismos de oferta y demanda al destacar el rol del régimen de relaciones laborales y sus efectos sobre la capacidad negociadora de los distintos agrupamientos, por actividad o grupo ocupacional, de empleadores y asalariados (Kalleberg y Sorensen, 1979; Breen, 1997; McGovern *et al.*, 2007).<sup>5</sup> Esta tradición retoma aportes teóricos centrados en los procesos de precarización, mercantilización y reestructuración de los empleos típicos bajo la globalización financiera (Castel, 1997; Standing, 2011; Vejar, 2017). Es una perspectiva que destaca los efectos de los mercados de trabajo internos, la incompletitud de las relaciones y las asimetrías de información subyacentes a las ocupaciones como los principales atributos que organizan las disparidades sociolaborales (McGovern *et al.*, 2007; Standing, 2011). Las contribuciones para el caso argentino bajo esta perspectiva, o sus variantes, se centran en los procesos de fortalecimiento o debilitamiento de la cobertura y eficacia de la institucionalidad laboral argentina durante el siglo XXI, principalmente su papel en la mejora o empeoramiento de las ocupaciones de menor calificación (Beccaria,

---

<sup>5</sup> En la economía laboral, la tesis de los salarios de eficiencia explica variaciones remunerativas y contractuales según el margen o necesidad que tienen ciertos empleadores para incentivar la lealtad y desempeño de su mano de obra según su capital humano específico (Shapiro y Stiglitz, 1984; Gómez, 2021). Por su parte, la sociología laboral y la sociología de la estratificación han destacado el rol de las diferencias en el contenido específico de las tareas; la dificultad de supervisarlas y la autonomía que esto conlleva para distintos tipos de puestos estimula la configuración de relaciones laborales diferenciadas según, principalmente, calificación y tipos de tareas (McGovern *et al.*, 2007).

Fernández y Trajtemberg, 2020; Schipani, 2021; Balza, 2021; Dalle y Actis Di Pasquale, 2021; Maurizio *et al.*, 2023).

En este artículo se asume una tercera perspectiva, que retoma las contribuciones del enfoque estructuralista latinoamericano, nucleado en aportes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para analizar la estructura social del trabajo argentino (López y Monza, 1995; Lavopa, 2008; Chena, 2010; Salvia, 2012; Salvia y Vera, 2012; Vera, 2015; Salvia *et al.*, 2015). En particular, se enfatiza la centralidad de la *heterogeneidad estructural* para entender la manera en que se organizan los mercados laborales de las economías periféricas (Pinto, 1970; Tokman, 1987, 2001; Infante, 2011; Weller *et al.*, 2019). La perspectiva *cepalina* advierte que los supuestos subyacentes a los modelos de análisis anteriores, basados en mecanismos de oferta y demanda de calificaciones o configuración de las relaciones laborales, no se verificarían de manera nítida en mercados de trabajo atravesados por la fragmentación y brechas productivas de la heterogeneidad estructural: 1) los niveles de asalarización resultarían sensiblemente más bajos (Tokman, 2001); 2) la estructura económica tiene brechas internas y externas de productividad que no resultan rápidamente corregidos por la difusión de las ganancias de asociadas al cambio tecnológico (Sztulwark, 2005; Weller *et al.*, 2019; Weller y Kaldewei, 2014) y 3) los mecanismos de movilidad laboral que permiten relocalizaciones y absorciones eficaces de la fuerza de trabajo ante cambios sectoriales no operarían con la misma extensión y sentido (Mezzera, 1987; Sturm y Nohlen, 1982; Tokman, 2001).

Las limitaciones del perfil de especialización productiva e inserción internacional de las economías periféricas generan obstáculos y asimetrías persistentes en la introducción y difusión del progreso técnico, lo que afecta la capacidad de absorción y movilización del empleo, la incorporación de tecnologías y el acceso a mecanismos de capitalización entre distintos estratos y sectores productivos (Pinto, 1970; Infante, 2011; CEPAL, 2012). Esto reproduce la coexistencia de sectores y estratos productivos con escalas organizativas y tecnológicas desiguales que luego trasladan a la estructura ocupacional por una demanda sectorialmente heterogénea de puestos de trabajo. Por un lado, ciertos estratos se caracterizan por la presencia de firmas y organizaciones altamente capitalizadas, con mercados de trabajo internos, escalas organizacionales y patrones estables de relaciones laborales

(Pinto y Di Filippo, 1979; Kalleberg y Sorensen, 1979; Tokman, 2001; Salvia, 2012). Por el otro, en el eslabón productivo de menor articulación y capitalización, denominado sector informal urbano o, más recientemente, de baja productividad, los límites de escala productiva y la orientación a la subsistencia propician que la configuración de las condiciones de empleo se caracterice por barreras de entrada casi nulas, techos remunerativos y regulatorios particularmente bajos y escasa diferenciación o desarrollo de relaciones laborales (Pinto y Di Filippo, 1979; Infante, 2011; Weller y Kaldewei, 2014).<sup>6</sup> En síntesis, las brechas de capital y tecnología entre empresas, estratos y sectores productivos, sintetizada en el sostenimiento de la heterogeneidad estructural, fragmentan la estructura del trabajo en paralelo a coordenadas de calificación o diferenciación propias de las características imbuidas en los puestos de trabajo. Esto segmenta y estratifica la calidad, remuneración y regulación de los puestos disponibles, principalmente, según su localización productiva, lo cual subordinaría las restantes variables estructurantes del mercado laboral (Pinto y Di Filippo, 1979; Infante, 2011; Weller y Kaldewei, 2014; Weller, Gontero y Campbell, 2019).

En términos operativos, se propone aproximar las coordenadas sectoriales de la estructura social del trabajo con el tamaño del establecimiento, tradicionalmente utilizado en los casos de América Latina y la Argentina (Infante y Klein, 1991; López y Monza, 1995; Salvia, 2012). Esta clasificación tiene foco en la separación entre empleo vinculado al sector informal urbano y empleo localizado en los sectores estructurados o *formales* de la economía (PREALC-OIT, 1978; Infante y Klein, 1991).<sup>7</sup> Con los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) se

---

<sup>6</sup> En la variante de abordaje más común de la heterogeneidad estructural, se reconoce la existencia de al menos tres grandes sectores productivos que se reflejan en la estructura fragmentada del empleo en el contexto periférico: 1) el sector moderno próximo a la frontera tecnológica internacional con limitada absorción de fuerza laboral (Prébisch, 1981; Mezzera, 1987); 2) el intermedio o de escala mediana con menor grado de capitalización, tecnificación y el uso intensivo de fuerza laboral y mayor absorción de mano de obra para el consumo doméstico (Infante, 2011) y 3) el amplio sector que opera de refugio o subsistencia, denominado sector informal, tradicional o de baja productividad (PREALC-OIT, 1978).

<sup>7</sup> De manera sintética, las contribuciones que buscaron dar cuenta de la emergencia y sostenimiento del sector informal pueden organizarse en tres vertientes: a) liberal o de escape (Perry et al., 2007); b) legalista-regulatoria (Portes & Schauffler, 1993); y c) productiva-sectorial. En este escrito, se adopta la tercer visión, originalmente formulada por PREALC-OIT y revisada posteriormente (Pérez Sáinz, 1992; Husmanns, 2005).

**Cuadro 1.**  
Tipología de sectores de empleo según estratos productivos

Sector de Empleo	Características / Definición operativa
Sector público tradicional	Asalariados en establecimientos estatales (excluye perceptores de programas de empleo)
Sector privado estrato alto	Asalariados en establecimientos privados de 200 ocupados o más
	Empleadores/trabajadores independientes en establecimientos privados de 200 ocupados o más
Sector privado estrato bajo	Asalariados en establecimientos privados de 6 a 199 ocupados
	Empleadores/trabajadores independientes en establecimientos privados de 6 a 199 ocupados
Sector de baja productividad	Asalariados en establecimientos privados de hasta 5 ocupados
	Empleadores/trabajadores independientes en establecimientos de hasta 5 ocupados
	Hogares que emplean trabajo doméstico

clasifican los puestos de trabajo según: a) puestos laborales en distintos estratos del sector moderno o dinámico (Infante y Klein, 1991; Infante, 2011) o b) inserciones ubicadas en el sector de las microempresas de baja productividad, orientadas a la subsistencia (Souza y Tokman, 1976; PREALC-OIT, 1978). El resultado en el cuadro 1, en el que se presenta una versión modificada de la clasificación tradicional del mercado de trabajo urbano según su fragmentación productiva. Dados los objetivos explicitados en este trabajo,<sup>8</sup> la definición operativa reposa en las disparidades de tamaño del establecimiento o actividad, considerado a través del número de ocupados.

<sup>8</sup> A diferencia de los esquemas tradicionales de PREALC-OIT (1978), en esta clasificación no se utiliza la calificación para la diferenciación sectorial para los trabajadores autónomos o por cuenta propia. Esto implica que la mayor parte de los independientes se ubiquen en la última categoría de escala porque suelen trabajar con pocos socios o individualmente. A la inversa, incorporar la calificación ocupacional en la agrupación por sectores resta precisión al efecto de esta última sobre el empleo precario entre los trabajadores independientes. Dada esta circunstancia, se eligió la primera alternativa a pesar de las limitaciones que plantea sobre las conclusiones del análisis.

**Cuadro 2.**  
Clasificación de los segmentos de empleos según su calidad y contenido regulatorio

Segmento de empleo	Criterios clasificatorios
Empleo regulado o estable	A) Asalariados permanentes e integrados a la seguridad social B) Patrones o cuenta propia que trabajan en esa ocupación hace más de 3 meses C) Cuenta propia con más de 3 meses de antigüedad en la ocupación principal que trabajaron más de 35 horas y no buscaron trabajar más
Empleo precario(1)	A) Asalariados precarios, sin jubilación o sin trabajo permanente B) Patrones/trabajadores independientes que están hace menos de 3 meses en ese empleo C) trabajadores independientes que estando hace más de 3 meses en ese empleo trabajaron menos de 35 horas semanales o buscaron trabajar más horas D) trabajadores familiares sin remuneración

Nota: (1) evidencias en estudios previos muestran que la mayor parte de los trabajadores independientes exhibe niveles de antigüedad laboral e intensidad horaria más elevados que los correspondientes a trabajadores asalariados, principalmente no registrados (Léporé y Schleser, 2006). Por lo tanto, los umbrales propuestos resultan una estimación de mínima sobre la incidencia de estas problemáticas asociadas a la precariedad.

Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de EPH-INDEC (continua) y tipologías del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social (PCEyDS) (Salvia, 2012)

Las diferencias de calidad entre los empleos, específicamente su carácter precario, se clasifican refiriendo a distintas dimensiones. Se repasa en indicadores típicos del estudio de la precariedad laboral o la degradación de la *relación de empleo estándar* (Mora Salas, 2012; Kalleberg, 2013): carencia o déficit de protección social, la inestabilidad contractual de los asalariados o la insuficiencia horaria. Además, se incorporan indicadores para medir la situación sociolaboral de aquellos ocupados/as que se desempeñan de forma autónoma (Salvia *et al.*, 2008; Castelao Caruana, 2016).<sup>9</sup> El cuadro 2 resume las decisiones clasificatorias.

<sup>9</sup> Los antecedentes en el abordaje de la precariedad y calidad de los empleos que plantea el trabajo independiente, tanto por los indicadores disponibles como por su comparabilidad respecto a las relaciones asalariadas, presentan un problema persistente. Para los cuenta-propia en la Argentina Léporé y Schleser (2006) identifican la antigüedad en el puesto como una manera de aproximarse a la viabilidad de la actividad que desempeñan y la estabilidad en la misma. Weller y Roethlisberger (2011) también señalan que la intensidad horaria de la ocupación independiente es compatible con la continuidad en la actividad y, por lo tanto, con la menor vulnerabilidad a la pérdida de fuentes de ingreso.

**Cuadro 3.**

Clasificación de los niveles de calificación de los puestos de trabajo según el CIUO-08 a un dígito.

Código CIUO-08 (1 dígito)	Grupo ocupacional	Tipo de tareas
1	Directores y gerentes	Ocupaciones directivas/gerencia
2	Profesionales científicos e intelectuales	Ocupaciones profesionales
3	Técnicos y profesionales de nivel medio	Ocupaciones técnicas
4	Personal de apoyo administrativo	Ocupaciones operativas
5	Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	
6	Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	
7	Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios	
8	Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	
9	Ocupaciones elementales	Ocupaciones elementales

Fuente: elaboración propia sobre la base de documentación de INDEC (2018) y OIT (2012)

Para abordar el contenido de calificación de las tareas en las inserciones ocupacionales, usualmente señaladas por la literatura como fundamentales para la organización de la estructura social del trabajo, se utiliza la categorización internacional estándar propuesta por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2012). Esta clasificación es posible gracias a la equiparación entre el clasificador nacional de ocupaciones (CNO-17) que utiliza el INDEC para presentar los datos de ocupación en los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares y el clasificador internacional uniforme de ocupaciones versión 2008, a dos dígitos (OIT, 2012; INDEC, 2018). Este indicador ordena las diferencias entre inserciones según la complejidad técnica y aptitudes o requisitos anidados en las tareas de cada categoría delimitada y resulta la principal herramienta en los estudios socio-

**Tabla 1.**  
Evolución anual\* de los principales indicadores del desempeño del mercado de trabajo.  
Argentina, 2013-2022

Año	Tasa de Actividad	Tasa de Empleo	Tasa de desocupación	Tasa de subocupación	Tasa de no registro (asalariados)
2013	46	42,7	7,1	8,6	33,7
2014	44,9	41,7	7,2	9	33,5
2015	44,6	41,7	6,5	8,4	32,7
2016	45,8	41,9	8,5	10,6	33,4
2017	45,9	42,1	8,4	10,5	33,9
2018	46,6	42,3	9,2	11,2	34,5
2019	47,3	42,6	9,8	12,7	35,1
2020	43,2	38,3	11,5	12,5	30,2
2021	46,5	42,4	8,8	12,2	32,6
2022	47,4	44,2	6,8	10,7	36,7

Nota: (\*) promedio del porcentaje anual de las cuatro mediciones trimestrales de la EPH-continua.

Fuente: recopilación propia sobre la base de INDEC, Ministerio de Economía (MECON) y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)

lógicos de estratificación ocupacional y sociología del trabajo en los países centrales (Hauser y Featherman, 1977; Kalleberg y Sorensen, 1979).<sup>10</sup>

## Principales hallazgos descriptivos

Para reconstruir la evolución de la estructura social del trabajo urbana, primero es fructífero ofrecer un panorama general sobre campo laboral argentino en la última década según los principales indicadores del mercado de trabajo urbano. En

<sup>10</sup> El principal esquema de clases sociales con eje en los tipos de ocupación se apoya en los desarrollos de las teorías de la firma y las relaciones industriales, fue propuesto y sucesivamente desarrollado por John Goldthorpe y sus colaboradores desde finales de los años setenta (Erikson, Goldthorpe y Portocarero, 1979; Erikson y Goldthorpe, 1992). De la misma manera, desde la década del sesenta la sociología de la movilidad y estratificación norteamericana ha descansado en esquemas de diferenciación de la estructura social basados en los atributos asociados a distintos tipos o grupos de ocupaciones, consideradas como conjuntos de tareas articuladas al proceso productivo y localizadas en el mercado de trabajo (Hout, 1983).

la tabla 1 se presenta la evolución de estos para los promedios anuales entre 2013 y 2022, contemplando los dos períodos distinguidos: estancamiento y bajo dinamismo (2013-2017) y ciclo de crisis económico-social (2018-2022).

El desempeño económico de los últimos años de la sociedad argentina se caracterizó por la reaparición de dificultades recurrentes con relación a la denominada restricción externa al crecimiento (Cantamutto, Schorr y Wainer, 2016; Montes-Rojas y Toledo, 2021). En ese contexto, pueden observarse tres rasgos generales acerca del desempeño sociolaboral que constituyen los contornos para evaluar las brechas en las oportunidades de acceso al empleo de calidad:

1. Luego de la acelerada recuperación del primer decenio del siglo XXI, el mercado de trabajo argentino mostró una oferta de fuerza de trabajo estable, de alrededor del 46% en la etapa de estancamiento (2013-2017) que ascendió en paralelo al deterioro de la etapa siguiente, de crisis, que se inicia con la fuerte devaluación y salida de capitales del año 2018 (46,6%) en un contexto donde los niveles de remuneración reales comienzan a desplomarse de forma acelerada.
2. Durante el estancamiento, tanto el desempleo (8,5%) como la subocupación horaria (10,6%) mostraron niveles por debajo de los dos dígitos, pero en ascenso desde 2016. Estos indicadores comenzaron a elevarse con la fase crítica, principalmente la desocupación que cruzó la barrera de los dos dígitos nuevamente durante el año 2020 (11,5%) en el marco de los efectos regresivos y de desaliento forzoso propiciado por el covid-19 (Donza, 2023).
3. La expresión más precaria del empleo, los puestos extralegales, mantuvo una participación relevante sobre el total del mundo asalariado que tocó su piso en 2015 (32,7%) y la medición más alta hacia 2022 (36,7%), tras la crisis financiera y sanitaria y la escueta recuperación.

En conjunto, estas lecturas refrendan las conclusiones de trabajos previos: a pesar de la baja de la desocupación, se dan déficits persistentes de subutilización de fuerza laboral, asociados al no registro laboral y el paulatino ascenso a la subocupación, los cuales, a su vez, tocaron techo con la crisis financiera y del covid-19 (Arakaki et al., 2018; Alfigeme, Salvia y Poy, 2023; Maurizio et al., 2023; Donza, 2023).

A continuación, la información que se presenta en la tabla 2 resulta relevante para dar cuenta de la evolución de la estructura social del trabajo urbana según diferentes vectores de diferenciación ocupacional entre la fuerza laboral: 1) los principales sectores de empleo según escalas de productividad; 2) los grupos ocupacionales según la calificación de tareas; 3) los niveles de dotación educativa de la mano de obra ocupada y 4) las ramas de actividad reagrupadas.

**Tabla 2.**  
Configuración de la estructura social del trabajo urbana según variables seleccionadas. Argentina, total 31 aglomerados urbanos (2013-2022)

	Distribución de los ocupados	Año - trimestre			
		2013 (IV)	2017 (IV)	2020 (IV)	2022 (IV)
Sector de inserción	Público tradicional	16,4	17,4	17,7	17,3
	Privado-alto (200 ocupados o más)	5,6	5,2	6,2	5,7
	Privado-medio (6 a 199 ocupados)	31,5	30,1	25,5	29,3
	Baja productividad (5 ocupados o menos)	46,4	47,3	50,6	47,7
	Total	100	100	100	100
Tipo de ocupación	Directivas/gerencia	4,7	4,9	3,9	4,7
	Profesionales	12,3	12,6	13,6	13,5
	Técnicas	8,7	9,2	9,8	8,9
	Operativas	59,2	57,5	56,8	58,4
	Elementales	15,1	15,8	16	14,5
	Total	100	100	100	100
Nivel educativo	Terciario/universitario completo	21,5	23,5	24,9	24,9
	Secundario completo	39,7	41,3	39,9	43,7
	Secundario incompleto	34,3	31,3	31,4	28,5
	Primario completo o menos	4,5	3,9	3,7	2,9
	Total	100	100	100	100
Rama de actividad	Servicios sociales/profesionales	32,9	34,8	36,6	35
	Transporte y comunicaciones	7,6	6,6	5,8	6,3
	Industria manufacturera	14,8	13,1	14,3	13,9
	Construcción	9	9	10,1	9,1
	Servicios personales	16,2	17,6	14,9	16,9
	Comercio	19,6	18,8	18,2	18,8
	Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC (continua)

Durante la última década, la distribución de la fuerza laboral en el interior de los distintos vectores de diferenciación de la estructura social del trabajo no presenta cambios destacables. A principios del siglo XXI, la sociedad argentina observó una dinámica laboral expansiva sin cambio estructural,<sup>11</sup> lo que redundó hacia 2013 –finalizado el cénit sociolaboral del período– en:

La reproducción de un importante contingente de fuerza laboral vinculada a establecimientos en el sector de baja productividad (46,4%).

Un peso sustancial del empleo vinculado a las actividades en comercio (19,6%) y servicios personales (16,2%); y también una presencia muy significativa de ocupaciones vinculadas a tareas operativas o semicalificadas (59,2%).

Por su parte, los efectos de la crisis del covid-19 deben ser considerados con cautela en la medida en que su impacto en el tamaño del sector de baja productividad (50,6%) y las ramas de servicios personales (14,9%) no refleja una transformación subyacente del mercado de trabajo urbano argentino, sino el ajuste estadístico de la estructura laboral por efectos de desaliento o desempleo forzoso.

En este sentido, se trató de un período de deterioro con cambios limitados en la estructura del mercado de trabajo y una configuración, por distintas posiciones ocupacionales y sectoriales, relativamente estable. Esto es congruente con lo señalado por la literatura centrada en la problemática de las condiciones de vida y el bienestar. Ante la ausencia de cambios en el volumen y estructura del empleo de la sociedad argentina, se ha enfatizado la centralidad de la espiral inflacionaria en la crisis de caída real de los ingresos laborales, su asociación al peso de los trabajadores/as pobres y los déficits de subsistencia (Donza, Poy y Salvia, 2022).

---

<sup>11</sup> De acuerdo a la tradición cepalina el cambio estructural de tipo progresivo o virtuoso puede ser conceptualizado como: a) la relocalización sostenida de fuerza de trabajo desde actividades de menor escala y productividad hacia otras, de mejor rendimiento productivo y uso de tecnología (Barletta y Yoguel, 2017) y b) el ritmo simultáneo de elevada absorción de fuerza de trabajo e incrementos sustantivos de la productividad agregada del sistema económico (CEPAL, 2012).

¿Cómo evolucionó el acceso al empleo de calidad ante el escenario de continuidades y escasas variaciones dentro de la estructura del mercado de trabajo de la última década? A continuación, se presentan dos conjuntos de evidencias que permiten dar una primera respuesta a este interrogante. Por lo tanto, la tabla 3 presenta la prevalencia transversal de los empleos de modalidad precaria entre los ocupados para los cuatro años de la periodización, según las categorías de análisis antes presentadas.

**Tabla 3.**  
Incidencia del empleo precario en la estructura social del trabajo según variables seleccionadas.  
Argentina, total 31 aglomerados urbanos (2013-2022)

Incidencia del empleo precario	Total de los ocupados	Año - trimestre			
		2013 (IV)	2017 (IV)	2020 (IV)	2022 (IV)
		44,1	43,4	49	47,3
Sector de inserción	Público tradicional	12	13,2	13,2	15,1
	Privado-alto (200 ocupados o más)	11,1	9,1	8,3	13,7
	Privado-medio (6 a 199 ocupados)	26,9	26	27,6	31,2
	Baja productividad (5 ocupados o menos)	70	68,5	75,6	73
Tipo de ocupación	Directivas/gerencia	32,6	25,3	26,3	29,9
	Profesionales	24,3	29,1	31,5	27,9
	Técnicas	30,7	26	27,4	33,5
	Operativas	44,7	45,3	52,3	50,6
	Elementales	65,2	62,3	66,6	67,1
Nivel educativo	Terciario/universitario completo	23,5	24,1	27,3	25,2
	Secundario completo	39,2	40,6	46,9	47,5
	Secundario incompleto	58,3	57,2	64,1	64
	Primario completo o menos	66	68,5	66,7	70,9
Rama de actividad	Servicios sociales/profesionales	24,1	25,4	27,8	29,3
	Transporte y comunicaciones	36,2	32,8	32,8	35,8
	Industria manufacturera	39	38,2	46,7	45,8
	Construcción	72,9	67,7	79,4	74,1
	Servicios personales	65,9	64	65,7	67,7
	Comercio	50,4	51,3	63,2	54,7

Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC (continua)

En términos descriptivos, la configuración de las brechas en la calidad del empleo, expresada por la incidencia diferencial del empleo precario según distintos factores de diferenciación sociolaboral, resulta congruente con las principales reflexiones de la literatura (Weller y Roethlisberger, 2011). Además, el agregado de ocupados en puestos precarios sigue de cerca lo que ocurre con la medición resumen de la evolución del empleo extralegal entre asalariados. El empleo precario muestra su incidencia más elevada en 2020 (49%) y 2022 (47,3%), partiendo de niveles relativamente más bajos durante 2017 (43,4%).<sup>12</sup> Por su parte, el desglose según categorías de interés arroja evidencias compatibles con la importancia de los tipos de ocupación y las diferencias sectoriales en la desigualdad laboral.

Primero, la calificación imbuida en los tipos de ocupación, o puestos de trabajo, y los niveles educativos resultan indicativos de la presencia de brechas importantes y persistentes que operan de forma perjudicial para aquellos en tareas elementales o que exhiben solo instrucción primaria.

1. Entre los trabajadores de calificación profesional, la precariedad oscila entre el 24,3% y el 31,5%; aquellos con responsabilidades directivas exhiben una proporción similar.
2. En contraposición, los puestos de trabajo de calificación de elemental muestran prevalencias de la precariedad superiores al 60% y se encuentra una vinculación razonable entre la complejidad técnica imbuida en la complejidad de las tareas del puesto y su grado de exposición al empleo de baja calidad.
3. Sin embargo, existe un solapamiento entre el perfil ocupacional de los puestos de trabajo y su localización productiva que no permite aseverar que sean los mecanismos tradicionales de diferenciación ocupacional los que estén operando detrás de esta asimetría. En este sentido, la diferenciación socioocupacional de la estructura social del trabajo, por tipos de tareas según niveles de calificación,

---

<sup>12</sup> El solapamiento del empleo precario y extralegal es una dinámica congruente con la importancia que tiene el empleo asalariado no registrado entre las formas límite de empleo precario en la Argentina y América Latina (Arim y Amarante, 2015).

se mostraría al menos incompleta para dar cuenta de la organización de estas asimetrías en el mercado laboral de economías periféricas.

Por lo tanto, el segundo vector relevante son los efectos productivos sobre la calidad. Canalizados a través del sector de inserción, las disparidades según la ubicación y escala del establecimiento en el entramado productivo emergen como un factor importante en el patrón de inequidades y vulnerabilidad al empleo precario y reflejan hallazgos de literatura previa para la Argentina (Salvia *et al.*, 2008; Salvia, 2012; Arakaki *et al.*, 2018):

1. Se advierte la concentración de este fenómeno en la franja de microempresas y actividades de baja productividad, con valores que oscilan entre el 65% y 75% de los ocupados y se incrementan en el deterioro más recientes, 2022 (73%), siendo uno de los principales organizadores de la desigualdad laboral.
2. Las ramas de actividad también exhiben incidencias dispares de la precariedad, con epicentro en pisos elevados de precariedad desde 2013 en los servicios personales (65,9%) y la construcción (72,9%), lo cual también está fuertemente asociado con la presencia de establecimientos de baja productividad.<sup>13</sup>

En conjunto, tanto el sector de inserción como la calificación ocupacional resultan dos factores relevantes que contribuyen a la exposición diferencial al empleo precario entre la fuerza laboral. Durante la última década, el proceso de estancamiento y crisis económica argentina se habría traducido en cambios limitados sobre los contornos de la estructura social del trabajo urbana argentina, con una persistencia de la fragmentación asociada a la heterogeneidad estructural y escasos cambios en la composición por calificaciones de los puestos de trabajo. Por lo tanto, para fortalecer las evidencias acerca del vínculo del empleo precario con diferenciales por sector y brechas por calificación se propone un modelo de

---

<sup>13</sup> Además, la literatura documenta que en estas actividades la fuerte vinculación con el sector de baja productividad se superpone a su carácter de enclaves étnicos, su propensión a reclutar contingentes importantes de fuerza de trabajo más expuesta al empleo de baja calidad, como mujeres o jóvenes, y los escasos obstáculos asociados a la formalización o certificación de aptitudes o conocimientos (Maguid, 1995; Portes y Böröcz, 1998).

regresión logística binaria que analiza las chances de los ocupados de encontrarse desempeñando un empleo de baja calidad, según distintos factores.

## Principales hallazgos inferenciales

Resulta de interés examinar cómo, al controlar por distintos factores sociodemográficos, la diferenciación ocupacional y sectorial de la estructura del mercado laboral argentina modula brechas en la calidad de las inserciones. Esto se examina estudiando la probabilidad diferencial de encontrarse en un empleo precario, en su calidad de variable categórica dicotómica, según los factores previamente analizados de manera descriptiva. Para eso, este trabajo presenta dos modelos de regresión logística binaria. Por un lado, se analizan en pasos sucesivos las distintas variables ocupacionales que afectan las chances de encontrarse expuesto al empleo precario y se consideran aquellos factores sociodemográficos que también resultan relevantes para minimizar la presencia de sesgos de selección entre la fuerza de trabajo analizada. Por otra parte, se estima un modelo logístico sobre la probabilidad de encontrarse en un empleo precario que utiliza la interacción entre los vectores de diferenciación sectorial y de calificación para establecer en qué grado y sentido ambos factores operan sobre la desigualdad sociolaboral en el mercado de trabajo argentino contemporáneo y específicamente la exposición al empleo de baja calidad.

La particularidad de la técnica de regresión logística se encuentra en que su diseño está específicamente orientado a trabajar con variables de carácter categórico, tanto entre factores dependientes como independientes, pero también permite introducir variables cuantitativas entre estas últimas (Heredia y Rodríguez, 2012; López-Roldán y Fachelli, 2016). Las variables discretas y continuas que se introducen en este modelo buscan identificar los efectos de distintas dimensiones estructurantes del puesto de trabajo, específicamente su localización productiva y calificación, sobre la precariedad laboral, controlando por las dotaciones educativas de la fuerza de trabajo otros factores de oferta –la asistencia escolar, el género y las relaciones de parentesco– y los efectos agregados de la etapa político-económica sobre la magnitud y perfil de la demanda de empleo.

El modelo logístico puede formalizarse de la siguiente manera:

$$Pr(y=1|x) = \frac{1}{1 + e^{-(\alpha - \beta_1 L + \beta_2 Y - \beta_3 S)}}$$

En que la probabilidad de que la variable dependiente, calidad del empleo, asuma el valor presencia de empleo precario es función de un coeficiente en el que la curva logística cruza el eje horizontal y las pendientes correspondientes a distintos conjuntos de factores explicativos: para los factores discretos que reflejan las variables explicativas laborales, para las etapas político-económicas reflejadas en cada año y para el conjunto restante de factores sociodemográficos. Los valores se presentan en coeficientes y en efectos marginales para poder medir tanto el sentido y significación de cada factor sobre la probabilidad del empleo precario como la magnitud de la asociación en cada caso.<sup>14</sup>

En el primer caso, para el conjunto de años analizados en el período se introducen modelos logísticos por pasos con las variables categóricas independientes trabajadas anteriormente: a) el sector de inserción del puesto laboral; b) la calificación de las tareas de los grupos ocupacionales; c) el nivel educativo de los ocupados y d) la rama de actividad. Los resultados se presentan a continuación en la tabla 4.

Los tres modelos sucesivos presentan un ajuste razonable, específicamente el tercero (0,256) con una proporción de aciertos superior a los tres cuartos de la muestra. En igual sentido, la mayor parte de las categorías de variables introducidas es estadísticamente significativa, exceptuando el caso de algunas ramas puntuales donde el efecto se disuelve ante la multiplicación de factores incorporados en el tercer paso.

---

<sup>14</sup> La unidad de medición correspondiente a la variable dependiente hace que las magnitudes de beta no sean estrictamente comparables entre sí, la solución más común en los modelos logísticos es presentar coeficientes y razones de chances u odds-ratio (Ballesteros, 2018). Los efectos marginales aportan la ventaja de ofrecer comparabilidad entre variables independientes correspondientes a distintos modelos, muestras o grupos dentro de muestras para solventar la heterogeneidad no observada (Mood, 2010). Los promedios de los efectos marginales, que se presentan en los modelos especificados en esta sección, deben leerse como puntos porcentuales respecto de la categoría de comparación, al controlar por todos los demás factores introducidos.

**Tabla 4.**  
Factores asociados a la probabilidad de encontrarse inserto en un empleo precario. Argentina, total  
31 aglomerados urbanos (2013-2022)

	Variables introducidas	Paso 1		Paso 2		Paso 3	
		Coef.	Ef. marginales	Coef.	Ef. marginales	Coef.	Ef. marginales
Sector de inserción	Privado-alto (200 ocupados o más)	-	-	-	-	-	-
	Público tradicional	0.168***	0.0195	0.256***	0.032	0.232***	0.030
	Privado-medio (6 a 199 ocupados)	1.213***	0.196	1.148***	0.188	1.074***	0.172
	Baja productividad (5 ocupados o menos)	2.728***	0.547	2.591***	0.515	2.538***	0.487
Tipo de ocupación	Directivas/gerencia + profesionales	-	-	-	-	-	-
	Técnicas	0.277***	0.051	0.248***	0.045	0.211***	0.036
	Operativas	0.614***	0.114	0.529***	0.096	0.442***	0.076
	Elementales	1.286***	0.241	1.050***	0.192	0.849***	0.148
Rama de actividad	Servicios sociales/profesionales	-	-	-	-	-	-
	Transporte y comunicaciones			-0.216***	-0.040	0.0363	0.006
	Industria			0.170***	0.038	0.313***	0.056
	Comercio			0.0657**	0.012	0.154***	0.027
	Servicios personales			0.601***	0.113	0.580***	0.104
	Construcción			0.821***	0.154	1.003***	0.180
	Fase de estancamiento (2013-2017)	-	-	-	-	-	-
	Fase Crisis y poscovid (2020-2022)			0.226***	0.040	0.258***	0.044
Nivel educativo	Terciario/universitario completo	-	-	-	-	-	-
	Secundario completo					-0.209***	-0.036
	Secundario incompleto					0.225***	0.038
	Primario completo o menos					0.596***	0.102
Características socio-demográficas	Asiste a establecimiento educativo					0.836***	0.142
	Jefe/a	-	-	-	-	-	-
	Cónyuge					0.088***	0.015
	Hijo/a					0.905***	0.157
	Otro familiar					0.805***	0.140
	Mujer					0.378***	0.064
	Constante	-2.555***		-2.702***		-3.105***	
	Porcentaje de aciertos	74		74,7		75,9	
	R2 Cox y Snell	0,213		0,225		0,256	

Notas: (\*\*\*)  $p < 0,01$ ; (\*\*)  $p < 0,05$ ; (\*)  $p < 0,1$ .  
Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC (continua)

En relación con la introducción de factores, en el modelo se confirma que tanto el estrato o sector productivo como la calificación de las tareas de la ocupación tienen un rol relevante y persistente en la determinación de las chances de exposición a la precariedad laboral. La educación y la rama de actividad también diferencian las condiciones de calidad laboral, pero con un rol de menor centralidad que las dos mencionadas al principio. En este sentido, pueden destacarse los rasgos más importantes a continuación.

1. En los tres modelos aplicados la ubicación del puesto de trabajo en el sector de baja productividad, tal como se lo ha definido, incrementa fuertemente las chances de tener un empleo precario (0,487), incluso cuando se controla por todos los demás factores sociodemográficos y laborales.<sup>15</sup>
2. La calificación ocupacional también opera como un factor que estratifica la calidad del acceso al empleo, aunque con menor relevancia, concentra en las tareas elementales (0,148) y operativas (0,076) mayores chances de encontrarse en una inserción precaria.
3. La actividad en la construcción (0,180) y en los servicios personales (0,104) también aportan a la mayor exposición al empleo precario incluso al controlar por otros factores, como calificación y escala productiva.
4. Por su parte, las características sociodemográficas de la población también desempeñan un rol en la determinación de las chances de exposición al empleo precario, especialmente aquellos trabajadores/as que son hijos/as del jefe/a (0,157) y aquellos que asisten a un establecimiento educativo (0,142), lo cual es congruente con que los grupos domésticos también desempeñan un rol en intermediar las condiciones de inserción y participación laboral.

En conjunto, estas evidencias apuntan a la centralidad de las disparidades sectoriales y de calificación en su calidad de estructurantes de las asimetrías de calidad

---

<sup>15</sup> Estas evidencias refrendan y amplían sobre hallazgos de aportes anteriores bajo la perspectiva estructuralista para el caso argentino contemporáneo (Salvia y Vera, 2016). En particular, se destaca que el sentido y magnitud de las elasticidades al empleo precario es congruente con el de las brechas de remuneración laboral, especialmente la importancia de la escala de los sectores de empleo por sobre atributos coadyuvantes como la educación o las actividades (Salvia, Robles y Fachal, 2018).

**Tabla 5.**  
Factores asociados<sup>16</sup> a la probabilidad de encontrarse en un empleo precario e interacciones seleccionadas entre sector y tipo de ocupación.  
Argentina, total 31 aglomerados urbanos (2013-2022)

	Variables introducidas (seleccionadas)	Paso 1		Paso 2	
		Coef.	Ef. marginales	Coef.	Ef. marginales
Sector de inserción	Privado-alto (200 ocupados o más)	-	-	-	-
	Público tradicional	0.153**	0.019	0.042	0.006
	Privado-medio (6 a 199 ocupados)	0.896***	0.140	0.722***	0.127
	Baja productividad (5 ocupados o menos)	2.620***	0.507	1.869***	0.365
Tipo de ocupación	Directivas/gerencia + profesionales	-	-	-	-
	Técnicas	0.184***	0.031	-0.144**	-0.024
	Operativas	0.298***	0.050	-0.266***	-0.044
	Elementales	0.664***	0.113	0.155**	0.025
Interacciones seleccionadas de sector y tipo de puesto	Privado-medio - Puesto técnico			-0.003	-0.000
	Privado-medio - Puesto operativo			0.247***	0.040
	Privado-medio - Puesto elemental			0.173*	0.028*
	Baja productividad - Puesto técnico			0.628***	0.103
	Baja productividad - Puesto operativo			0.914***	0.150
	Baja productividad - Puesto elemental			0.851***	0.139
	Constante	-3.072***		-2.744***	
	Porcentaje de aciertos	76,5		76,7	
R2 Cox y Snell	0,27		0,27		

Notas: (\*\*\*)  $p < 0,01$ ; (\*\*)  $p < 0,05$ ; (\*)  $p < 0,1$ .

Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de la EPH-INDEC (continua)

entre puestos de trabajo en el mercado laboral urbano argentino. Para establecer en qué grado se refuerzan o inhiben las desventajas asociadas al sector de baja productividad y los puestos de menor calificación se propone un modelo con dos pasos también logísticos. Se controla por los restantes factores sociodemográficos y tem-

<sup>16</sup> Además de los factores presentados, los modelos logísticos con interacciones también incluyeron los factores sociodemográficos, las ramas de actividad y las fases presentadas en el modelo por pasos anteriores. Para facilitar la lectura solo se presentaron las variables de interés en esta sección.

porales y se enfoca el análisis en las mayores o menores probabilidades de exposición a la precariedad cuando en un puesto de trabajo interactúan la baja calificación y el sector de baja productividad. Los resultados se presentan en la tabla 5.

La especificación de estos modelos muestra un ajuste razonable y la importancia que tienen interacciones específicas de la tarea y el sector para determinar la exposición a la precariedad laboral. En este sentido, puede destacarse que:

1. La introducción de interacciones exhibe que los puestos de carácter elemental (0,025) tienen una exposición diferencial al empleo precario en general y que este efecto se fortalece de manera moderada cuando se trata de puestos no calificados en los estratos de productividad media.
2. Estar en el sector de baja productividad y disponer de un puesto técnico (0,103), operativo (0,150) o no calificado (0,139) resulta una penalidad sustantiva que debe considerarse junto con los efectos transversales que tiene ubicarse en este sector sobre la exposición a la precariedad (0,365) cuando se lo compara con la franja de mayor estructuración.
3. Por último, se debe mencionar que buena parte de la penalidad agregada que se observa para los puestos técnicos (0,031) cambia de sentido cuando se introducen sus interacciones con la escala del sector productivo, y esto responde a que la mayor probabilidad de resultar precarios surge de su localización en el sector de baja productividad, no en los demás estratos productivos.

En conjunto, y sin desdeñar el papel mediador de la situación doméstica o individual de las personas sobre su modalidad de acceso al mercado laboral, las evidencias presentadas dan cuenta de que la exposición diferencial a la precariedad entre ocupados de la sociedad argentina contemporánea está fuertemente organizada alrededor del estrato de productividad o escala productiva de la inserción. En este sentido, la ubicación en los segmentos productivos de microempresas y actividades de baja productividad opera agravando la frecuencia del empleo precario o de peores condiciones por dos vías. Por un lado, muestra efectos agregados sobre las inserciones allí ubicadas, con independencia de los demás factores sociolaborales y sociodemográficos introducidos, incluso la

calificación de las tareas, que tienen elasticidades significativas, pero más escuetas sobre la probabilidad de tener un empleo precario. Esto es congruente con los antecedentes cepalinos que identifican una superposición entre los contornos productivos y la disponibilidad diferencial de puestos de trabajo, según calificación, para dar cuenta de las brechas de la calidad laboral (Pinto y Di Filippo, 1979; Weller, Gontero y Campbell, 2019). Por otro lado, la segunda vía mediante la cual el sector de baja productividad impacta en la precariedad es canalizando buena parte de las disparidades para los trabajadores/as de calificación operativa o elemental. En este sentido, la relación inversa entre calificación de las tareas y exposición a la precariedad se canaliza por su especificación en el sector de baja productividad, y en menor medida, en el estrato privado intermedio incluso cuando se controla por factores sociodemográficos y las disparidades agregadas que introduce el desempeño de cada período económico. Esto último es compatible con las evidencias para el caso argentino que muestran cómo se estructuran las disparidades de calificación en el interior de los sectores, pero desde su observación mediante las dotaciones educativas (Salvia y Vera, 2016; Salvia, Robles y Fachal, 2018).

## Conclusiones

Este trabajo se interesó por la manera en que se organizan las disparidades sociolaborales expresadas por el empleo precario en la estructura social del trabajo de la sociedad argentina contemporánea. Por lo tanto, se buscó realizar una contribución y actualización de las tesis estructuralistas cepalinas que vinculan buena parte de las brechas y problemáticas laborales argentinas al ritmo y magnitud, observando también como factor determinante el hecho de que sectores de distinta productividad, escala y tecnificación crean puestos de trabajo de mayor o menor calidad. Además, la propuesta buscó especificar la comprensión estructuralista de las disparidades laborales en el caso argentino integrando, principalmente, el rol de las brechas de calificación entre los puestos de trabajo como un factor fuertemente destacado por la literatura. Frente a explicaciones centradas en la oferta y demanda de calificaciones o en cambios agregados según la etapa político-económica, se partió de la hipótesis según la cual la heterogeneidad sectorial, traducida en la estructura del mercado de trabajo urbano, resulta una coordinada

fundamental y persistente para dar cuenta de la vigencia y configuración de las brechas en la calidad entre los puestos de trabajo.

Por lo tanto, se buscó evidenciar en qué grado las brechas sectoriales persistentes, propias de una economía atravesada por la heterogeneidad estructural, son el principal organizador de la exposición a la precariedad y el aporte en la comprensión de su rol concomitante en las asimetrías de calificación o tipo de tareas contenidas en el puesto de trabajo. Al igual que producciones previas, las evidencias agregadas acerca del desempeño laboral argentino para la última década dan cuenta de un escenario marcado por la superposición de una situación coyunturalmente crítica, asociada a la pandemia y la crisis financiera, y la reproducción de problemas de largo plazo asociados a los empleos de baja productividad y extralegales. Dentro de este escenario, el escrito encuentra evidencias de carácter descriptivo que refrendan los hallazgos de la literatura previa y aporta para esto análisis inferenciales.

Respecto de las evidencias descriptivas, se destacan tres rasgos sustantivos: 1) a pesar de cambios agregados que incrementaron la prevalencia de empleos precarios, el estancamiento y la fase recesiva trajeron cambios muy escuetos en la organización de la estructura social del trabajo según coordenadas de calificación, ubicación sectorial o distribución por actividad para los puestos de trabajo; 2) se mantuvo durante los años observados la tendencia secular al incremento de las titulaciones educativas entre la fuerza laboral ocupada y 3) resultaron estables las relaciones descriptivas entre la menor calificación, la menor escala productiva y ciertas ramas específicas con la fuerte prevalencia relativa de empleos de baja calidad o precarios.

Finalmente, el análisis de la exposición diferencial en el empleo precario según distintos factores condensados por los modelos logísticos binarios dio cuenta de la importancia que tienen los efectos atribuibles a la configuración de la demanda de empleo según sus condicionantes. Al controlar por atributos sociodemográficos de la mano de obra ocupada, se registra la relevante asociación de la ubicación sectorial, principalmente en el sector de microempresas, con la exposición al empleo precario. Las ramas de actividad y el tipo de ocupación también tienen un rol moderado y estadísticamente significativo en determinar brechas de precariedad.

A su vez, los modelos que incorporan las interacciones entre el tipo de tareas y sector para las franjas de menor escala productiva dan cuenta de evidencias favorables a la concomitancia de estos factores, en el marco de una economía que experimenta heterogeneidad estructural, sobre la determinación de la desigualdad de condiciones laborales desde una óptica que resalta el papel de la demanda de empleo.

## Bibliografía

- Acemoglu, D. y Autor, D. (2011). "Skills, tasks, and technologies: Implications for employment and earnings". En Ashenfelter, O. y Card, D. (eds.), *Handbook of Labor Economics* (vol. 4, parte B). Países Bajos: Elsevier.
- Acosta, P.; Cruces, G.; Galiani, S. y Gasparini, L. (2019). "Educational upgrading and returns to skills in Latin America: evidence from a supply-demand framework". *Latin American Economic Review*, vol. 28, n°1, 1-20.
- Alejo, J.; Gabrielli, M. F. y Sosa-Escudero, W. (2014). "The distributive effects of education: An unconditional quantile regression approach". *Revista de Análisis Económico*, vol. 29, n°1, 53-76.
- Alfageme, C.; Salvia, A. y Poy, S. (2023). "Subutilización de la fuerza de trabajo antes y después del escenario de covid-19 en la Argentina". *Realidad Económica*, vol. 53, n°353, 73-100.
- Arakaki, A.; Graña, J. M.; Kennedy, D. y Sánchez, M. A. (2018). "El mercado laboral argentino en la posconvertibilidad (2003 - 2015): entre la crisis neoliberal y los límites estructurales de la economía". *Semestre Económico*, vol. 21, n° 47, 229-257.
- Arim, R. y Amarante, V. (2015). "Desigualdad de las remuneraciones e informalidad: breve revisión de la literatura y marco analítico". *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Ballesteros, M. S. (2018). Promedio de los efectos marginales e interacciones en las regresiones logísticas binarias". *INCASI Working Paper Series*. Disponible en: <https://ddd.uab.cat/record/189811>.

- Balza, S. (2021). "La consolidación de la precariedad laboral en la Argentina de la posconvertibilidad (2003-2019)". *Revista Latinoamericana de Antropología Del Trabajo*, vol. 5, n°10, 1-27.
- Barletta, F. y Yoguel, G. (2017). "¿De qué hablamos cuando hablamos de cambio estructural?". En Abeles, M.; Cimoli, M. y Lavarello, P. (eds.), *Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Barrera Insua, F.; Noguera, D. y Busso, M. (2022). "La pandemia y el empleo registrado privado en Argentina. Un análisis de la desigualdad salarial en clave regional y sectorial". *Cuestiones de Sociología*, vol. 26, n°e132.
- Bassi, M.; Busso, M.; Urzúa, S. y Vargas, J. (2012). *Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Beccaria, L.; Fernández, A. L. y Trajtemberg, D. (2020). "Reducción de la desigualdad de las remuneraciones e instituciones en Argentina (2002-2015)". *Cuadernos de Economía*, vol. 39, n°81, 731-763.
- Becker, G. S. (1994). "Human Capital Revisited". En Becker, G. S. (ed.), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Breen, R. (1997). "Risk, Recommodification and Stratification". *Sociology*, vol. 31, n°3, 473-489.
- Cantamutto, F. y Constantino, A. (2020). "Economía política del desarrollo argentino reciente. La etapa Cambiemos". *Revista Plaza Pública*, vol. 13, n°23, 82-102.
- Cantamutto, F.; Schorr, M. y Wainer, A. (2016). "El sector externo de la economía argentina durante los gobiernos del kirchnerismo (2003-2015)". *Realidad Económica*, vol. 304, n°304, 41-73.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Castelao Caruana, M. E. (2016). "La formalización de los trabajadores por cuenta propia en Argentina: análisis del programa monotributo social y de los factores que condicionan su alcance". *Equidad y Desarrollo*, vol. 1, n°26, 13.

Chena, P. I. (2010). "La heterogeneidad estructural vista desde tres teorías alternativas: el caso de Argentina". *Comercio Exterior*, vol. 60, n°2, 99-115.

Ciaschi, M.; Galeano, L. y Gasparini, L. (2021). "Estructura productiva y desigualdad salarial: evidencia para América Latina". *El Trimestre Económico*, vol. 88, n°349, 77-106.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

\_\_\_\_ (CEPAL) (2016). *Estudio económico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

\_\_\_\_ (2022). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Dalle, P. y Actis Di Pasquale, E. (2021). "El impacto de la doble crisis de la prepandemia y la pandemia en las tendencias ocupacionales en Argentina (2003-2020)". *Tramas*, vol. 15, 30-48.

Damill, M.; Frenkel, R. y Rapetti, M. (2015). "Macroeconomic Policy in Argentina During 2002-2013". *Comparative Economic Studies*, 1-32.

Donza, E. (2023). *Escenario laboral en la Argentina del poscovid-19: persistente heterogeneidad estructural en un contexto de leve recuperación del mercado de trabajo (2010-2022)*. Documento Estadístico-Barómetro de la Deuda Social Argentina. Buenos Aires: Educa.

Donza, E.; Poy, S. y Salvia, A. (2022). "Segmentación del mercado de trabajo y trayectorias laborales ante el impacto del covid-19 en la Argentina urbana". *Entramados y Perspectivas. Revista de la carrera de Sociología*, vol. 12, n°12, 107-136.

Erikson, R., y Goldthorpe, J. H. (1992). "Introduction". *The Constant Flux: A study of class mobility in industrial societies*. Oxford: Clarendon Press.

- Erikson, R.; Goldthorpe, J. H. y Portocarero, L. (1979). "Intergenerational Class Mobility in Three Western European Societies: England, France and Sweden". *The British Journal of Sociology*, vol. 30, n°4, 415-441.
- Gasparini, L. (2022). *Desiguales*. Buenos Aires: Edhasa.
- Gerchunoff, P. y Kacef, O. (2016). "¿Y ahora qué hacemos? La economía política del kirchnerismo". *Análisis*, vol. 9.
- Gómez, M. C. (2021). "Innovación y desigualdad salarial en las empresas manufactureras argentinas". *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 52, n°206, 3-33.
- Groisman, F. y Marshall, A. (2015). "Educación, demanda de calificaciones y salarios relativos: el caso argentino, 2004-2011". *Desarrollo Económico*, vol. 55, n°216, 227-243.
- Hauser, R. M. y Featherman, D. L. (1977). *The Process of Stratification*. New York: Academic Press.
- Heredia, J. y Rodríguez, A. (2012). "Regresión logística ordinal para la predicción del rendimiento académico". *Revista Investigación Operacional*, vol. 33, n°3, 252-267.
- Hout, M. (1983). *Mobility Tables*. London: SAGE.
- Husmanns, R. (2005). *Measuring the Informal Economy: From Employment in the Informal Sector to Informal Employment. Working Paper No. 53*. Ginebra, Suiza: International Labour Organization.
- Infante, R. (2011). *América Latina en el "umbral del desarrollo". Un ejercicio de convergencia productiva*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Infante, R. y Klein, E. (1991). "Mercado latinoamericano del trabajo en 1950-1990". *Revista de la CEPAL*, vol. 45, 129-144.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC) (2018). *Clasificador nacional de ocupaciones*. Buenos Aires: INDEC.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2012). "International Standard Classification of Occupations. ISCO-08". Ginebra, Suiza: International Labour Organization.

- Kalleberg, A. L. (2013). "Globalization and Precarious Work". *Contemporary Sociology: A Journal of Reviews*, vol. 42, n°5, 700-706.
- Kalleberg, A. L. y Sorensen, A. (1979). "The Sociology of Labor Markets". *Annual Review of Sociology*, vol. 5, n°1, 351-379.
- Kaplan, L. y Delfino, L. (2021). "Pandemia, políticas públicas y sectores vulnerables: un análisis del ingreso familiar de emergencia en Argentina". *Revista de Ciencia Política*, vol. 59, n°1, 81-104.
- Kennedy, D. y Sánchez, M. A. (2019). "Drenaje de divisas y endeudamiento público externo. El balance de pagos argentino, 1992-2018". *Realidad Económica*, vol. 48, n°322, 9-40.
- Kulfas, M. (2024). *El eterno resplandor de una Argentina sin recuerdos. Argentina en un nuevo período presidencial y una nueva crisis económica. Documentos de Trabajo N°93*. Madrid: Fundación Carolina.
- Lavopa, A. (2008). "Crecimiento económico y desarrollo en el marco de estructuras productivas heterogéneas: el caso argentino durante el período 1991-2006". En Lindenboim, J. (coord.), *Trabajo, ingresos y políticas públicas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba.
- Lépore, E. y Schleser, D. (2006). "La heterogeneidad del cuentapropismo en la Argentina. Una propuesta de análisis y clasificación". *Trabajo, ocupación y empleo. Especialización productiva, tramas y negociación colectiva*. Argentina: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
- López, N. y Monza, A. (1995). "Un Intento de estimación del sector informal urbano en la Argentina". *Desarrollo Económico*, vol. 35, n°139, 467-474.
- 76 — López-Roldán, P. y Fachelli, S. (2016). "Análisis de regresión logística". *Metodología de la investigación social cuantitativa*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Lustig, N.; López-Calva, L. F. y Ortiz-Juárez, E. (2016). "Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America". En Basu, K. y Stiglitz, J. (eds.), *Inequality and Growth: Patterns and Policy*. Londres: Palgrave Macmillan.

- Maguid, A. (1995). "Migrantes limítrofes en la Argentina su inserción e impacto en el mercado de trabajo". *Estudios del Trabajo*, vol. 10, 47-76.
- Manzanelli, P. y Basualdo, E. M. (2016). "Régimen de acumulación durante el ciclo de gobiernos kirchneristas. Un balance preliminar a través de las nuevas evidencias empíricas de las cuentas nacionales". *Realidad Económica*, n°304, 6-40.
- Maurizio, R.; Monsalvo, A. P.; Catania, S. y Martínez, S. (2023). *Changes in the structure of employment and the discussion on occupational polarization in Latin America the cases of Argentina, Chile and Mexico. JRC Working Papers Series on Labour, Education and Technology, No. 2023/09*. Sevilla: European Commission.
- McGovern, P.; Hill, S.; Mills, C. y White, M. (2007). *Market, Class, and Employment*. Oxford: Oxford University Press.
- Mezzerá, J. (1987). "Abundancia como efecto de escasez. Oferta y demanda en el mercado laboral urbano". *Nueva Sociedad*, vol. 90, 100-117.
- Montes-Rojas, G. y Toledo, F. (2021). "Shocks externos y tensiones inflacionarias en Argentina: una aproximación empírica poskeynesiana-estructuralista". *Documentos de Trabajo del Instituto Interdisciplinario de Economía Política*, n°64.
- Mood, C. (2010). "Logistic regression: Why we Cannot Do What We Think We Can Do, and What We Can do About It". *European Sociological Review*, vol. 26, n°1, 67-82.
- Mora Salas, M. (2012). "La medición de la precariedad laboral: problemas metodológicos y alternativas de solución." *Revista Trabajo*, vol. 5, n°9, 88-122.
- Niedzwiecki, S. y Pribble, J. (2017). "Social Policies and Center-Right Governments in Argentina and Chile". *Latin American Politics and Society*, vol. 59, n°3, 72-97.
- Novick, M.; Lengyel, M. y Sarabia, M. (2009). "De la protección laboral a la vulnerabilidad social. Reformas neoliberales en la Argentina". *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 128, n°3, 257-275.
- Palomino, H. (2007). "La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación". *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, vol. 12, n°19, 121-144.

- Pérez Sáinz, J. P. (1992). "Informalidad Urbana En América Latina. Enfoques, Problemáticas e Interrogantes". Guatemala: FLACSO-Nueva Sociedad.
- Pérez, P. E. y López, E. (2018). "¿Un nuevo ciclo regresivo en Argentina? Mundo del trabajo, conflictos laborales y crisis de hegemonía". La Plata: UNLP.
- Perry, G., E.; Maloney, W. F.; Arias, O. S.; Fajnzylber, P.; Mason, A. D. y Saavedra-Chanduvi, J. (2007). "Informalidad: escape y exclusión". Washington, D.C.: The World Bank.
- Pinto, A. (1970). "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina". *El Trimestre Económico*, vol. 37, n°145, 83-100.
- Pinto, A. y Di Filippo, A. (1979). "Desarrollo y pobreza en la América Latina: un enfoque histórico-estructural". *El Trimestre Económico*, vol. 46, n°183, 569-590.
- Piva, A. (2022). "Economía y política en la larga crisis argentina (2012-2021)". *Argumentos - Estudios Críticos de La Sociedad*, vol. 98, 157-189.
- Portes, A. y Böröcz, J. (1998). "Migración contemporánea. Perspectivas teóricas sobre sus determinantes y sus modalidades de incorporación". En Malgesini, G. (ed.), *Cruzando fronteras: migraciones en el sistema mundial*. Barcelona: ICARIA.
- Portes, A. y Schauffler, R. (1993). "Competing Perspectives on the Latin American Informal Sector". *Population & Development Review*, vol. 19, n°1, 33-60.
- Poy, S. (2020). "Heterogeneidad laboral y procesos de empobrecimiento de los hogares en Argentina (2003-2017)". *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 51, n°201, 3-28.
- Poy, S.; Robles, R. y Salvia, A. (2021). "La estructura ocupacional urbana argentina durante las recientes fases de expansión y estancamiento (2004-2019)". *Trabajo y Sociedad*, vol. 22, n°36, 231-249.
- Prébisich, R. (1981). *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe-Organización Internacional del Trabajo (PREALC-OIT) (1978). *Sector Informal: funcionamiento y políticas*. Santiago de Chile: OIT.

Rubio, B. y Fachal, N. (2020). "Trabajadores jóvenes y adultos: educados pero desiguales. Argentina, 2004-2017". *Realidad Económica*, vol. 49, n°331, 125-155.

Salvia, A. (2012). *La trampa neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en la Argentina: 1990-2003*. Buenos Aires: Eudeba.

Salvia, A. y Gutiérrez-Ageitos, P. (2013). "La estructura social del trabajo en Argentina en el cambio de siglo: cuando lo nuevo no termina de nacer". *Papeles de Población*, vol. 19, n°76, 163-200.

Salvia, A. y Vera, J. (2012). "Heterogeneidad estructural y distribución de los ingresos familiares en el Gran Buenos Aires (1992-2010)". *Desarrollo Económico*, vol. 52, n°208, 427-462.

\_\_\_\_ (2016). "Calidad del empleo en Argentina (2004-2011). Una crítica al enfoque de las credenciales educativas". *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 29, n°38, 37-58.

Salvia, A. y Zurita, C. V. (2021). *La pandemia y el mercado de trabajo en la Argentina. Ingresos, seguridad alimentaria y políticas públicas*. Santiago del Estero/Buenos Aires: Subsecretaría de Cultura de la Provincia de Santiago del Estero/Instituto de Estudios para el Desarrollo Social-INDES/Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Salvia, A.; Poy, S. y Vera, J. (2020). "Heterogeneidad de la estructura ocupacional, desigualdad distributiva y obstáculos a la equidad en la Argentina 1974-2014". *Papel Político*, vol. 25.

Salvia, A.; Robles, R. E. y Fachal, M. N. (2018). "Estructura sectorial del empleo, nivel educativo de la fuerza de trabajo y diferenciales de ingresos laborales en la Argentina (1992-2014)". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 36, n°2, 325-354.

Schipani, A. (2021). "Despertando al gigante invertebrado: la estrategia sindical de los gobiernos kirchneristas (2003-2015)". *Revista SAAP*, vol. 15, n°2, 389-419.

Shapiro, C. y Stiglitz, J. E. (1984). "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device". *The American Economic Review*, vol. 74, n°3, 433-444.

Souza, P. R. y Tokman, V. (1976). "The informal sector in Latin America". *International Labour Review*, vol. 114, n°3, 52-65.

- Standing, G. (2011). *The Precariat. The New Dangerous Class*. New York: Bloomsbury.
- Tokman, V. (1987). "El sector informal: quince años después". *El Trimestre Económico*, vol. 215, 513-536.
- \_\_\_\_ (2001). "De la informalidad a la modernidad". *Economía*, vol. 24, n°48, 17-73.
- Vejar, D. J. (2017). "Precariedad laboral en América Latina: contribuciones a un modelo para armar". *Revista Colombiana de Sociología*, vol. 40, n°2, 27-46.
- Wainer, A. (2018). "Economía y política en la Argentina kirchnerista (2003-2015)". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 80, n°2, 323-351.
- \_\_\_\_ (2021). "Una nueva 'década perdida' en la Argentina y su crónica crisis en el balance de pagos". *Cuadernos de Economía Crítica*, vol. 7, n°14, 53-79.
- Weller, J. (2020). La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales. En Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/67), Santiago de Chile: Naciones Unidas
- Weller, J. y Kaldewei, C. (2014). "Crecimiento económico, empleo, productividad e igualdad". En Fuentes Knight, J. A. (ed.), *Inestabilidad y desigualdad. La vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Weller, J., y Roethlisberger, C. (2011). La calidad del empleo en América Latina. En CEPAL- Macroeconomía del desarrollo N° 110; Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Weller, J.; Gontero, S. y Campbell, S. (2019). "Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana". *Macroeconomía del Desarrollo*, n°201. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44637/1/S1900367\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44637/1/S1900367_es.pdf)
- Zeolla, N. H. y Medici, F. (2022). "Desregulación, endeudamiento y fragilidad financiera externa: un enfoque minskiano para la crisis argentina 2018-2019". *Ensayos de Economía*, vol. 32, n°60, 66-90.



 **realidad  
económica**

Nº 367 · AÑO 54

1º de octubre al 15 de noviembre de 2024

ISSN 0325-1926

Páginas 81 a 112

---

POLÍTICA PÚBLICA Y GESTIÓN DEL AGUA Y EL SANEAMIENTO

## Agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2022)

---

Verónica L. Cáceres\*

\* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Docente e investigadora en la UNGS y docente en la Universidad Nacional de Luján (UNLU). Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede de trabajo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja", Av. Figueroa Alcorta 2263 (C1425CKB), primer piso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, vcaceres@campus.ungs.edu.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1721-369X>.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: marzo de 2024

ACEPTACIÓN: julio de 2024



## Resumen

El artículo aborda la gestión de los servicios públicos de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires, desde la reestatización y creación de la empresa Aguas y Saneamientos Argentinos hasta los organismos interjurisdiccionales encargados de la planificación y control. Se examina la accesibilidad a estos servicios en el territorio durante el período 2006-2022. La investigación, basada en métodos cualitativos, empleó el análisis documental centrado en la legislación, la jurisprudencia, datos de cobertura e informes técnicos de la empresa. Se presta especial atención a las dimensiones normativo-institucionales y operativas de los servicios. Los resultados muestran jurisprudencia que reconoce el acceso como derechos humanos y revelan un complejo entramado de gestión y desafíos significativos para lograr la universalización de los servicios en el área más densamente poblada de la República Argentina.

**Palabras clave:** Derechos humanos – Calidad – Regulación – Servicios públicos

## Abstract

### Water and Sanitation in the Buenos Aires Metropolitan Area (2006-2022)

This article addresses the management of public water and sanitation services in the Buenos Aires Metropolitan Area, from the re-nationalization and creation of the company Aguas y Saneamientos Argentinos to the inter-jurisdictional agencies responsible for planning and oversight. It examines the accessibility of these services in the region during the period 2006-2022. The research, based on qualitative methods, employed document analysis focused on legislation, jurisprudence, coverage data, and technical reports from the company. Special attention is given to the regulatory-institutional and operational dimensions of the services. The results show jurisprudence that recognizes access as a human right and reveal a complex management network and significant challenges in achieving the universalization of services in the most densely populated area of Argentina.

**Keywords:** Human rights – Quality – Regulation – Public services

## Introducción

**E**l derecho al acceso al agua potable y el saneamiento (APyS) está respaldado por una sólida jurisprudencia tanto a nivel internacional como en la República Argentina. Esta jurisprudencia se consolidó en la Argentina a partir de los acuerdos internacionales que incorporó a su marco legal con la reforma constitucional de 1994. Entre estos acuerdos se destacan el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

A nivel internacional, el impulso en reconocer el acceso al APyS como derecho humano cobró protagonismo a raíz de la expansión de las privatizaciones en el sector a finales del siglo XX. Fue en respuesta y cuestionamiento a estas experiencias que, en 2002, se avanzó en el reconocimiento explícito del derecho humano al acceso al agua, según lo establecido en la “Observación general N° 15” del PIDESC. Esta observación determinó que dicho derecho estaba comprendido en los artículos 11 y 12, relacionados con el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a la salud. En 2010, durante la Asamblea General de la ONU, la mayoría de los países respaldó este reconocimiento, definiendo que la provisión de agua debe ser aceptable para el uso personal o doméstico en términos de color, olor y sabor; garantizar la no discriminación; estar físicamente accesible, ya sea dentro del hogar, en instituciones educativas o lugares de trabajo; ser económicamente asequible y disponible y proveer cantidades suficientes de agua de manera continua para cubrir las necesidades de cada individuo, garantizando su salubridad (NU, 2015).

En la Argentina se establece una estructura institucional de carácter federal que comprende niveles de gobierno tanto a nivel nacional como provincial. Según lo determina la Constitución Nacional, las provincias tienen “el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (artículo 124), lo que implica

la responsabilidad sobre el aprovechamiento, conservación y planificación de dichos recursos. En este contexto, el Estado nacional establece “las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental y a las provincias, las necesarias para complementarlas” (artículo 41). Existe una ley nacional de presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional, Ley 25.688, pero no existe una ley nacional sobre los servicios de APyS. Además, a principios de la década de 1980 la provisión de APyS fue descentralizada y transferida a las provincias y algunos municipios. Esto ha resultado en un esquema altamente fragmentado en la prestación de estos servicios en todo el país. La organización institucional de los servicios también ha experimentado diversas políticas públicas en las últimas décadas, transitando por modelos de gestión pública centralizada o descentralizada, gestión privada o mixta (Pírez, 2020).

En el país se ha desarrollado una clara jurisprudencia con fallos claves de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) que enfatizaron directamente en el derecho humano al agua y la protección del agua. En 2013, la CSJN trató el caso “Conde, Alberto José Luis y otro c/ Aguas Bonaerenses S.A. s/ amparo”; en 2014, el caso “Kersich, Juan Gabriel y otros c/ ABSA y otros amparos” y en 2019, el caso “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”.

En el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), la empresa que tiene la concesión de los servicios se denomina Aguas y Saneamientos Argentinos (AySA), creada en 2006 tras la reestatización llevada adelante por el Estado nacional. Dicha reestatización, a la que se sumaron otras del sector en la Argentina, tuvo lugar en un marco de fuerte cuestionamiento al neoliberalismo, en lo que la literatura reconoce como el ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina (CINAL) (Thwaites Rey y Ouviaña, 2019).

El artículo se propone analizar cómo ha sido la gestión de los servicios públicos de APyS en el AMBA desde la reestatización y creación de la empresa AySA de parte de los organismos interjurisdiccionales en el control y planificación y su desempeño en materia de accesibilidad durante 2006-2022. Lo cual permite reflexionar

en el grado de equidad en el modo en que se proveen estos servicios básicos considerando la cantidad de población abastecida y la calidad (McDonald y Ruiters, 2012). La hipótesis sostiene que la gestión de los servicios durante el periodo considerado se ha visto afectada por los cambios que tuvieron lugar en la regulación, control y planificación en el sector con el ingreso de nuevos actores institucionales interjurisdiccionales y por los acuerdos con los gobiernos municipales que dieron lugar a trasposos de los servicios en áreas con fuertes déficit de cobertura y calidad.

Para el estudio de la empresa AySA existen algunos trabajos sobre Obras Sanitarias de la Nación (OSN), como Jáuregui y Manuli (2016), que permiten conocer el desarrollo de la empresa en sus inicios. Posteriormente, la bibliografía se centra en la etapa de gestión privada (Azpiazu, Catenazzi y Forcinito, 2004; Ordoqui Urcelay, 2007, etc.). Respecto a la reestatización y creación propiamente de AySA, especialmente en su etapa inicial se destacan los estudios de Tobías (2017) sobre las controversias sociotécnicas y los conflictos territoriales; Fernández *et al.* (2021) sobre las tarifas y Rocca (2018) sobre los impactos sociales y políticos. Por último, respecto a los servicios y su institucionalidad se destacan aquellos realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2020) y Acuña *et al.* (2018). Estos antecedentes han sido relevantes para situar la atención en la provisión; en este sentido, conforman los cimientos con los cuales se dialoga.

## Aspectos conceptuales

La literatura reconoce que el acceso al APyS a través de los servicios públicos provistos por infraestructuras de redes conforma el modo más eficiente para proteger la salud y preservar el ambiente, especialmente en áreas urbanas. Esto se vincula con la existencia de regulación sobre los parámetros de calidad y normas altamente exigentes en las distintas condiciones de provisión.

Los servicios de APyS involucran actividades industriales que incluyen la extracción de agua superficial o subterránea, su potabilización, almacenamiento y distribución mediante un conjunto de tuberías. Así como la recolección, tratamiento

y depósito de los efluentes. Por lo que son servicios que forman parte integral de la infraestructura social y económica del territorio y su prestación se realiza mediante monopolios naturales. En este contexto, el Estado actúa como “garante y responsable” de los servicios, que es “exigible por los particulares en su condición de usuarios” (González Moras, 2017: 35). En la Argentina, estos servicios se han desarrollado con base en la inversión pública realizada por el Estado nacional y subnacional, aunque la operación de los servicios ha transcurrido bajo modalidades públicas, privadas y mixtas.

Gordillo (2003) plantea que la prestación de servicios básicos debe respetar los principios de generalidad, uniformidad o igualdad, regularidad, continuidad y obligatoriedad. La generalidad implica que los servicios deben llegar a toda la población, por lo que las empresas no pueden negar su prestación sin causa justificada. La igualdad sostiene que “todos los habitantes tienen derecho a disfrutar del servicio” en “igualdad de condiciones” (Gordillo, 2003: 34). La regularidad implica que los servicios deben prestarse de acuerdo con las regulaciones establecidas y garantizar su continuidad sin interrupciones regulares debido a deficiencias en los sistemas. La obligatoriedad impide la discriminación entre los usuarios y obliga a estos últimos a conectarse a los servicios cuando estén en condiciones de ser provistos. En este sentido, el papel del Estado es fundamental, ya que históricamente asumió, con ciertos matices, funciones clave como la planificación, promoción, financiamiento, gestión de los servicios, así como su regulación y control en el país.

También se reconoce que el acceso al APyS tiene externalidades positivas en salud pública ya que contribuye a reducir las enfermedades gastrointestinales, la desnutrición y la mortalidad infantil. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2009) por cada dólar invertido en agua segura se recuperan entre tres y treinta y cuatro dólares. El agua es fuente de vida, pero aún hay amplios sectores de la población que consumen agua que no es potable ni segura y aún menos accesible a nivel mundial o en la región latinoamericana. Así sucede en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA),<sup>1</sup> núcleo

---

<sup>1</sup> El AMBA incluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital federal del país, y también veinticuatro municipios de la provincia que la rodean en forma de anillos o coronas.

poblacional del país, donde la cobertura de hogares con acceso no se encuentra universalizada en el territorio y el déficit afecta centralmente a los municipios más alejados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y a la población con mayor vulnerabilidad.

## Metodología

El artículo forma parte de una investigación con una aproximación cualitativa.<sup>2</sup> El esfuerzo ha estado abocado a considerar las particularidades del modelo público de gestión de los servicios de APyS que se conformó al calor de las reestatizaciones en el AMBA durante 2006-2022, donde AySA es la empresa protagonista y existen dos organismos interjurisdiccionales en el control y la planificación: la Agencia de Planificación (APLA) y el Ente Regulador del Agua y Saneamiento (ERAS).

Se ha considerado en este trabajo dos dimensiones de estudio, por un lado, la dimensión normativa e institucional en relación al encuadre legal y los actores institucionales que intervienen en las distintas funciones de la gestión y el reconocimiento del acceso al APyS como derecho humano. Por otro lado, la dimensión operativa que permite considerar la provisión y las acciones que se han realizado para avanzar en su universalización y mejora de la calidad de los servicios. La consideración de la calidad se centra en un recorte de parámetros (niveles de arsénico, nitratos y nitritos) que han sido debatidos en reclamos judicializados, la continuidad de los servicios y el nivel de tratamiento de efluentes.

Se trata de un estudio descriptivo que se sostiene sobre el análisis documental que consideró como fuentes secundarias: a) los pactos, convenciones y declaraciones que reconocen el derecho humano al APyS, a los que la Argentina adhirió a nivel internacional; la legislación nacional donde se estudió el marco regulatorio que ordena derechos y obligaciones y otras regulaciones como el código alimentario

---

<sup>2</sup> Proyecto Investigación Científica y Tecnológica. PICT-2021-I-INVI-00454: "La gestión de los servicios de agua y saneamiento en el AMBA: desafíos en el área de concesión de AYSA (2006-2022)". Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (AGENCIA I+D+i), proyecto en curso.

argentino; b) la jurisprudencia del país que ha establecido el derecho humano al APyS; c) la información producida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) para conocer los niveles de cobertura de hogares con acceso al APyS (se utilizaron los datos de los censos 2001, 2010 y 2022 con información para cada uno de los municipios) y d) los datos específicos que elabora AySA sobre la cantidad de usuarios y población atendida. Para este caso se estudiaron los planes directores de expansión y mejora y las resoluciones del directorio de APLA y ERAS. Se han organizado estos documentos, realizado el fichaje y su sistematización sobre la base de las dimensiones de estudio seleccionadas.

La legislación se consultó en las siguientes bases normativas: información legislativa y documental; el Sistema de Información Normativa y Documental Malvinas Argentinas de la provincia de Buenos Aires (PBA) y la plataforma Noticias legales y jurídicas en Argentina (*Microjuris.com*: ar.microjuris.com). Para la búsqueda de los fallos jurisprudenciales se utilizó la web de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ([www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)), la Suprema Corte de Justicia Provincia de Buenos Aires ([www.scba.gov.ar](http://www.scba.gov.ar)) y del Centro de Información Judicial ([www.cij.gov.ar](http://www.cij.gov.ar)). Se recopilaron y sistematizaron las normativas que dieron lugar a la creación de AySA, el ERAS y la APLA, así como los convenios que modificaron el área de concesión inicial y su marco regulatorio. También los fallos judiciales relativos al acceso que alcanzaron la máxima instancia judicial y aquellos que se sitúan en el AMBA. Se estudió la evolución de la cobertura de población y hogares con acceso a los servicios y su calidad. Se analizaron los planes directores de expansión y mejora de AySA, planificados en la APLA y aprobados por el ERAS.

## Dimensión normativa-institucional

### Organización de los servicios en el AMBA

En la Argentina la prestación de los servicios públicos de APyS se encuentra descentralizada desde 1980, por lo que conforma una responsabilidad de las provincias y, por delegación de estas últimas, de algunos municipios. Una situación diferente se observa en el AMBA donde existe un modelo de prestación que aún tiene como protagonista al Estado nacional, dado que no fue descentralizado. Se trata de un conglomerado que conforma el núcleo poblacional del país, ubicado en

un territorio con importantes cursos de agua superficiales como el Río de la Plata, las cuencas metropolitanas Matanza Riachuelo, Reconquista y del Río Luján, y reservorios de agua subterránea como los acuíferos Pampeano y Puelche.

La construcción de los servicios de APyS en el AMBA tuvo como actor medular históricamente a la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación (OSN), creada en 1912. La literatura destaca que la expansión urbana del AMBA excedió los límites de la ciudad y se extendió hacia la periferia mediante los loteos populares. Este proceso dio lugar a una “urbanización sin servicios” donde la población de menores ingresos comenzó a habitar, ocupar, el suelo carente de infraestructura de servicios suficientes y autoconstruir sus viviendas (Pírez, 2013). Así, la expansión de los servicios siguió un modelo envolvente y centralizado que fue del centro hacia la periferia (Catenazzi, 2015). Se construyó un conjunto de infraestructuras conectadas de mallas de redes que vinculaba los sistemas de potabilización, conducción y distribución de agua potable y, parcialmente, el sistema de recolección y disposición de los desagües cloacales (Schifini, 1998: 46). La descentralización se realizó en todas las provincias con motivos de la reducción del gasto público nacional, salvo en el AMBA donde se justificó la decisión, justamente por la presencia de un sistema interconectado de redes que no reconocía los límites de la ciudad de Buenos Aires y parte de los municipios de la PBA.

La crisis económica que atravesó el país durante la década del ochenta, con la falta de financiamiento y el endeudamiento como un problema clave, afectó la calidad de la prestación y la expansión de los servicios de APyS, lo que contribuyó a la posterior privatización de OSN, en un proceso que afectó a la mayoría de las empresas del sector en el país. La privatización de los servicios públicos en el área de OSN se efectuó sin consulta pública, en la medida en que las leyes nacionales 23.696 y 23.697 ya habían declarado el estado de emergencia económica en la provisión e incorporaron a dicha empresa dentro de las privatizables. En ese momento la privatización asumió la modalidad de concesión gratuita en la que se mantuvo la integración horizontal y vertical de los servicios, es decir, no se separó el servicio de agua del de cloacas. La empresa a la que se le adjudicó la concesión, en 1993, se denominó Aguas Argentinas S.A. (AASA), liderada inicialmente por la empresa Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez de Francia y el grupo local Soldati.

Por otro lado, tras la privatización que impulsó el gobierno de Carlos Menem, el control quedó en manos de una agencia nueva denominada Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) con representación del gobierno nacional, provincial y de la ciudad. Desde entonces el marco regulatorio de los servicios se conformó en una norma central que pasó a regular derechos y responsabilidades de los usuarios, de la empresa y del ETOSS.

La privatización de OSN, sumada al resto de las empresas públicas de servicios de infraestructura, tuvo lugar en un contexto de creciente empobrecimiento de la población, se relacionó con parte de las reformas estructurales promovidas por organismos internacionales y de ajuste fiscal. La gestión de la empresa AASA ha sido abordada en distintos trabajos que permiten observar la falta generalizada de cumplimiento de los objetivos sociales comprometidos: mejorar la calidad, la cobertura, el nivel y calidad de los tratamientos de los efluentes (Azpiazu, Catenazzi y Forcinito, 2004; Ordoqui Urcelay, 2007; Rocca, 2018).

Tras la crisis que eclosionó en el país en 2001, el fin del modelo de convertibilidad y un proceso largo y conflictivo de renegociación, el gobierno nacional rescindió el contrato de AASA, en 2006, mediante el Decreto 304 del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), ratificado luego por la Ley 26.100. Desde este momento la prestación de los servicios quedó a cargo de la empresa AySA, un ente jurídico de derecho privado con característica de sociedad anónima que actúa bajo el régimen de la Ley 19.550 de sociedades comerciales y cuyas acciones corresponden en un 90% al Estado nacional bajo la titularidad del ex Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios de la Nación (MPFIPySN)<sup>3</sup> y un 10% en manos de los trabajadores representados en el sindicato a través del Programa de Participación

---

<sup>3</sup> Desde entonces han tenido lugar cambios de gobierno y en los organismos públicos ministeriales. Así, el MPFIPySN fue disuelto a fines de 2015 y las funciones que ocupaba las asumió el Ministerio del Interior según el Decreto 13/2015. Ya en 2019, según el Decreto 7/2019, se modificó la ley de ministerios y estas funciones quedaron en el nuevo Ministerio de Obras Públicas (MOP). A fines de 2023, el Decreto 8/2023 disolvió el MOP y acordó que el Ministerio de Infraestructura asumiera estas funciones, aunque al cierre de este trabajo el presidente de la Nación anunció que dicho ministerio sería absorbido por el Ministerio de Economía.

Accionaria (PPA). En ese momento se determinó la intransferibilidad de las acciones del Estado.

La nueva empresa mantuvo los activos e incorporó a los trabajadores de su antecesora AASA. En ese momento el área concesionada incluía solo CABA y los municipios del conurbano bonaerense Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre, Hurlingham, Ituzaingó, Morón y Vicente López. Lo cual alcanzaba los 1800 km<sup>2</sup>, con una población cercana a los 10.211.072 de personas, donde la cobertura de población con acceso al agua era de 7.469.117 habitantes (79,43%) y la de cloacas 5.633.376 personas (59,91%) (AySA, 2006).

En 2007, el Congreso de la Nación sancionó la Ley 26.221 que aprobó un convenio tripartito entre el MPFIPySN, la PBA y el gobierno de CABA que ya se había suscripto el doce de octubre de 2006 (en su anexo 1) y que acordó el marco regulatorio (anexo 11). La norma estableció los actores institucionales que intervienen en la política, supervisión, planificación, provisión, regulación y control y sus competencias.

Así, por un lado, la política sectorial quedó en la órbita del MPFIPySN con intervención de la Secretaría de Obras Públicas, a cargo del dictado de normas aclaratorias y complementarias, la aprobación de los planes de acción de la empresa y su presupuesto. También interviene, dentro de esta órbita, como autoridad de aplicación, la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación en la definición de políticas en los servicios, aprobación de planes de obras y el establecimiento de las tarifas, entre otras tareas.

Por otro lado, el organismo responsable de la planificación se denomina APLA. Esta agencia quedó a cargo de “la coordinación integral de la planificación de las obras de expansión y mejoramiento del servicio”, así como del control de “la elaboración de los proyectos, desarrollo de las obras, estudios de impacto ambiental, planes, su comunicación y establecer las metas de calidad” (ley 26.221, artículo 23).

Mientras el organismo autárquico e interjurisdiccional a cargo del control de los servicios pasó a ser el ERAS, que tiene capacidad de derecho público y privado, financia sus actividades mediante un porcentaje de la facturación de AySA, los derechos de inspección, subsidios y donaciones, etc. y es responsable por los servicios desvinculados. Los servicios desvinculados son sistemas de provisión de APyS construidos y operados por terceros como cooperativas que abastecen a 500.000 habitantes en el AMBA (Cáceres, Koutsovitis y Tobías, 2023). La responsabilidad del ERAS incluye el control, la verificación del cumplimiento de las normas de calidad, de las instalaciones internas y de “la contaminación hídrica en lo que se refiere al control y fiscalización de la Concesionaria como agente contaminante” (Ley 26.221, artículo 42).

Cabe señalar que el ERAS y la APLA tienen una Comisión Asesora integrada de forma interjurisdiccional con los distintos niveles de gobierno (nación, provincia y municipios).

Por último, por el régimen jurídico de AySA se aplican los controles internos y externos de la Sindicatura General de la Nación mediante una comisión fiscalizadora, dependiente del PEN y de la Auditoría General de la Nación (AySA, 2021).

Por lo señalado, luego de la reestatización se conformó un complejo esquema institucional de gobierno del sector, multinivel, con participación de los gobiernos locales en áreas medulares como la planificación. Esto resulta relevante en la medida en que permite un espacio de diálogo sobre la expansión de los servicios que, con anterioridad, como señala Catenazzi (2015), dependía de la capacidad de negociación de cada municipio. No obstante, en esta institucionalidad, el organismo de control quedó con menores facultades, especialmente en lo que concierne a las posibilidades de sancionar y poder modificar las acciones de la empresa.

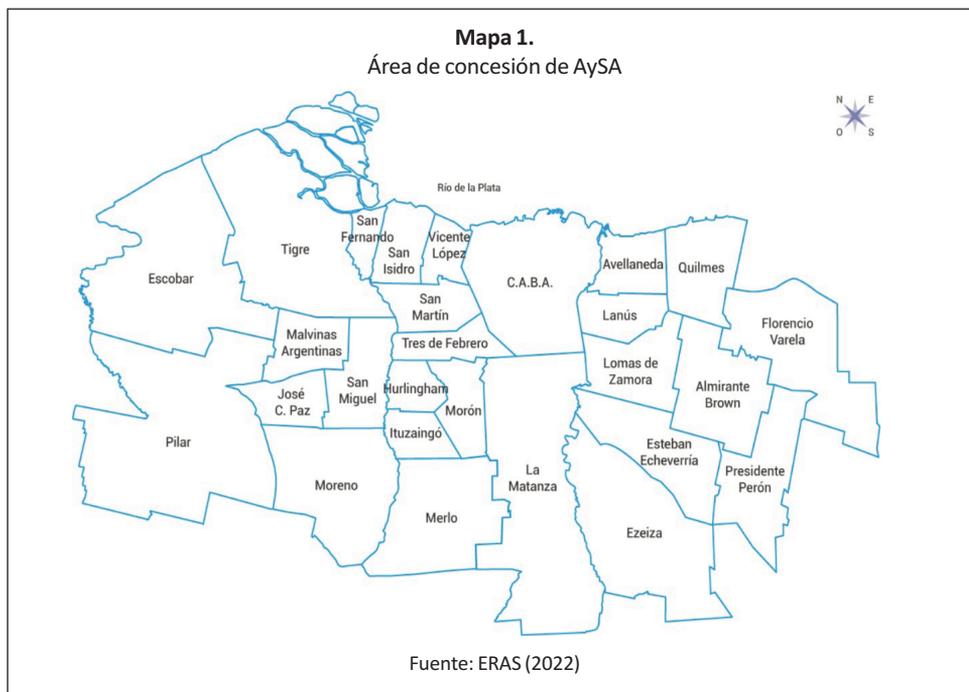
Ya en 2010 se estableció la Resolución 170/2010 del ex-MPFIPySN mediante la cual se aprobó el modelo de instrumento de vinculación entre el Estado nacional, concedente de la concesión y la empresa AySA. Este instrumento se propone garantizar la disponibilidad de los recursos necesarios para el cumplimiento de

los objetivos y metas del Plan de Mejoras, Operación, Expansión y Mantenimiento de los servicios (PMOEM).

Cabe señalar que cada PMOEM conforma una planificación de las metas cuantitativas y cualitativas de obras y acciones de expansión, mantenimiento o mejoras a alcanzar (Ley 26.221, artículo 5). Cada Plan tiene una duración de 5 años, incluye acciones diferenciadas por servicio (agua/cloacas) y es elaborado con participación de la APLA y aprobado por la Autoridad de Aplicación.

El área de concesión se modificó desde la creación de AySA. En 2009, por la firma de convenios entre Subsecretaría de Recursos Hídricos, AySA y las municipalidades de Hurlingham e Ituzaingó se incorporó a la totalidad del territorio de estos municipios al área de prestación del servicio de cloacas (antes la empresa solo prestaba el servicio de agua) reconociéndose como “área regulada” (Resoluciones MPFIPyS 740/09 y 612/09). El servicio de cloacas estaba abastecido por organismos municipales en estos municipios. Luego, ya en 2012, se incorporó el municipio de Escobar, que estaba a cargo de la empresa provincial Aguas Bonaerense S.A (ABSA) (Resolución MPFIPyS d1669/12). Por último, y tras la firma de una nueva acta de acuerdo en 2016 tuvo lugar la incorporación de un conjunto de municipios de Florencio Varela, Pilar, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo y Presidente Perón. Dicho territorio concentraba un fuerte déficit en materia de cobertura de hogares con acceso al APyS y fuerte heterogeneidad entre municipios. Así, el área de concesión de la empresa actual se observa en el mapa 1.

El escenario brevemente descripto permite observar cómo fue el contexto de creación de AySA, del complejo entramado institucional que mantuvo la división de funciones de la política sectorial, creando nuevos organismos interjurisdiccionales en un área clave como la planificación. Ciertamente, este esquema institucional es propio del AMBA donde habita más del 30% de la población de la Argentina, en el resto del país el Estado nacional interviene en lo que concierne a la construcción de infraestructuras mediante otro organismo nacional, el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA).



## Reclamos por el derecho al APyS

En la zona concesionada a la empresa AySA han tenido lugar diversos reclamos que han derivado en procesos judiciales por aspectos vinculados a la calidad del agua y la falta de universalidad que se nutren de la jurisprudencia de la CSJN.

En primer lugar, respecto a la calidad del agua, se destaca el caso “Ares, Juan Manuel c/AySA S/Sumarísimo N° 112102/2018”. Este se originó por un reclamo de un usuario en el municipio de Merlo que alegó problemas de salud de su hija menor de edad que vinculó con la mala calidad del agua que recibía por la red de AySA (Cáceres, 2024). En 2018 presentó un amparo en el Juzgado de Familia N° 7 del departamento de Morón en el que pidió conocer la calidad del agua, que se suspenda su facturación y que se le entregue agua embotellada para el grupo familiar en cantidades y calidades pertinentes. El juez en primera instancia hizo

lugar a la demanda y la empresa presentó apelación, aun cuando sus propios análisis mostraban problemas de calidad. Tras la apelación, en 2020, la Cámara Federal determinó que las circunstancias que originaron la medida cautelar no habían cambiado, se rechazó la apelación y fundamentó su decisión indicando que “existía la necesidad de tutela judicial urgente” en la medida en que involucraba el derecho humano al agua y la salud (Cámara Federal de Apelaciones de San Martín, “Ares, Juan Manuel demandado: Agua y Saneamientos Argentinos S.A. S/I apelación”).

En segundo lugar, nos interesa señalar un reclamo por la falta de universalidad, el caso “De la Serna, Eduardo y otros c/ AySA SA s/amparo”. Este tuvo lugar en pleno contexto de pandemia tras la presentación de un grupo de vecinos de un barrio popular denominado Barrio 15 de Diciembre del municipio de Quilmes, en el conurbano bonaerense. Se trata de un amparo colectivo procedente del Juzgado Federal de Quilmes que involucró al barrio fundado en 2010, con 365 lotes y 350 familias aproximadamente que se encontraban desprovistas de los servicios de APyS, situación que ocasionaba un daño y riesgo a la salud. El Juez de primera instancia mediante una medida cautelar el treinta de diciembre de 2020 resolvió ordenar a AySA que, en un plazo de 72 horas, otorgue el suministro de agua potable a todos los habitantes del barrio para satisfacer las necesidades básicas de consumo e higiene personal y que considere los medios para vaciar la totalidad de pozos “ciegos” domiciliarios, es decir, excavaciones en los suelos construidas por los vecinos. El fallo fue apelado por AySA que planteó que la sentencia violaba su marco regulatorio; que existía “la imposibilidad de arbitrar medios para vaciar pozos ciegos y/o cámaras sépticas construidas en el interior de las fincas o un costado entre pasillos”, en tanto las instalaciones internas son responsabilidad de los usuarios y que “resulta ser una orden de cumplimiento imposible, ya que la obligación de concretar la limpieza y el mejoramiento de la infraestructura precaria de pozos y cámaras sépticas existentes en el Barrio, no se encuentra en la esfera de su competencia” (Cámara Federal de La Plata, “De la Serna, Eduardo y otros c/ AYSA SA s/amparo”. No obstante, la Cámara Federal de la Plata atenta a la relevancia que tiene para la vida la accesibilidad al agua y el saneamiento, el veintisiete de enero de 2021 confirmó la decisión recurrida por AySA.

## Dimensión operativa

AySA conforma una empresa cuyo capital social es público en un 90% y un 10% del capital social pertenece a los trabajadores adheridos al Programa de Participación Accionaria, herencia del legado neoliberal en el sector. Tiene una trayectoria institucional signada por los cambios pendulares que ha tenido la intervención del Estado en los servicios de infraestructura. Así, registra huellas de lo que fueron sus antecesoras AASA y OSN.

En la actualidad, el área de prestación de AySA alcanza 26 municipios de la PBA y CABA, con 3.363,51 km<sup>2</sup> y una población de 14.975.514. En el caso del agua, AySA realiza la captación de agua cruda (superficial o subterránea), luego transporta el líquido a las plantas de potabilización, donde se potabiliza en el caso del agua superficial mediante la coagulación, decantación, filtración, cloración y alcalinización. Posteriormente, distribuye el agua mediante un sistema integrado por una red de ríos subterráneos hacia estaciones elevadoras; el agua es impulsada a las redes primarias (ductos grandes) y después a las redes secundarias hacia los usuarios. En el caso del agua subterránea se desinfecta y se trata mediante distintos métodos de ósmosis inversa, intercambio iónico y adsorción (AySA, 2022). Se considera que esta actividad involucra un proceso industrial que dura 24 horas, todos los días del año.

En lo que concierne al saneamiento, los efluentes domésticos e industriales son recolectados mediante conductos que forman las redes cloacales, transportados mediante cañerías y elevados mediante estaciones de bombeo hacia plantas depuradoras. En estas plantas los efluentes reciben distintos tratamientos (remoción de sólidos, pretratamiento, sedimentación primaria, tratamiento biológico y clarificación) y luego son volcados en cuerpos de agua (AySA, 2022). Se trata de procesos que demandan el consumo de energía, por lo que AySA es el principal consumidor de energía en el AMBA con una demanda total de 784.867.100 kWh (AYSA, 2022).

AySA recurre a tres plantas de potabilización de agua superficial que se han construido en distintos momentos históricos (La Planta San Martín ubicada en

CABA, inaugurada en 1913, General Belgrano en Quilmes, inaugurada en 1978, y Juan Manuel de Rosas en Tigre, inaugurada en 2013). A estas infraestructuras críticas se suman 27 plantas más pequeñas de aguas subterráneas que potabilizan el 13% en distintos puntos del área de concesión y 14 estaciones elevadoras. La mayor cantidad de agua es captada del Río de La Plata y el Río Paraná, y en menor cantidad de agua subterránea mediante perforaciones del acuífero Puelche e Hipopuelche, un reservorio de agua a más de 130 m de profundidad. En el caso de las cloacas tiene 21 plantas depuradoras y 187 estaciones de bombeo.

A poco de constituirse la empresa presentó un Plan Director de Saneamiento 2006-2020 que propuso como prioridad lograr para 2011 el 100% de la cobertura del servicio de agua y el 80% de cloaca. Se reconocía que la cobertura alcanzaba solo al 84% en agua, lo que equivalía a 7.862.000 personas con acceso y un déficit de 1.500.000 y 64% en cloacas, con 5.989.000 personas con servicio y un déficit de 3.500.000. Así, propuso para el periodo 2012-2020 alcanzar el 95% de población conectada al servicio de cloacas.

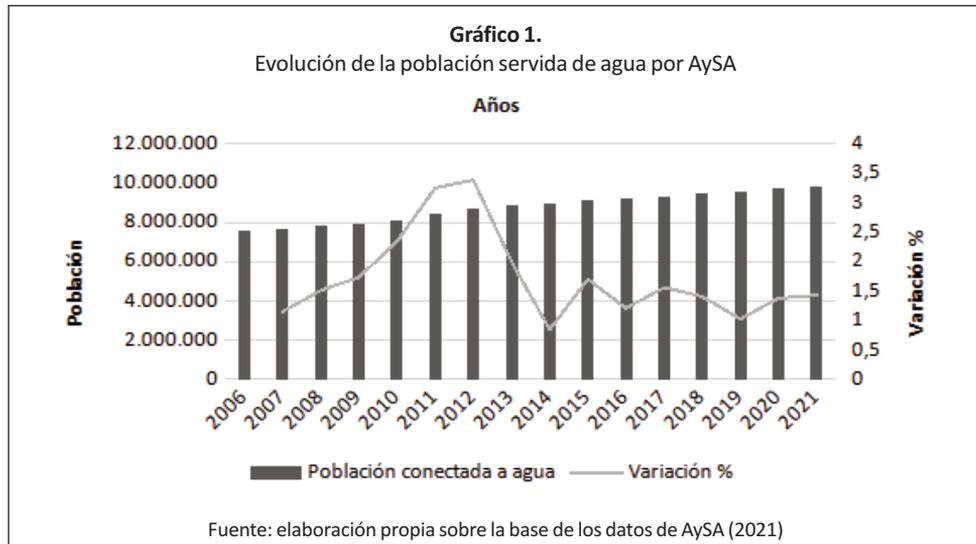
Por entonces, el área más postergada incluía los municipios del oeste con un déficit de 33% en agua y 47% en cloacas. El plan incluyó las acciones desplegadas luego en la planificación de los PMOEM. Los PMOEM incluyen los planes a) de Expansión y Mejoras de los Servicios de Agua Potable y Desagües Cloacales, b) de Mantenimiento y Mejoras y c) de Operaciones (Resolución 170/2010 del ex-MPFIPySN, anexo 5). Las obras de Expansión y Mejoras son financiadas mediante transferencias de capital del Estado nacional y de los préstamos asumidos con la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (AGN, 2011).

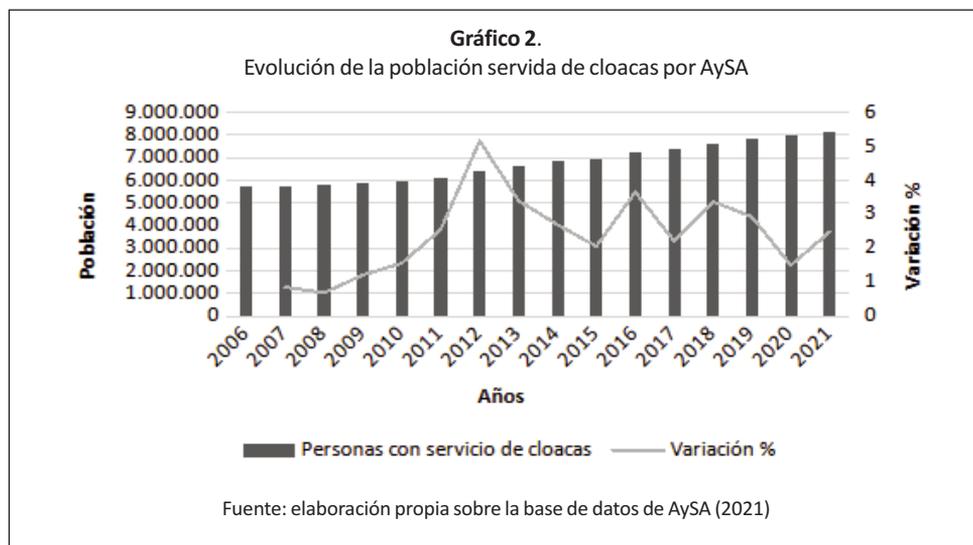
El primer PMOEM aprobado por la APLA, Resolución 40/09, planificó inversiones para la ampliación especialmente de usuarios en los municipios de la zona suroeste con Quilmes, Almirante Brown, Esteban Echeverría y Tigre; y en el caso de las cloacas el esfuerzo estuvo concentrado en La Matanza. Se trata de municipios muy poblados, con desafíos en materia de cobertura e indicadores de NBI (necesidades básicas insatisfechas) preocupantes en niveles altos (La Matanza, 12%) o medios

(Tigre, 11%; Esteban Echeverría, 10,7%; Almirante Brown, 10,4% y Quilmes, 9,2%) (INDEC, *Censo 2010*).

En el caso del PMOEM 2019-2023, este distribuyó las inversiones en agua para incorporar, mayoritariamente, nuevos usuarios en Ezeiza, Almirante Brown, Ituzaingó, Esteban Echeverría, Tigre, Morón y La Matanza, en ese orden. Cabe señalar que, de los nuevos municipios que adicionó AySA desde 2016, solo se planificó la incorporación de usuarios en Florencio Varela y, para el subperiodo 2021-2023, en Escobar y Presidente Perón. No se proyectó la expansión en José. C. Paz, Moreno, San Miguel, Merlo, Pilar y Malvinas Argentinas (que acumulaban un significativo déficit). En estos se planificaron obras de impulsión de agua superficial desde la planta Juan Manuel de Rosas (Tigre) a través de un acueducto que luego mezclaría agua de pozos existentes y de nuevas perforaciones. Estas obras estuvieron rezagadas.

En lo que concierne a cobertura de acceso a estos servicios, en los gráficos 1 y 2 se considera la evolución de la población a la que efectivamente AySA les provee los servicios, lo que permite observar una evolución ascendente. El periodo de



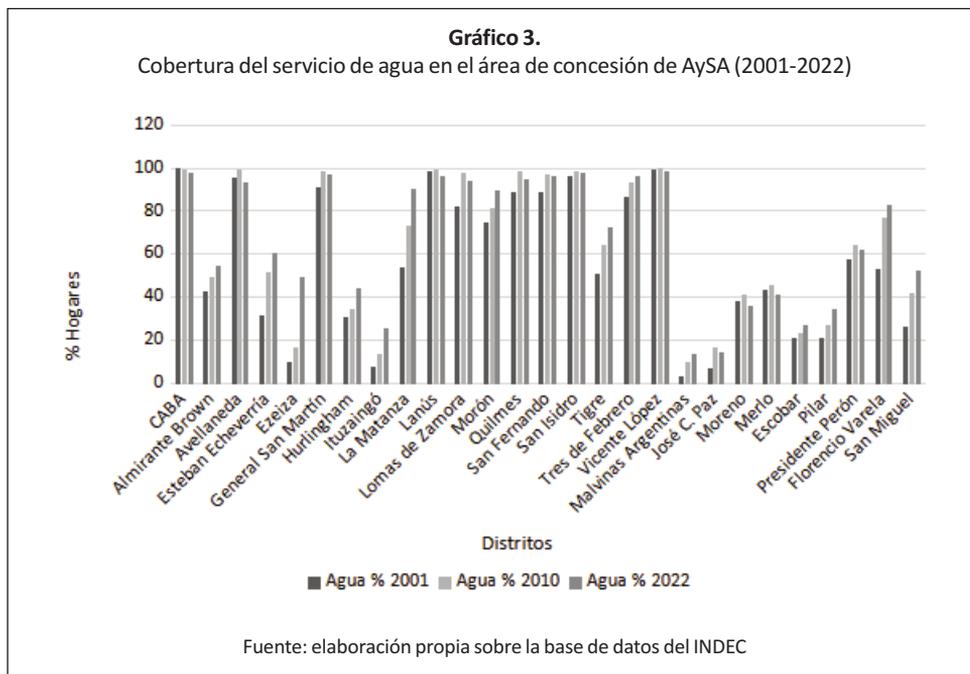


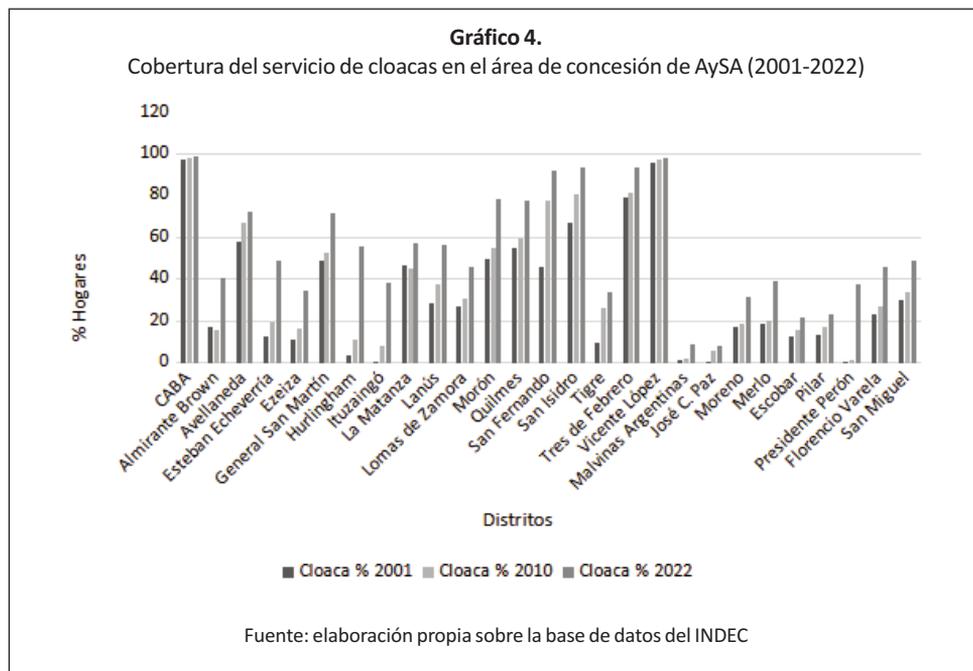
mayor ritmo de crecimiento tuvo lugar entre 2011 y 2013. No obstante, si se considera el área de la concesión inicial, la cobertura de agua alcanzaba en 2022, según AySA, al 86,62% (9.967.791 de personas) y en las áreas incorporadas posteriormente se reducía al 36,63% (1.270.315 de personas). En el caso de las cloacas cubría el 72,66% (8.361.424 personas) en el área inicial y se reducía al 25,47% (883.192 personas).

No obstante, un análisis de los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas en la Argentina (2001, 2010 y 2022) en el área concesionada permiten observar cómo se ha modificado la accesibilidad en cada municipio que tiene a su cargo (gráficos 3 y 4). Así, se observa un claro déficit en el servicio de cloacas, aun cuando la cobertura tendió a ampliarse, por lo que puede afirmarse que existen formas sustitutas de resolución del saneamiento, menos seguras, como los pozos ciegos donde se depositan los efluentes que incrementan la contaminación de los acuíferos.

Mientras que, para 2022, la CABA tenía una cobertura de 98,01% y 98,79% de hogares en agua y cloacas, respectivamente (las áreas desconectadas involucraban

mayormente a los barrios populares), hay otros municipios donde la cobertura era muy menor en ambos servicios. Del área original que asumió AySA los municipios con mayor déficit incluían a Ituzaingó con 50,73% y 65% de hogares sin acceso a los servicios de agua y cloacas, Ezeiza con 50,73% y 65% y Almirante Brown con 45,61% y 59,41%, respectivamente. No obstante, los municipios que incorporó, más tardíamente, AySA a su área de concesión exhibían una situación aún más crítica. Así, el déficit en los municipios de Malvinas Argentinas alcanzaba al 86,17% y 90,77% de los hogares, en José C. Paz al 84,98% y 91, 82%, en Escobar al 72,71% y 78,48%, en Moreno al 64,16% y 68,05%, en Merlo al 58,5% y 61,05% y en Pilar al 65,59% y 76,57%, respectivamente. Algunos de estos municipios, si se compara la situación con 2010, se encontraban en peor situación, ya que crecieron con mayor celeridad los hogares antes que las infraestructuras. Estos se han incorporado a la concesión tras acuerdos con el gobierno provincial y los gobiernos municipales, y en ellos aún resta desarrollar importantes obras que permitan la efectiva conexión.





Por lo señalado brevemente, las metas que impulsó la empresa desde su creación en el plan director y en cada PMOEM no se alcanzaron y existe una deuda social histórica en materia de provisión que afecta fuertemente a la población más vulnerable. Las regiones donde se amplió la cobertura incluyen la zona oeste con los municipios de La Matanza y Morón y la zona suroeste en Almirante Brown, Esteban Echeverría y Lomas de Zamora. En algunos de estos lugares como La Matanza contribuyó la implementación del Plan Agua más Trabajo (A+T) que procuró reducir el riesgo sanitario de la población sin acceso al servicio, los costos de expansión en los barrios vulnerables y generar empleo con el establecimiento de cooperativas de trabajo.

Por último, en relación a la calidad, en la documentación relevada no se observan problemas en la continuidad de los servicios que abastece durante 24 horas. De las muestras de agua realizadas por la empresa y controladas por el

ERAS, para 2021 la conformidad según el marco regulatorio fue del 99,35% para la concesión inicial y del 98,77%, cuando se adicionan las nuevas áreas (ERAS, 2021). No obstante, los niveles de nitratos, aunque muestran mejoras en el periodo considerado, son deficitarios en las nuevas áreas de la concesión (ERAS, 2022).

Así también en relación al tratamiento de los efluentes en la concesión original solo el 73,84% recibía tratamiento primario y/o secundario, siendo el tratamiento secundario del 19,6% de los efluentes, con una media muestral del 77% en la región (ERAS, 2022). Esto, sumado a la población que aún utiliza pozos ciegos, conforma una fuente clara de contaminación del agua y degradación de los ecosistemas.

## Discusión

Los servicios considerados inciden directamente sobre la salud y las condiciones de vida de la población, los recursos hídricos, suelos y ecosistemas. En la gestión de estos servicios la literatura destaca la importancia de la distribución de funciones, por un lado, en un organismo o ente rector que defina, promueva, ejecute y rinda cuentas sobre la política, por otro, en una agencia regulatoria independiente que supervise y sancione a las prestatarias sobre los objetivos, calidad, inversión, etc. y, por último, en empresas prestatarias de los servicios (Hantke-Domas y Jouravlev, 2011). Se enfatiza sobre la importancia de que la política sectorial se articule de forma integral con la política hídrica considerando las cuencas como unidad. Se trata de una arena multinivel donde se observa la presencia de distintos actores institucionales, lo que demanda esfuerzos de coordinación, en el caso que se proponga como objetivo la integralidad de la política sectorial. Se entiende que la coordinación contribuye a compatibilizar acciones en el sector, evitar duplicidades y reducir conflictos e incertidumbres (Pressman y Wildavski, 1998).

La noción de gestión del agua por cuencas hídricas como la de la gestión integrada de los recursos hídricos se oponen a un abordaje fragmentado del agua. En la Argentina la CSJN señaló que la cuenca hídrica “comprende el ciclo hidrológico en su conjunto, ligado a un territorio y un ambiente en particular”, se trata así de

“un sistema integral, que se refleja en la estrecha interdependencia entre las diversas partes del curso de agua, incluyendo, entre otras, los humedales” (CSJ 714/2016/RH1 “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”). Aunque en el país se han institucionalizado las cuencas, la gestión de los servicios de APyS no se ha articulado con la gestión de las distintas cuencas que atraviesan el AMBA (Río Luján, Reconquista y Matanza Riachuelo, etc.). Por lo que predomina la fragmentación institucional en la gestión del agua y un abordaje sectorial de los servicios considerados. Lo cual contribuye a la implementación de acciones segmentadas y parciales en los servicios en el territorio.

En el modelo de provisión público que se conformó, aunque tiene organismos que asumen las distintas funciones de planificación, regulación y control, con presencia de los niveles de gobierno nacional, provincial y municipal, se observa una clara centralización de competencias en las autoridades de la administración central (Rocca, 2018). De hecho, el PEN designa los miembros de los directorios tanto para el ERAS como para el APLA.<sup>4</sup>

El ERAS no tiene la posibilidad de fijar las tarifas, modificar las áreas de expansión ni fijar sanciones por los incumplimientos de AySA. Lo cual reduce la capacidad de poder fijar agenda, incidir en las acciones en el sector, etc. A su vez, el financiamiento de estos organismos depende en parte de la recaudación tarifaria de AySA.

Aunque la reestatización en 2006 implicó un cambio en la concepción del agua desde una lógica empresarial, mercantilizada y restringida a otra que reconoce el derecho humano al APyS. Lo datos analizados permiten observar que existe una deuda social importante en materia de expansión de los servicios, es decir que la universalización aún no se ha logrado y el seguimiento de la planificación de cada PMOEM clarifica que esto no sucederá al menos en varios lustros.

---

<sup>4</sup> Los directorios del ERAS y de la APLA tienen tres integrantes y en ambos casos dos de sus integrantes son designados previa propuesta de los gobiernos de CABA y PBA. En la APLA, la presidencia la ocupa el subsecretario de Recursos Hídricos de la Secretaría de Obras Públicas.

Si bien no existe una única forma de definir las empresas públicas, Kowlaski *et al.* (2013) señalan que existe consenso en considerar aquellas donde la participación del Estado en las acciones supera el 50%, en forma directa o indirecta, tanto a nivel nacional como subnacional. Siguiendo estas consideraciones, AySA es una empresa que tiene una misión pública explícita, se orienta al interés general y tiene la responsabilidad por la gestión y administración de un servicio público (Diéguez y Valsangiacomo, 2016).

En la caracterización realizada en este trabajo se han observado distintas situaciones conflictivas, entre ellas relativas a las decisiones institucionales sobre qué hacer con los servicios desvinculados, y otras judicializadas respecto a desafíos de calidad y universalización de los servicios. En este marco, los PMOEN se consolidaron como espacios de planificación de mediano plazo de las intervenciones en el sector, de negociaciones y debates en la Comisión Asesora del APLA, donde intervienen actores gubernamentales locales y cuadros técnicos que demandan obras para sus municipios.

Aunque se entiende que el acceso al agua potable y el saneamiento están relacionados directamente, en la medida en que afectan al sistema ecológico en su conjunto, la expansión de los servicios no se ha realizado de forma simultánea y se ha priorizado, históricamente, el servicio de agua. No obstante, no se observan acciones de contingencia y acciones sostenidas en el tiempo tendientes a resguardar a la población que aún no logra acceder al agua potable mediante la conexión a las redes, no hay un programa de distribución generalizado de agua segura, campañas de difusión sobre la protección y mantenimiento de las instalaciones sanitarias, análisis de calidad del agua de pozos que consumen los hogares, instalaciones de canillas y tanques comunitarios, etc.

El marco regulatorio comprendido en la Ley 26.221 se sancionó con celeridad y sin consulta de los usuarios. De hecho, los espacios de participación social quedaron reducidos a la representación de las asociaciones de usuarios dentro de la Sindicatura de Usuarios. En esta sindicatura participan 29 asociaciones registradas en la Subsecretaría de Defensa del Consumidor de la Nación (Resolución ERAS 14/07). A su vez, el marco regulatorio creó la Defensoría del Usuario, un espacio

de representación de los intereses de los usuarios en audiencias públicas, cuestiones contenciosas o de procedimientos administrativos (Ley 26.221, artículo 54).

Aunque en el preámbulo del marco se hace referencia al carácter de derecho humano, el acceso al agua como principio que “ilumina el marco regulatorio”, no se observa en su articulado el reconocimiento explícito del derecho. La regulación retoma los principios de continuidad, regularidad, calidad y generalidad que caracterizan la prestación de los servicios públicos. Se destacan dos aspectos relevantes: por un lado, en lo que concierne a la universalización se hace referencia a la cobertura que tiene como objetivo que los servicios estén disponibles para la población del área regulada. Por otro lado, se establece la implementación de una tarifa social para los hogares de menores recursos y las entidades de bien público por un periodo de doce meses y con posibilidad de renovarse.

Además de la regulación económica (sobre tarifas, por ejemplo), la calidad constituye otro elemento activo de la regulación que establece el Estado cuyo fin es estimular el comportamiento empresarial en un servicio básico que se presta en condiciones monopólicas. Los patrones de calidad químicos y microbiológicos son aspectos básicos para proteger los derechos de los usuarios y se detallan en el anexo de la Ley 26.221. El marco regulatorio en todo su articulado hace referencia al agua potable, a diferencia del que rige en el resto de la PBA, que distingue entre agua potable y agua corriente.

A los parámetros de calidad del marco regulatorio de la Ley 26.221 se adicionan los que se establecen a nivel nacional en el Código Alimentario Argentino en la Ley 18.284. Entre los parámetros químicos que se han discutido en los últimos años y que han dado lugar a distintos reclamos judicializados se destacan los niveles de arsénico. Así se observa en dos fallos judiciales considerados por la Corte Suprema (2013 y 2014) y en instancias inferiores. La presencia de arsénico es un problema global y la Argentina tiene niveles altos, especialmente, en el centro de la denominada llanura chacopampeana. El marco regulatorio establece como norma mínima 0,05 mg/l, cuando a nivel nacional el Código Alimentario Argentino acuerda el límite de 0,01 mg/l (Resoluciones 68/2007 y 196/2007). Esto no se ha modificado y conforma un frente potencial de conflicto. Tampoco se ha actualizado

el marco con relación a nuevos elementos (fármacos, pesticidas, microplásticos, entre otros). Otros parámetros discutidos refieren a los nitratos y nitritos que en este caso se acuerdan en un máximo de 45 mg/l y 0,10 mg/l, igual que el Código Alimentario Argentino.

## Reflexiones finales

El modelo de provisión de APyS que se conformó en el AMBA tiene como protagonista la empresa AySA, operadora pública de referencia a nivel regional. Se observa la presencia de distintos actores institucionales que tienen incumbencias sobre el sector y cuyas intervenciones demandan esfuerzos estatales de coordinación de las decisiones, especialmente para sostener las políticas públicas en el tiempo. Las decisiones en el sector han quedado condicionadas por la situación macroeconómica en general y los cambios políticos que afectan la calidad de la prestación y las posibilidades de expansión de los servicios.

Los servicios no se han extendido considerando la complementariedad del APyS y del resto de los usos de los recursos hídricos. Lo cual ha contribuido a producir consecuencias negativas, como la contaminación de los acuíferos por la proliferación de pozos ciegos y sus desbordes.

Más allá de los distintos actores que intervienen, la desigualdad en la cobertura se expresa de forma territorial afectando, fundamentalmente, los municipios más empobrecidos. Los municipios más postergados son aquellos que AySA incorporó en los últimos años (Malvinas Argentinas, José C. Paz, Escobar, entre otros) y no han sido prioridad en las inversiones en obras. Así, coexisten hogares que acceden al agua segura mediante las redes y servicios organizados institucionalmente por el Estado, otros que acceden mediante otros operadores desvinculados y aquellos que se abastecen mediante modalidades menos seguras, como pozos domésticos, acarreo o compra de agua embotellada.

El horizonte por delante, cristalizado en cada PMOEM, permite observar que la universalización de los servicios aún no está garantizada en los próximos años, especialmente en las áreas más críticas. Situación que vulnera los derechos humanos

de la población desabastecida y sobre la cual recae el peso de resolver de forma individual y/o colectiva las necesidades básicas ligadas al consumo de agua y resolución del saneamiento. Lo que la expone a mayores riesgos de consumo de agua contaminada y a realizar mayores esfuerzos económicos. En el actual contexto que transita la Argentina de ajuste fiscal y profundas transformaciones en distintos ámbitos de la vida social, las decisiones en el sector impulsadas por el gobierno del presidente Javier Milei, del partido de la Libertad Avanza, y acompañadas por otros sectores políticos, que incluyen la reducción de las inversiones y la propuesta de privatización de AySA, no contribuyen a lograr la universalización. Más aún permiten observar que no hay un aprendizaje del legado neoliberal en el sector que incluyó una profundización de las desigualdades, con la desinversión, la reducción de la calidad de los servicios y el incremento de la contaminación.

En futuros trabajos se ahondará en el papel que ha tenido el sindicato del sector en la reestatización de AySA y en el funcionamiento de la empresa; se trata de un actor que no se ha considerado en este trabajo. Así también ahondaremos en otros trabajos sobre las fuentes de financiamiento externo y sus condicionantes en la planificación de las obras.

## Bibliografía

- Acuña, C; *et al* (2018). “La economía política de la política de agua y saneamiento en la Argentina. Historia, actualidad y perspectivas” en *Revista Instituto Nacional de Administración Pública* (INAP), Vol. 2. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/55>
- Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AYSA) (2006). Informe al Usuario. El comienzo de un gran desafío. [https://www.aysa.com.ar/usuarios/Informacion\\_uti](https://www.aysa.com.ar/usuarios/Informacion_uti)
- \_\_\_\_ (2021). “Cobertura de población servida. Gestión de datos abiertos”. *AySA.DATA*. Disponible en: [https://www.AySA.com.ar/data/gestion\\_datos\\_](https://www.AySA.com.ar/data/gestion_datos_).

- \_\_\_\_ (AySA) (2022). *Reporte de sustentabilidad 2022*. Argentina: AySA/Ministerio de Obras Públicas. Disponible: [https://www.AySA.com.ar/media-library/usuarios/informacion\\_util/informes\\_de\\_sustentabilidad/AySA\\_RS2022\\_VF.pdf](https://www.AySA.com.ar/media-library/usuarios/informacion_util/informes_de_sustentabilidad/AySA_RS2022_VF.pdf).
- Auditoría General de la Nación (AGN) (2011). *Informe sobre controles. Interno y contable*. Disponible en: [https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/Informe\\_200\\_2011.pdf](https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/Informe_200_2011.pdf).
- Azpiazu, D.; Catenazzi, A. y Forcinito, K. (2004). *Recursos públicos, negocios privados: agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: UNGS.
- Cáceres, V. (2024). “La regulación jurídica de la calidad del agua en la provincia de Buenos Aires, Argentina: tensiones y variedad de criterios”. *Tecnología y ciencias del agua*, vol. 15, n°1, 275-324. DOI: <https://doi.org/10.24850/j-tyca-15-01-07>.
- Cáceres, V.; Koutsovitits, M. y Tobías, M. (2023). “Los servicios desvinculados de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires. El caso del municipio de Moreno”. En Bertoni, J. C.; Spalletti, P. D. y Kazimierski, L. D. (eds.), *XXVII Congreso Nacional del Agua*. Ezeiza: Instituto Nacional del Agua. Disponible en: <https://conagua.ina.gob.ar/archivos/Libro-resumenes-CONAGUA2023.pdf>.
- Catenazzi, A. (2015). *Réseaux techniques métropolitains et action publique locale. La territorialisation de la gestion de l'eau dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires pendant la concession d'Agua argentinas. 1993-2006*. Tesis de doctorado en Géographie, Aménagement, Urbanisme. ED 122 Europe Latine - Amérique Latine Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine.
- Diéguez, G. y Valsangiacomo, A. (2016). “El péndulo del mercado al Estado: ¿qué pasó con las empresas públicas en la última década en Argentina?”. *Documentos de Política Pública*, n°178. Disponible en: <https://www.cippecc.org/wp-content/uploads/2017/03/977.pdf>.
- Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) (2021). *Informe anual del año 2021 (con datos del año 2020)*. Buenos Aires: Gerencia de benchmarking.

Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/22-05-31\\_informe\\_bmk\\_AySA\\_2021vf.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/22-05-31_informe_bmk_AySA_2021vf.pdf).

\_\_\_\_ (2022). *Informe anual del año 2022 (con datos del año 2021)*. Buenos Aires: Gerencia de benchmarking. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022\\_informe\\_bmk\\_AySAvf.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022_informe_bmk_AySAvf.pdf).

Fernández, D.; Saravia Matus, S. y Gil, M. (2021). *Políticas regulatorias y tarifarias en el sector de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47131-politicas-regulatorias-tarifarias-sector-agua-potable-saneamiento-america-latina>.

González Moras, J. (2017). *El servicio público como derecho social*. La Plata: UNLP.

Gordillo, A. (2003). *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Hantke-Domas, M. y Jouravlev, A. (2011). *Lineamientos de política pública para el sector de agua y saneamiento*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2dd56e4f-ad16-4f8d-bb22-2ab7d0080cf6/content>.

Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC). *CENSO 2001. Resultados definitivos*

\_\_\_\_ *CENSO 2010. Resultados definitivos*.

\_\_\_\_ *CENSO 2022. Resultados definitivos*.

Jáuregui, A. y Manuli, M. (2016). "Obras Sanitarias de la Nación: empresa pública y política sanitaria (1930-1944)". *Tst. Transportes, servicios y telecomunicaciones*, n°30.

Jurisprudencia Nacional (5/2/2021). "La Plata, Cámara federal, sala de feria, Expte. FLP 6920/2020, caratulado 'De la Serna, Eduardo y Otros c/ AYSA SA s/amparo', 27 de enero de 2020". *CIJur. Centro de Información Jurídica*. Disponible en: <https://cijur.mpba.gov.ar/jurisprudencianacional/3497>.

Kowalski, P.; Bügei, M.; Sztajerowskai, M. y Egelandi, M. (2013). *State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications*. OECD Trade Policy Papers, No. 147. París: OECD Publishing.

Martin, L. (2021). “El derecho humano al agua y al saneamiento en contexto de pandemia: evidencia de desigualdad”. *Revista Institucional de la defensa pública*, n°25, 252-261. Disponible en: <https://revistampd.mpdefensa.gob.ar/node/557/574/25>.

McDonald, D. y Ruiters, G. (eds.) (2012). *Alternativas a la privatización. La provisión de los servicios públicos esenciales en los países del sur*. Barcelona: Icaria Editorial/Transnational Institute.

Minaverri, C. y Cáceres, V. (2016). “La problemática del arsénico en el servicio de agua en la provincia de Buenos Aires, Argentina. Análisis de casos jurisprudenciales”. *Revista internacional de contaminación ambiental*, vol. 32, 69-76.

Naciones Unidas (UN) (2010). *Asamblea General 64/292*. Nueva York: UN. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/droi/dv/2011/201101/20110124\\_302garesolution64-292\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/dv/2011/201101/20110124_302garesolution64-292_es.pdf).

\_\_\_\_ (2015). *Asamblea General. Transformar nuestro mundo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución 70/1*. Nueva York: UN. Disponible en: [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf).

Ordoqui Urcelay, M. (2007). *Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño*. Santiago de Chile: CEPAL.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2020). *Gobernanza del agua en Argentina*. París: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/53ee8b2e-es>.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2009). *Tercer informe sobre el desarrollo de los recursos hídricos en*

*el mundo. El agua en un mundo en constante cambio.* Disponible en: <https://www.unesco.org/reports/wwdr/2021/es>.

Pérez, P. (2013). Perspectivas Latinoamericanas para el estudio de los servicios urbanos. *Cuaderno urbano*, 14 (14), 173-192. [https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1853-36552013000100008&script=sci\\_arttext&tlng=en](https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1853-36552013000100008&script=sci_arttext&tlng=en)

Pérez, P. (2020). Pensar la Infraestructura Urbana en América Latina. Conferencia temática repensando la ciudad. Conferencia Temáticas Repesando la Ciudad. *Red Universitaria de Estudios Urbanos del Ecuador (Civitic)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Redacción de *Tres Líneas* (6/2/2020). “La Justicia dictaminó que AYSA contamina y deberá suministrar agua envasada a un vecino”. *Tres Líneas*. Disponible en: <https://www.treslineas.com.ar/justicia-dictamino-AySA-contamina-debera-suministrar-agua-ensada-vecino-n-1592802.html>.

Rocca, M. (2018). “La reestatización de un servicio esencial en el Área Metropolitana de Buenos Aires. El caso de la empresa Agua y Saneamientos Argentinos SA (AYSA) (2006-2018)”. *DAAPGE: Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, n°18, 111-146.

Schifini, J. (1998). *Panorama general de las transformaciones en Argentina. Documento Técnico N° 5*. Argentina: Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios.

Thwaites Rey, M. y Ouviaña, H. (2019). “El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina: auge y fractura”. *Estados en disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO/El Colectivo.

Tobías, M. (2017). "Política del agua, controversias socio técnicas y conflictos territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2015)". *Quid* 16, n°8, 226-229. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2569>.



 **realidad  
económica**

Nº 367 · AÑO 54

1º de octubre al 15 de noviembre de 2024

ISSN 0325-1926

Páginas 113 a 159

---

JORNADAS

XIV Jornadas de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios “Ing. Horacio Giberti”

## **Problemas del agro argentino: situación actual de la agricultura familiar y los trabajadores agrarios**

---

Carlos León, Claudio Katz, Raúl Dellatorre, Diego Fernández y  
Carlos Carballo



## Marisa Duarte

**B**uenas tardes. Les agradecemos acompañarnos en estas XIV Jornadas de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios “Ingeniero Horacio Giberti”. Desde 2010, con precursores nuestros y discípulos de él, entendimos que debía continuar alimentándose el legado de Giberti. Así, se creó la Cátedra mediante un convenio entre la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (FFyL-UBA), el Centro Cultural de la Cooperación “Floreal Gorini” (CCC) y el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Desde entonces hacemos numerosos esfuerzos por continuar un trabajo minucioso y de seguimiento de la problemática agraria, de la agricultura familiar, de las comunidades y del trabajo rural y, en la medida de nuestras posibilidades, avanzar en la investigación y las propuestas de políticas públicas sobre esos temas. Tenemos publicaciones y buena parte de los trabajos se publican en *Realidad Económica*. En el sitio del IADE están resguardadas y disponibles las publicaciones. También hemos tejido una estrecha relación con investigadores de universidades e institutos de distintas provincias que hemos podido vincular a través del trabajo.

Este año, en este interés de analizar los temas problemáticos de cada momento, la Jornada se va a dedicar al trabajo rural y la agricultura familiar. Es un momento crítico para ese sector, cuya crisis tiene determinantes más generales y otros puramente domésticos que afectan tanto el armado institucional como las políticas públicas que se han llevado adelante, y, por supuesto, las condiciones de vida. Vamos a tratar de profundizar en estos temas con invitados e invitadas que tan amablemente han aceptado la invitación a formar parte de este encuentro.

Me acompañan representantes institucionales de las tres organizaciones que desde el inicio han sostenido la Cátedra. Les presento a Elvira Gentile, que es la secretaria académica del Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras, y

Mónica Farías, secretaria académica del Departamento de Geografía. También nos acompaña Juan Carlos Junio, el director del Centro Cultural de la Cooperación, que nos brinda cada año el espacio para que podamos hacer estas tareas, y también muchísimo apoyo institucional. Por último, Carlos León, que representa propiamente a la Cátedra.

Invito a las representantes de la Facultad de Filosofía y Letras a hacer su presentación.

## Elvira Gentile

**B**uenas tardes. Saludo a todos. Para nosotras es un honor estar aquí, como todos estos años. Agradecemos la convocatoria y felicitamos especialmente a la Cátedra y a todos quienes la integran por las actividades que realizan y por cómo las han sostenido a lo largo de tantos años. Entiendo que desde 2010 lo vienen haciendo. Son muchos años de trabajo, de cooperación y de intercambio, y eso siempre es motivo de festejo.

Con respecto al Instituto, son muchas las oportunidades que hemos tenido de colaborar e intercambiar, tanto con los miembros de la Cátedra que participan de los equipos del Instituto como con los miembros del Instituto que se han acercado a la Cátedra en todo lo que tiene que ver con las temáticas agrarias, de soberanía alimentaria, de pequeños productores, de comercio. No menciono todo porque no terminaría más, pero destaco la importancia de Pedro Tsakoumagkos como miembro colaborador del Programa de Investigaciones en Recursos Naturales y Ambiente (PIRNA), como profesor de la maestría en Políticas Ambientales y Territoriales y como profesor de la carrera, así como el Dr. Hoffman y otros colegas como Flora Losada, que ha sido secretaria académica del Instituto y de la Cátedra.

Hoy en día lo es Sandra Pereyra, también investigadora del Instituto. También han sido muchos los miembros del Instituto que han participado de actividades de la Cátedra y viceversa.

En cuanto a la agenda de investigaciones, hay temas y programas en común, como el PIRNA o el PERT (Programa de Estudios Regionales y Territoriales), de Mabel Manzanal, o el Grupo de Geografías Emergentes, que aborda varios conflictos socioterritoriales acerca de la cuestión agraria que son permanentes. Agradezco que ustedes también sean voces de varios actores, instituciones y organizaciones del agro. Es un espacio fundamental de debate sobre la situación actual. También les agradezco y los felicito por tantos años de trabajo y esperamos seguir cooperando como siempre.

## Mónica Farías

**B**uenas tardes a todas y todos. Soy la secretaria académica del Departamento de Geografía. Me sumo a las felicitaciones que mencionó Elvira. La verdad es que sostener actividades de este tipo año tras año, en un contexto como el argentino, con tantos vaivenes, es un mérito en sí mismo. Como Departamento, nos honra estar acá. Las temáticas no solo son relevantes para la agenda sociopolítica del país, sino que también son temas que abordan muchas de las cátedras de nuestro Departamento, como Geografía Rural, Problemas Territoriales, Geografía Social Latinoamericana y Geografía Social Argentina. Quiero recordar que siendo una Cátedra que aborda el trabajo y la trayectoria de Horacio Giberti, él también se desempeñó como profesor de nuestro Departamento de Geografía y ha sido un faro para muchísimos profesores de nuestro Departamento que se han desempeñado posteriormente en esta Cátedra, y otros que no lo han hecho, pero siguen su trayectoria, formando a nuestros estudiantes en una perspectiva crítica. Elvira ya nombró a Mabel Manzanal o Pedro Tsakoumagkos; también Carlos León y Carlos Reboratti.

Por último, para ser breve y dar lugar a lo sustantivo de esta jornada, creemos desde el Departamento que llevar adelante estas Jornadas en este día es relevante no solo por los temas que se van a abordar, sino porque tiene que ver con una situación socioeconómica crítica muy frágil en la Argentina, que afecta al sector agropecuario de un modo muy diferencial, porque no todos la padecen igual, sino que se ha instalado un desprestigio sobre las personas que hacemos ciencia y tecnología en diversos discursos públicos. En ese sentido, estar acá celebrando un encuentro en donde podamos seguir discutiendo e intercambiando, haciendo un análisis crítico de la realidad y eligiendo este lugar para hacer ciencia, es en sí mismo algo importante, una alegría y un hecho político trascendente. Quiero quedarme con esto e invitarlos a disfrutar las Jornadas de hoy. Felicitaciones otra vez.

## Juan Carlos Junio

**H**ola, muy buenas tardes, compañeras y compañeros. También nosotros estamos felices de que se realicen estos encuentros. Yo creo que lo que vale la pena es recordar y valorar la fundación de este espacio. Flora me decía recién allá afuera que recordaba una reunión que se había hecho “ahí arriba”, pero que la promovió Juan Carlos Amigo. Siempre tiene que haber alguien que catalice alguna buena idea, que esté dispuesto a dar el primer paso. Había mucho que nos unía, por supuesto, al IADE con el Centro Cultural de la Cooperación y el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, porque tenemos raíces y una historia común, y por supuesto con la Facultad de Filosofía y Letras. También el Centro Cultural de la Cooperación se nutre de investigadoras e investigadores de Sociales, de Filosofía y Letras y de las áreas de arte, ya que tenemos nuestro departamento artístico. Aquí somos muchos los que venimos de Filosofía y Letras. Yo también vengo de Filosofía y Letras, pero soy anterior a ustedes. Ingresé en la facultad en 1970, estudié y me gradué en Historia. Amo la Facultad, así como todos amamos la universidad pública, pero, en definitiva, más allá de las nostalgias, suele decirse que nunca es imprescindible que sostengamos estas organizaciones y nucleamientos que juntan y aglutinan distintos afluentes del pensamiento y de la lucha política. Hoy leía que alguien decía: “vivimos tiempos difíciles”. Casi todos

acá estamos acostumbrados a muchos tiempos difíciles, y siempre hubo tiempos difíciles y mucho peores que este. Ese es el título de una obra de Dickens escrita hace doscientos años: *Tiempos difíciles*, que relataba la situación de la clase obrera inglesa por entonces, que era miserable y de gran sufrimiento.

Justamente, en estos tiempos difíciles es cuando hay que resistir y hay que luchar frente al avance de la ultraderecha, incluso con sus componentes irracionales y oscurantistas, que no habría que subestimar –porque está claro que no se deben subestimar–. En fin, tenemos que defender y multiplicar estos espacios, porque son agrupamientos y núcleos en los que nos podemos defender y explicar desde el punto de vista cultural e ideológico, y por supuesto desde la propia especificidad que implica esta Cátedra.

Más que nada, quería ratificar y valorar lo que hace esta Cátedra, porque tenía sentido cuando se imaginó y sigue teniendo un gran sentido en este momento. Muchas gracias.

## Marisa Duarte

Ahora, entrando ya en el contenido propiamente temático de la jornada, le voy a pasar la palabra a Carlos León, que en representación de la Cátedra Giberti, que va a hacer referencia al documento que se elaboró prestando especial atención al problema del trabajo rural y la agricultura familiar. El documento será publicado en *Realidad Económica*.

## Carlos León

**B**uenas tardes a todos y todas. Hace exactamente un año, en el mismo mes de agosto y en este mismo lugar, nosotros nos reunimos en las XIII Jornadas de la Cátedra Giberti para conmemorar y analizar los cuarenta años de democracia y repasar qué pasó con los sectores subalternos de la estructura agraria, que es la base de nuestro interés. Me refiero con eso a la agricultura familiar en todos sus aspectos: campesino, indígena, chacarero, etc., y a los trabajadores de las actividades agropecuarias.

El año pasado nosotros decíamos que la democracia de estos cuarenta años comenzó de manera muy condicionada por la dictadura militar en cuanto a la problemática agraria. Hubo cambios importantes en la legislación agraria, desaparecieron instituciones y todo eso condicionó el comienzo de la democracia en materia agraria, y fundamentalmente se inició un proceso de concentración, centralización y preparación para todo el período que se llamó genéricamente de “sojización”. Cuando comienza la democracia hubo intentos de revertir parcialmente los retrocesos que se dieron en materia agraria durante la dictadura, pero no se logró hacerlo del todo. Peor aún, llegamos a la década de los noventa con una economía liberal, con una política de desregulación que afectó muy profundamente la agricultura familiar y a los trabajadores rurales. Recuerden que el decreto de desregulación eliminó la mayor parte de las instituciones que tenían que regular las cadenas de base alimentaria. Desaparecieron instituciones e instrumentos de política y esto profundizó el proceso de concentración y centralización.

En realidad, tenemos que pensar que en los tres censos nacionales agropecuarios realizados en los cuarenta años de democracia, en cada uno de ellos, la cantidad de explotaciones destinadas a la agricultura familiar retrocedió. Para tener una idea, en el último, de 2018, en relación con 2002, desapareció el 25% de las explotaciones agropecuarias, especialmente las pequeñas y medianas.

La década de los noventa fue un golpe muy importante y se intensificó el proceso de concentración y centralización agraria, pero sin embargo la crueldad del capitalismo producto de esa etapa a nivel mundial no era como la que se ve en

estos días, en el sentido de que a pesar de golpear muy fuerte la agricultura familiar se inició y desarrolló un conjunto de programas para mitigar los golpes y las debilidades o el proceso de desaparición por el que pasaba la agricultura familiar. De esa época es el Programa Social Agropecuario, el Pro Huerta, Cambio Rural, el PROINDER... y podría mencionar una cantidad mayor de programas que mitigaron de alguna forma ese avance de la concentración y la centralización en el agro.

Todo eso fue importante porque hubo un aprendizaje del Estado en relación con la agricultura familiar en distintas partes del país. La interacción enriqueció el conocimiento de las posibilidades de generar instrumentos de política y dio lugar más tarde a que eso se cristalizara en objetivos un poco más importantes y profundos que estos programas específicos. Me refiero, por ejemplo, a los logros que se dieron en la primera década y media de este siglo, y les menciono algunos como la ley de extranjerización de la tierra; la ley que permitía la titularización de las tierras en comunidades campesinas; la nueva ley de trabajo rural, de diciembre de 2011, que fue un avance notorio respecto de la legislación de la época de la dictadura y aun de la anterior a la dictadura; la ley de agricultura familiar, que si uno la lee en este momento tiene objetivos muy importantes. Lamentablemente, no se reglamentó durante el gobierno de Macri ni durante el gobierno anterior, y cuando se lo hizo el año pasado fue de manera muy parcial.

También de este período es la creación de la Secretaría de Agricultura Familiar y del Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena. En algunos casos con objetivos firmes y bien planteados y en otros con mucha debilidad en su financiamiento.

120

¿Qué pasa hoy? Todos esos pequeños logros que se alcanzaron durante esos cuarenta años de democracia se están destruyendo o ya se han destruido. Se han destruido políticas que se habían creado y se vienen destruyendo las pocas instituciones que seguían vigentes. Conuerdo en que hubo períodos anteriores muy malos, pero creo que la agricultura familiar y los trabajadores agropecuarios están viviendo un momento de altísima vulnerabilidad, y si normalmente el proceso de concentración y centralización mostraba en cada censo que estábamos

perdiendo una cuarta parte de las pequeñas explotaciones, yo creo que en algunas regiones corremos el peligro de que la agricultura familiar desaparezca completamente.

¿Qué ocurrió? Al comienzo de este gobierno, con la fuerte devaluación del 118% más la desregulación de los servicios públicos, se creó una estructura de precios relativos que fue un impacto sumamente importante para el costo de vida de los pequeños agricultores, que pueden ser campesinos, indígenas o chacareros. Por ejemplo, la situación de los horticultores de las zonas periurbanas en el país es realmente tremenda, en el sentido de que han pasado de tener contratos de tres, cuatro o cinco años a tener contratos de seis meses, lo cual significa que tampoco pueden hacer inversiones en invernáculos para tener cultivos más intensivos. Entonces, todo esto está dando lugar a que a nivel hortícola los pequeños productores tengan que trabajar con altos costos y muy baja rentabilidad, esto es en parte lo que vemos todos los días en los negocios de frutas y verduras, los precios en sumas como nunca antes las hubo en nuestra historia.

A todo esto se agrega lo que ocurrió con el DNU y la Ley Bases, que prácticamente está destruyendo instituciones y los pocos instrumentos activos que quedaban para favorecer la agricultura familiar. Menciono solamente algunos: la eliminación del programa Pro Huerta, un programa que tuvo una duración enorme en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que llegó a millones de personas y fue altamente exitoso y copiado en otros países, y que se destruyó de un día para el otro; la eliminación del Instituto de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, con lo que quedaron en la calle centenares de técnicos que asistían a los agricultores familiares en todo el país; la eliminación de las pocas regulaciones que quedaban, como en el caso de la yerba mate, e incluso el financiamiento de la actividad ovina, que es importante en todo el país; la apertura indiscriminada de la importación, que incluye a los productos primarios. Hoy se están importando carne de cerdo, tomates y un montón de productos que son afines a la agricultura familiar, lo mismo que con el tema de la flexibilización laboral, que va a destruir lo que se había logrado con la ley de trabajo rural de 2011.

Todo esto es simplemente para tomar algunos ejemplos, pero nos ponemos a pensar lo siguiente: en el DNU y la Ley Bases se dejó de lado por ahora la adhesión de la Argentina al acta de UPOV 91, que es, por decirlo así, de patentes de semillas, por la cual las grandes corporaciones productoras de semillas prohíben a los agricultores utilizar su producción para sacar semillas para el año siguiente –lo que se llama “derecho al uso propio”–. Transitoriamente no ingresó, pero en cualquier momento va a haber un DNU por el cual Argentina firme ese convenio, lo cual va a ser un golpe muy grande para la rentabilidad de los pequeños agricultores. El otro caso es que está frenada temporariamente la ley de extranjerización de la tierra por parte de la justicia, que en cualquier momento nuevamente se va a volver a plantear como tema.

Otra cosa que vamos viendo es qué ocurriría con la privatización de las centrales hidroeléctricas. Muchas de ellas son las que proveen el agua de riego a una cantidad de colonias de agricultores familiares de las regiones. Vemos lo que va a ocurrir con el RIGI; ustedes saben que el RIGI tiene ocho sectores importantes, ocho sectores que de una manera que llamaría obscena son beneficiados por la política económica. Dos de ellos van a repercutir fuertemente sobre la agricultura familiar, como es el caso del sector minero y el sector forestoindustrial. En el primero de estos casos va a haber una apropiación del agua en la zona precordillerana y cordillerana y, en el caso del sector forestoindustrial, va a significar, independientemente de los efectos ambientales del desmonte, una competencia importante por la apropiación de tierras en zonas donde todavía falta la titularización, fundamentalmente de campesinos indígenas.

Lo último, y para terminar: ¿qué se puede hacer con todo esto? Yo creo que la rapidez y la profundidad de las transformaciones en lo que hace al tema que estamos tratando hoy, el de la agricultura familiar y los trabajadores rurales, hace que no podamos tomar esto como una de las tantas crisis que hemos tenido a lo largo de la historia de la Argentina. Es una cosa que creo que tiene una profundidad muchísimo mayor.

Pensamos que es necesario articular todos los esfuerzos que hay de las distintas organizaciones de agricultores familiares en distintos territorios con el objeto de

poder afrontar esta situación. Una base para tener en cuenta es lo que se ha logrado con la Mesa Agroalimentaria Argentina, en la que se reunieron la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT), el Movimiento Nacional Campesino e Indígena “Somos Tierra”, la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (FONAF), que une a varias organizaciones campesinas, e incluso dos agrupaciones que empezaron como chacareras, como es el caso de la Federación de Cooperativas Federadas (FECOFE), que es una federación de cooperativas que hoy está trabajando en diez provincias distintas en la región pampeana y otras regiones y que está haciendo cosas sumamente interesantes (además de la labor propiamente cooperativa está desarrollando proyectos con valor agregado industrial).

También está en la Mesa Agroalimentaria Bases Federadas, que es un grupo de chacareros que está trabajando muy bien, que se había ido de la Federación Agraria a partir de los cambios ideológicos que sufrió esta institución y desarrolla actividades interesantes para tratar de frenar o al menos atenuar mínimamente el proceso de concentración de la producción. Este grupo es dirigido por Omar Príncipe. Tanto Omar Príncipe como el vicepresidente de FECOFE estuvieron el año pasado en la jornada anual que hicimos. Ellos han presentado en la Mesa Agroalimentaria un proyecto de modificación de la ley de arrendamiento, porque la ley de arrendamiento está funcionando en este momento como una ley que concentra y centraliza la producción. En algún momento de las charlas esto se va a poder ver. La Mesa Agroalimentaria también ha desarrollado proyectos de ley que envió al Congreso pero que obviamente no se trataron nunca, como un proyecto de protección de territorios campesinos, un proyecto de formación cooperativa y otro de desarrollo agroecológico, que es realmente interesante.

Yo creo que esta es una base importante, y la Mesa Agroalimentaria tiene conciencia de esto, para tratar de incluir a muchas otras organizaciones de agricultura familiar que andan sueltas y que sería necesario que se integraran para poder dar cohesión al conjunto para, en primer lugar, comprender la gravedad de la situación en la que nos encontramos, además de hacer visible para el resto de la sociedad la gravedad de esta situación de la agricultura familiar y de los trabajadores agropecuarios, trabajar en planes regionales de necesidades y propuestas

y también para poder articular todos estos esfuerzos de los pequeños productores con otras instituciones que quizás no sean rurales, sino urbanas, pero que son fundamentales para darle fuerza a todo esto. Me refiero a sindicatos urbanos, organizaciones sociales, cooperativas, etc.

Muy sintéticamente, esta es la base del documento que elaboramos en la Cátedra y yo creo que se va a tratar en las dos mesas que siguen, así que les agradezco a todos.

## **Marisa Duarte**

Muchísimas gracias a todos por haberse tomado el tiempo para acercarse y hacer esta apertura. Ahora liberamos a nuestros colegas e invitamos a los expositores de la primera mesa.

Primera mesa

## La economía argentina y el sector agropecuario en la situación actual

### Marisa Duarte

Comenzamos ahora con el desarrollo de la primera mesa a cargo de nuestros invitados. Nos acompaña Carlos Katz, que es economista, un investigador de larguísima trayectoria, que además participa en distintos espacios que compartimos, de análisis de la situación económica. Lo que siempre aporta Claudio es una visión global y una llegada a tierra de estos temas, que tienen que ver con el desarrollo del capitalismo a nivel global. En segundo lugar le vamos a dar la palabra a Raúl Dellatorre, que es economista y periodista, y trabajó en numerosos medios. Es un conocedor de la economía de la pequeña y mediana empresa. Le pedimos un pantallazo de cómo está viendo estas transformaciones, no solamente a nivel general, sino también a nivel de la economía local y cómo se traduce eso en la pequeña producción. Por último, Diego Fernández, doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Buenos Aires, investigador y compañero de muchos años también, va a apuntar más directamente hacia la cuestión del trabajo en el sector agropecuario.

## Claudio Katz

**M**uchas gracias por la invitación. Muy buenas tardes. Es un gusto para mí estar en estas Jornadas donde seguramente voy a aprender mucho. A mí me solicitaron exponer una introducción general sobre cómo está ubicada la Argentina en las disputas de la economía mundial. Todos sabemos que el país recuperó gravitación internacional como abastecedora de materias primas, igual que el resto de América Latina. Tenemos litio, gas, metales, soja, cereales, que es todo lo que apetecen las grandes potencias. Tenemos el botín anhelado especialmente por Estados Unidos y China. Estados Unidos intenta capturar nuestros recursos naturales y de toda la región para reafirmar su control, vetando en el caso nuestro las inversiones de China en varios rubros, como energía, puertos y usinas. China, en cambio, ha conseguido un protagonismo también inédito en nuestro país, con los *swaps* en yuanes para financiar importaciones y condicionar las inversiones, y la Argentina es una prioridad regional para Estados Unidos, que no puede recuperar primacía mundial si no retoma el control de la región sobre la cual ha ejercido una dominación tradicional, y por esto ellos actualmente retomaron la doctrina Monroe, imponiendo un alineamiento contra China y contra Rusia de parte de toda la región.

El problema es que Estados Unidos ahora no logra recuperar primacía económica ni en nuestro país ni en la región. Trump no lo logró con sus políticas de proteccionismo. Tampoco lo logró Biden con la propuesta de relocalizar empresas norteamericanas en distintos lugares, regresarlas a la región. El viraje neokeynesiano que inició tampoco dio resultados frente a la “ruta de la seda” de China, que avanza y avanza. El proyecto alternativo de “América crece” que intentan en Estados Unidos no despunta porque el trasfondo del problema es que Estados Unidos no encuentra el sendero para revertir su decreciente productividad. Estados Unidos no afronta un “ocaso en flecha”, pero sí protagoniza una pérdida de competitividad muy visible frente a su principal rival; tiene conflictos internos cada vez más fuertes entre el sector globalista de las costas y el americanista del interior. Como siempre, recurre a un mayor belicismo en Ucrania, en el mar de China, en Medio Oriente, para contrarrestar su retroceso económico, y eso al final potencia la hipertrofia militar y los gastos improductivos. Cualquiera sea el próximo

desenlace de la elección entre Kamala y Trump, estos problemas estructurales de Estados Unidos van a continuar.

Por el contrario, China sigue avanzando y creciendo a un ritmo anual que duplica el de Estados Unidos con un modelo que combina los viejos cimientos socialistas con complementos mercantiles, con parámetros capitalistas, sin financiarización, sin neoliberalismo extremo, y en tan solo veinte años en América Latina China ha logrado una presencia sin precedentes, mezclando la audacia económica con la astucia geopolítica en lugar de los instrumentos imperiales de las grandes potencias, y apuesta a la supremacía económica. Por esa vía está acumulando beneficios en gran medida a costa de nuestra región, generando relaciones económicas de dominación con América Latina. Un indicio de esta diferencia entre Estados Unidos y China se vio la semana pasada o en la crisis bursátil. Hubo un día o dos de un desplome bursátil muy importante, que fue pasajero pero asustó a todos, y asustó porque, después de lo ocurrido en 2008 y 2009, cada vez que tiembla la Bolsa todo el mundo se asusta, ya que nunca se sabe si esa caída es coyuntural, estructural o si se repite lo que hemos vivido en esos años.

Esta vez la crisis empezó en Japón, que subió la tasa de interés para atraer capitales; siguió en Estados Unidos, donde se vacila mucho entre bajar la tasa de interés para evitar la recesión o subir la tasa de interés para paliar la inflación, y este temblor bursátil volvió a demostrar varios problemas estructurales de la economía norteamericana. El primero es la inflación, que se ha incrustado en la economía y nadie entiende bien por qué. No se sabe si es porque se encarecieron los alimentos o la energía, si hubo una gran emisión de deuda pública o si hay cortocircuitos en la cadena internacional de suministros; nadie sabe la causa, pero la inflación sigue como un problema subyacente que reapareció fuerte en la economía norteamericana. El segundo problema es la alta tecnología; cuando cayó la Bolsa lo que más se desplomó fueron las acciones tecnológicas, y hay un gran miedo de que se repita una burbuja tecnológica. Ahora, con el *boom* de la inteligencia artificial, que está absorbiendo inversiones gigantescas, nadie sabe muy bien si va a haber un correlato con inversiones con beneficios equivalentes a esas inversiones que se están haciendo. Después hay una duda muy grande sobre el efecto económico de la remilitarización tanto de Estados Unidos como de Europa. Nunca se sabe

muy bien si estos gastos militares reactivan la economía o la terminan hundiendo. Hay una duda fuerte y quizás lo que más preocupa es el lento pero sostenido avance de la desdolarización a escala global, con dos noticias importantes: una es que Arabia Saudita ingresa a los BRICS. Arabia Saudita es el proveedor de los petrodólares que sostienen el dólar. La otra noticia es que las sanciones económicas contra Rusia no dieron resultados, y eso termina consolidando un bloque monetario alternativo al dólar.

Es cierto que China también afronta problemas financieros. Hay una burbuja inmobiliaria ahí que no se termina de resolver, que llevó a la quiebra del principal grupo económico dedicado a la inversión en este sector. Hay también un problema de cobro de deudas a todos los socios de “la ruta de la seda”. Se están acumulando, pero China sigue creciendo, y ese es el dato básico. Sigue creciendo al doble que Estados Unidos, está compitiendo exitosamente con Estados Unidos y este escenario que acabo de describir les genera un verdadero dilema a las clases dominantes de América Latina, porque detalle más, detalle menos, todos saben que el panorama es más o menos así, y el problema para todos los grupos dominantes en América Latina es que mantienen una gran dependencia política, ideológica y cultural con Estados Unidos, pero al mismo tiempo los negocios están en China, están en Asia. Por un lado, ellos están tentados siempre de estrechar relaciones con el “padrino” estadounidense, pero Estados Unidos no les ofrece ni las inversiones ni los negocios que les ofrece China y por eso siempre hay una gran ambivalencia en la conducta de los grupos dominantes de toda la región. En el caso de la Argentina, lo vimos muy claramente en el gobierno anterior. Recuerden que con Fernández y con Massa el FMI presionaba, y entonces había concesiones al FMI, pero al mismo tiempo Massa se iba de viaje a China y negociaba nuevos créditos, incluso terminó aceptando el ingreso a los BRICS y la “ruta de la seda”. Esta es la ambivalencia, por un lado y por el otro.

Bueno, el gran cambio es que estamos en un escenario totalmente distinto. Ahora llegó Milei, y con Milei no hay ambivalencia, no hay dudas, no hay apuestas en dos campos. Hay una decisión muy nítida de someterse a Estados Unidos a pleno. Milei es muy permeable a la presión estadounidense para darle fin a todos los emprendimientos de China en la Argentina, las centrales hidroeléctricas, la

energía nuclear, los puertos, el litio, el eventual contrato de 5G. Milei, no todo su gobierno, es más fiel al Departamento de Estado que a las clases dominantes del país, y tiene que elegir con quién está. Primero está con Washington, después todo lo demás, y esto de ser un peón disciplinado de Estados Unidos lo hace viajar por el exterior, para ir a Davos, dar discursos en la línea de lo que quiere Estados Unidos y tomar esa decisión suicida de retirar a la Argentina de los BRICS. Estas bravuconadas no son gratis: estuvieron a punto de generar la cancelación del *swap* con China, y si se cancelaba ese *swap* entrábamos en cesación de pagos.

No es que esto no tiene consecuencias para la economía argentina, pero él está decidido a emprender esa ruta. Yo creo que Milei apuesta a eso y lo hace porque en la Argentina, en nuestro país, tiene el sostén económico de los grupos que representa. Son los grupos más alineados con la estrategia general de los Estados Unidos. Ante todo, es un exponente del sector financiero. El de Milei es básicamente un gobierno del capital financiero, de los acreedores de la deuda, de los bancos, y yo diría que dentro del sector financiero de los nuevos competidores de la banca tradicional, de estos sectores nuevos que quieren quedarse con la “torta mayor” de la actividad financiera. Es un defensor de la elite de unicornios tecnológicos transnacionalizados, este grupo que tiene tanta influencia en las redes sociales, y es un representante de las empresas extractivas, básicamente de energía y minería, que con el RIGI pretenden transformar la Argentina en un enclave de Elon Musk y de las empresas norteamericanas. En cambio, los otros dos sectores de peso en la economía argentina, por un lado, la cúpula del agronegocio, que está favorecida por la liberalización de la economía, pero también muy afectada por el manejo cambiario actual, y, por otro lado, el sector fabril, que es el principal perjudicado, con la terrible devastación de plantas industriales que estamos presenciando. Ese desplome, ese derrumbe que nunca se ha visto, de ninguna manera es consecuencia del ciclo económico o de algún hecho externo; es una exclusiva consecuencia de la política contractiva que introdujo Milei, una política destructiva extrema de orientación ultraliberal que ni siquiera es compartida por los socios derechistas de Milei en el mundo, con toda esta oleada de ultraderecha, con toda esta gente que comparte la pose contestataria, el autoritarismo reaccionario, el punitivismo, el antifeminismo, el anticomunismo delirante, el viejo nacionalismo militarista, pero no la política económica. Ojo con esto, porque Trump, Meloni, Le Pen, aceptan

las privatizaciones, aceptan las exenciones impositivas a los ricos, aceptan la desregulación laboral, pero tienen una política económica más tendiente a un giro neokeynesiano, hacia la regulación estatal, hacia el proteccionismo, hacia la intervención en la actividad económica que hacia el neoliberalismo delirante que tiene Milei.

En realidad, Milei es en mi opinión una especie de menemista a destiempo, o sea, un hombre que actúa como si estuviésemos en los años noventa, como si estuviésemos en la era Thatcher, en la era Reagan o en la de la caída de la Unión Soviética y el comienzo de las privatizaciones. No se da cuenta de que ese momento de auge de la globalización neoliberal ya se acabó hace rato. Estamos en el agotamiento de esa etapa y por esa razón todo ese ajuste ultraliberal que él está llevando a cabo, además de pernicioso, es completamente inviable, está fuera de época. No es posible llevarlo adelante en los términos en que él lo está intentando, y eso se verifica en que en mi opinión la primera fase del plan Milei ya fracasó por completo. Lo que esperaba Milei, pasados seis o siete meses de su gobierno, era un rápido ajuste que suscitara la confianza de los acreedores, que viniera un gran crédito externo por esa confianza, que estabilizara la moneda y, más o menos, a partir de eso, emprender el camino que se había trazado; en realidad, lo único que ha logrado hasta ahora es un monumental ajuste de los ingresos populares, una catástrofe del consumo, una demolición total de la clase media. Salvo eso, en todo lo demás su gestión es un fracaso completo.

El ponderado ordenamiento fiscal de Milei es un malabarismo contable, porque todo lo que corta de gastos lo pierde con la recaudación, y si uno tiene una recesión tan grande corta y corta, pero cada vez cobra menos y finalmente es como un gato que se come la cola. Tiene que hacer más ajustes por recaudar menos. Esta inflación que se enorgullece de haber bajado está en los promedios del gobierno anterior. Él imaginó, nos hizo el verso de que había 17.000%, después nos dijo que había subido a 25% por lo que él hizo, y ahora la llevó al 4%, que es lo que teníamos antes. ¿Dónde está el mérito? ¿Estamos bajando la inflación o estamos volviendo al punto en que la agarramos? Esto es lo que está haciendo. Además es igualmente inútil todo esto que está haciendo, esta ficción contable de trasladar deuda del Banco Central a la Tesorería, y, sobre todo, con todas estas

acciones ha creado un problema cambiario que él no esperaba, que no estaba en su proyecto, que ha encarecido la economía argentina en dólares, y como no quiere devaluar, para evitar un mayor descontrol de los precios, ahora está embarcado en una improvisación, en una aventura financiera de malvender dólares, vaciar las reservas, todo para bajar el dólar paralelo buscando desesperadamente créditos, incluso con este empeño del oro. Lleva el oro simplemente para que le den un poco de dólares, y después el oro quedará en manos del que decida enjuiciar a la Argentina.

¿Y a qué apuesta? Ya que no viene el crédito, que venga el dinero que necesita, apostando al blanqueo o a algunas privatizaciones improvisadas, como vender tierras del ejército, regalar concesiones de las empresas hidroeléctricas, todo para evitar la devaluación. Para evitarla, ahora está forzando una depresión económica infinita. Esta depresión es un enfriamiento hasta que la economía sea un desierto total, y si la economía se sigue demoliendo va a bajar la inflación y todo lo demás, pero ese va a ser el cementerio total donde, sobre la base de una depresión sostenida, cae la inflación. Ahí el producto bruto se hunde por completo, y por eso ahora hay tantos temores del “círculo rojo”, los grupos de poder que ganaron fortunas en los seis primeros meses de Milei, pero que perciben un deterioro sin fin de esta política económica. Ellos saben que de acá en adelante hay un escenario económico muy crítico por varias razones: la primera es la deuda. El año que viene hay vencimiento de la deuda y no se puede pagar ni remotamente. Algo de lo que va a vencer deberá ser reprogramado y nadie sabe cómo se va a hacer. En segundo lugar, ojo con tanto *carry trade*, con tantas maniobras raras, tanta “bicicleta financiera” con los bancos, porque lo único que hacen los grandes bancos es apostar a la refinanciación del Estado, y siempre eso pone en peligro la propia consistencia de los bancos. Por otra parte, hay una fragilidad muy grande de la Argentina ante una crisis internacional. Si esta caída de la Bolsa se repite, inmediatamente el riesgo país va a subir, los bonos van a caer y, claro, esta vez van a decir: “menos mal que tenemos el cepo, porque no se nos van los capitales”, pero en la balanza comercial el impacto sería muy significativo.

Es decir que estamos bajo un modelo económico que es ultradestructivo, pero al mismo tiempo es inviable, y a tal punto es inviable que cuando ellos tenían todo

a favor; cuando aprobaron la Ley Bases hace un mes, había un reflujó del movimiento popular, pero la crisis afloró a pleno, porque es una crisis derivada de una política económica destructiva. Aquí no hubo guerra, no hubo pandemia y estamos en una situación social peor que en 2001. La esperada recuperación en V, en U o en L no aparece. ¿Qué espera Milei a esta altura del partido? Lo único que espera es que Trump gane las elecciones y que si eso sucede le dé el crédito a la Argentina, pero si eso ocurre llegaría el primer trimestre del año que viene. Hay que llegar hasta ahí y después, ¿quién dijo que si Trump gana la elección, con todas las preocupaciones que tiene lo primero que va a hacer es darle un crédito a la Argentina? ¿Y si Trump no gana las elecciones? La estrategia de Milei depende de caminar por un abismo en una forma tan arriesgada que nunca se sabe cómo termina.

Me parece, para concluir, que el futuro del proceso que estamos viviendo con Milei depende más de variables políticas que económicas, porque la economía termina ajustándose al contexto político. Yo creo que aquí hay tres planos claves que van a ir dirimiendo lo que suceda. El primero es que el principal objetivo de Milei, la clave por la cual él está gobernando este país, es que viene a cambiar las relaciones de fuerza con el movimiento popular, relaciones de fuerza históricas, de décadas. Milei viene a destruir los sindicatos, a arrasar los movimientos sociales y a quebrantar las organizaciones democráticas. Como viene a hacer eso, la clase dominante lo tolera y le perdona las exuberancias y acciones que no hubiera aceptado de nadie, pero mientras él pueda hacer eso, que es lo que ellos esencialmente quieren, van a permitirle que siga ensayando esta gestión, y habrá que ver si doblega o no el movimiento popular: eso no se sabe. A principios de este año hubo dos huelgas muy importantes, hubo una marcha educativa muy importante y después se verificó un reflujó determinado, en mi opinión, por la expansión del desempleo y la intimidación que genera la represión, pero la moneda está en el aire y veremos qué sucede aquí.

En segundo lugar, Milei necesita construir, para afirmarse, una base propia y callejera como la que tienen Trump o Bolsonaro, o la que tiene Le Pen, y no lo está logrando, porque es muy difícil crear esa base con semejante crisis económica, pero utiliza cualquier cosa para intentarlo de nuevo, como el escándalo con Alberto Fernández. Tiene un aparato de *trolls* que opera en las redes sociales

como una especie de fuerza de choque libertaria, pero él no está generando esa base propia que necesita para afirmarse en su continuidad.

En tercer lugar, necesita cohesionar su fuerza política, y aquí acumula fracaso tras fracaso en el parlamento, tiene zancadillas por todos lados, de Villarruel un día, de Macri el otro y de toda esa fauna delirante de diputados libertarios que hacen cosas inconcebibles. Algún día se escribirá la ficción de quién es toda esa gente.

Por lo tanto, en conclusión, yo creo que la continuidad de lo que estamos viviendo no es inevitable, no es inexorable, creo que podemos derrotarlo. Los que estamos en la vereda opuesta podemos derrotarlo; lo demuestran los triunfos que hubo contra la derecha o la ultraderecha en muchos lugares donde se luchó, como en Bolivia, en Brasil con el golpe de Bolsonaro, en México, lo que está en juego en Venezuela y también en un lugar, quizás importante como referencia para nosotros, que es Francia, allí hubo un gran alivio porque había una gran amenaza de victoria de Le Pen y se produjo un sorprendente y positivo éxito de la izquierda, esto se logró con movilización popular, unificando candidatos, con planteos programáticos radicales y, en algunos planos del movimiento social de la historia de las líneas de acción política, la Argentina puede tener algún punto de parentesco con lo que sucede en Francia.

Por eso hay que mirar esas experiencias, hay que apostar a esos caminos, y me parece que un paso importante en esa dirección es proyectar alternativas, discutir, debatir, elaborar, desarrollar programas alternativos en ámbitos como este, donde nos reunimos, discutimos, aprendemos y trabajamos evaluando problemáticas específicas. Eso sirve para esclarecernos, para entender la realidad y para seguir luchando por terminar con esta pesadilla que tenemos ahora, pero tuvimos muchas pesadillas en el pasado, las superamos y estoy seguro de que vamos a superar la que tenemos ahora.

## Raúl Dellatorre

**M**uchas gracias. Antes que nada, el agradecimiento por la invitación a participar en este espacio y, desde un punto de vista personal, ¡qué alivio es entrar en este lugar! Cada uno de ustedes sabe lo que está pasando afuera, y uno que está permanentemente en contacto con esa realidad por una cuestión de oficio, más allá de la voluntad propia de participar de estas peleas, como recién lo describía Claudio Katz con muchísima precisión, estamos viviendo una etapa nefasta, como decía Juan Carlos Junio: “los tiempos difíciles” que nos tocan vivir, y esto de reunirnos a discutir, a pensar en conjunto, a tratar de avizorar un destino diferente, tiene un valor tremendo, y esta casa, este Centro Cultural, significa mucho para todos nosotros. No sé si llegamos a valorar suficientemente que en estas circunstancias contemos con un espacio como este y poder juntarnos hoy a debatir, discutir, y en otros momentos incluso a ver una obra de teatro o lo que sea en un lugar que sentimos propio. Cada vez que uno entra acá se encuentra con un amigo con el cual charlar y conversar. Así que es un abrazo al alma cada vez que se viene al Centro Cultural de la Cooperación.

Vamos a entrar un poquito en tema, que, como decía Claudio, obviamente todas estas cuestiones esperan una respuesta política más que técnica o económica, pero vale lo técnico o lo económico para entender el fenómeno, para analizarlo y estudiarlo y sobre todo, como decía Carlos León, para visibilizarlo, porque son problemas que están invisibilizados. Yo creo que necesitamos mucho de este intercambio de miradas para llegar a conclusiones. Ninguno viene acá con la verdad revelada, sino a compartir una mirada propia, así que eso es lo que voy a tratar de hacer con el tema de la situación actual: cómo vinimos, cómo llegamos a esta situación actual, esta nueva estructuración que hay en la agricultura desde ya hace unos cuantos años, cómo se viene planteando y por qué necesitamos revisar algunas cuestiones para entender qué papel juegan estas organizaciones gremiales productivas que mencionó también Carlos cuando hablamos de la Mesa Agroalimentaria, cuál es el espacio político que deberían ocupar y cómo se las acompaña. Me parece que todo eso es el gran desafío que tenemos por delante.

En principio, me parece que ya veníamos desde hace un tiempo con un proceso de concentración económica muy fuerte, que es la concentración económica que tenemos en general en las distintas actividades, pero con particularidades en el caso del agro que obligan a tener una mirada distinta de la que quizás tuvimos tradicionalmente. No le estoy hablando tanto a los especialistas e investigadores del tema, que lo conocen mucho mejor, pero en general, incluso desde los sectores del campo nacional y popular, por ahí todavía estamos hablando de la oligarquía agropecuaria y algunos otros conceptos que están bastante afuera de lo que es la realidad en el terreno del campo y en cambio tienen un protagonismo esencial que no siempre he visto, esto que también mencionó Claudio Katz, que es el tema del poder del capital financiero, también en el sector agropecuario.

Me parece que una demostración de esto la tuvimos, aunque no haya sido percibida por muchos, con la crisis del año pasado, la crisis de la sequía en el campo. Cayó muchísimo la producción en uno de los granos principales, a la mitad de la producción, y sin embargo hubo sectores que ganaron mucha plata con esto, justamente, los sectores financieros que especularon con esto. Aprovecharon la caída de los precios en dólares de los campos y especularon con eso. Compraron y expandieron así su poder sobre este sector. Se beneficiaron del perjuicio de otros. Esos otros son, casi siempre, pequeños productores o pequeñas organizaciones rurales que son las víctimas de esta explotación. Una de las formas en las que se puede plantear el tema –repito que no estoy tratando de dar lecciones a los expertos e investigadores, sino que trato de explicar esto hacia afuera, hacia los que no estén especializados, para que puedan entenderlo– es ver la explotación en el sector agropecuario como un esquema que funciona en tres pisos.

Un piso es el dueño de la tierra, que ya no es el estanciero tradicional, sino que ese dueño puede ser un capital muy grande que tenga otras actividades en las cuales es muy fuerte y tiene esto, el campo, como una inversión financiera. Es el caso de IRSA, por ejemplo. Eduardo Elsztain es uno de los grandes terratenientes del país. El grupo IRSA es a la vez dueño de los shoppings, como si esto no tuviera nada que ver, pero todo negocio financiero de un grupo diversificado tiene que ver con lo demás. Entonces, IRSA se expande en diversos negocios, los grandes emprendimientos inmobiliarios que tiene en la ciudad de Buenos Aires, que consiguió

en parte gracias a favores de los gobiernos que han pasado por acá. Pero también tiene grandes explotaciones o grandes campos dedicados a la explotación, aunque no sean ellos mismos quienes los hacen producir.

Hay un segundo piso, más allá de los dueños de la tierra, que son los contratistas que trabajan la tierra, contratados por alguien para hacer la siembra y la cosecha de una tierra que no es propia. Es como una especie de clase social diferente dentro de lo que es la explotación agropecuaria. Escuché alguna referencia a que en la Argentina hay casi 10.000 propietarios de maquinarias y equipos agrícolas que hacen esta labor. Cada uno de ellos puede significar una empresa distinta o asociarse entre ellos, pero estamos hablando de miles de empresas que cumplen este trabajo de ser contratados para la siembra o para la cosecha, en particular en el sector de la soja, donde no es mucho más que eso lo que se hace para conseguir ese producto tan valorado a la hora de exportar.

Después hay un tercer piso, o sector de la actividad, que es importante visibilizar, un tercer piso en la estructura de este edificio de lo que es hoy la explotación agropecuaria, que son los pooles de siembra, que alquilan un campo y llaman a un contratista, que les produce el grano que después le venden a un gran exportador. Este sector de campesino no tiene nada, de productor tiene menos y quizás ni siquiera haya ido alguna vez de visita al campo. El pool de siembra junta una serie de capitales financieros, alquila distintos campos y los pone a trabajar en mano de un contratista, para luego comercializar el producto que extrae. Este negocio financiero espectacular, el de los pooles de siembra, es hoy uno de los grandes protagonistas del negocio agropecuario.

De los tres sectores que nombré, los dueños de la tierra y los pooles de siembra son capitales financieros, uno porque tiene la tierra para valorizarla y alquilarla y el otro porque alquila esa tierra, le pagan al contratista y esperan sacar una renta financiera con la venta de los granos. En el medio está el contratista, que es el que hace el trabajo como empresa, con su maquinaria y unos pocos empleados que desarrollan la actividad.

En el medio de todo eso queda el productor, pequeño o mediano, que tiene que buscar qué espacio le queda libre fuera del que atrapa ese gran negocio financiero, para poder producir y obtener algún resultado de su trabajo. Digamos que es el sujeto secundario en este esquema, un actor marginal cuando medimos en volumen o en valor comercial este proceso de producción. Por lo menos es lo que sucede en las zonas productoras ocupadas por los granos exportables.

Hay otro tipo de producción, que no es exactamente igual. Quizás el esquema en producciones regionales tenga sus particularidades, que tampoco son iguales unas a otras. No es igual la situación de los yerbateros de Misiones que la de los productores de frutas del Alto Valle. Entonces, puede llevar a un error muy grave hablar de “el campo” como si se tratara de una estructura y un modo de producción homogéneo.

Pero si hablamos de los productos exportables, de las zonas agrícolas dedicadas a cereales y oleaginosas vinculados al comercio internacional, este esquema de tres pisos que mencionaba antes es el que se ha ido imponiendo en perjuicio del pequeño productor, de la agricultura familiar y, como veremos, de la población consumidora de alimentos.

Un proceso que llevó a la concentración de la tierra en unidades de producción cada vez más grandes, pero desplazando a pequeños y medianos productores que, en una alta proporción, directamente desaparecieron como tales.

Convertido en un hecho financiero antes que productivo, los precios del campo y de su alquiler se hicieron cada vez más prohibitivos para pequeños productores. Mientras que, quienes concebían la actividad como un negocio meramente financiero, se expandían.

Hoy el 70% de las tierras en explotación en la Argentina están arrendadas. Esto significa que el 70% de la superficie –no el 70% de los productores o de los dueños, porque sino daría un número diferente– responde a este esquema, con lo cual acá tenemos un fenómeno que en principio debería llamar la atención. ¿De qué hablamos cuando hablamos de producción agropecuaria? ¿Con quién estamos

dialogando cuando hablamos de políticas públicas para el campo? Porque detrás de esto lo que va a aparecer claramente como el primer dilema político que se nos presenta es: ¿quién debería ser el sujeto agrario? En este esquema de empresas financieras, de financiarización de la explotación agropecuaria, ¿qué lugar se le asigna al productor tradicional, el chacarero, el mediano y pequeño productor, la unidad familiar de producción, las cooperativas?

Ese esquema de producción tradicional, que tuvo muchos mecanismos que intentaron protegerlo desde el Estado durante mucho tiempo, hoy aparece totalmente arrinconado frente a esta política violenta y ofensiva de avance del gran capital financiero. Porque, como negocio, es perfectamente sustentable el modelo de producción agropecuaria sin campesinos, sin chacareros. Y que esto siga funcionando con dueños de grandes extensiones de tierra y con pooles de siembra que alquilan los campos y contratan a quien tenga las máquinas para sembrar, inocular los nutrientes y cosechar, para luego venderle los granos al exportador.

Es más, un funcionario del área me decía, alguna vez repasando esta realidad, que el volumen de producción para asegurar la exportación no depende de la estructura de producción que se elija. Antes de la sequía habíamos llegado a los 140 millones de toneladas de granos de producción y en ese momento se planteaba como objetivo llegar a los 200 millones de toneladas. La pregunta que hacía y se respondía aquel funcionario era: “¿podemos llegar a los 200 millones haciendo todo mal? Sí, ¿por qué no? Si seguimos con este ritmo de concentración, si seguimos expulsando productores, claro, vamos a llegar a los 200 millones de toneladas”.

Ahora, 500 o 1000 empresas financieras van a manejar este negocio y 500.000 productores pueden quedar sin trabajo o ser expulsados de la tierra. Ese es el tema político. Ahí está la cuestión política de qué queremos hacer con la producción agropecuaria, con la riqueza de los campos de este país, y si estamos dispuestos a dejarlo en manos de ese capital financiero voraz y cada vez más concentrado. Porque si la meta es producir más o exportar, ese esquema expulsor de mano de obra en el campo también garantiza el resultado.

Acá es donde empiezan las dificultades de comprensión de cómo se mide lo que está bien o está mal. ¿Producir más es la cuestión? Bueno, tenemos un sistema tributario que va a castigar más al productor o al capital productivo que a la renta financiera. Si la renta financiera es la que atrae los capitales que van a ponerse al servicio de la producción, van a escuchar decir que no hay que gravarla. Pero esos capitales financieros no se van a poner en funciones de la actividad productiva para generar más trabajo. Al contrario, llegaron para reemplazar al capital productivo y convertir el negocio de la producción en un negocio financiero.

Y no estamos hablando de una creación de la era Milei. Esto empezó mucho antes, Milei simplemente va a permitir que se siga acelerando el proceso.

Otra consecuencia de todo esto es, que es la segunda pregunta de fondo que hay que hacerse: ¿este esquema garantiza la producción de los alimentos necesarios para la producción? Si este gran capital financiero es el que va a tener la posesión de los medios y el manejo de la producción, va a decidir en función de con qué producción va a hacer el mejor negocio. Obviamente, es un modelo que va a favorecer, va a privilegiar la exportación de granos. Antes que producir alimentos para el mercado interno, antes que industrializar la producción agropecuaria, salvo en productos de elaboración en un solo paso, como los aceites y las harinas, va a optar por destinar los campos al producto primario que le demandan desde el exterior.

La única opción de volcar la producción para el mercado interno es si se cumple una condición básica para este capital financiero dominante: que el mercado interno esté dispuesto a pagar por la materia prima tanto como paga el comprador del exterior. Porque ni siquiera se plantean el tema de producir para exportar, porque es más complicado, se necesitan otros costos, otra estructura, y se necesita otra búsqueda de mercados para poder colocar la producción en la exportación.

En la exportación de granos está todo dado; es acercarse a la ventanilla y ofrecer el producto, porque del otro lado está el cliente esperando para comprarla. Además tenemos el fenómeno que se vincula con esto que es el de la enorme con-

centración que hay también en las exportaciones de granos, en las compañías exportadoras, dueñas de los puertos, y la falta de controles sobre precios de transferencia, toda una serie de elementos que todavía vuelve más atractivo el negocio de vender *commodities* y no meterse en armar cadenas de producción de bienes elaborados.

Recién se mencionaron algunos datos que revelaban las diferencias entre los censos de 2002 y 2018. En ese período desapareció una cuarta parte de las explotaciones existentes. Hay un fenómeno de expulsión de los pequeños productores. Y los que quedan pueden tener niveles de producción incluso inferiores a los anteriores, porque se van achicando también en su producción con el tiempo, ya sea porque tienen menos campo o porque tienen un campo que está en una zona más alejada de las grandes zonas productivas, que van tomando estos grandes dueños de la tierra y los pooles de siembra para explotarlo; así van desplazando, corriendo, a los más chicos.

Y por el otro lado crece el número de grandes productores, es decir que va en aumento la cantidad de grandes explotaciones que se suman al nuevo esquema. Este es el modelo actual de producción agropecuaria, que también genera un modelo de producción de alimentos y tiene este tipo de problema, porque producir alimentos es cada vez menos conveniente para esos dueños de la tierra y por lo tanto el alimento termina siendo más caro, en primer lugar, porque la producción está limitada en cuanto al crecimiento y, en segundo lugar, porque esa producción de alimentos también queda en manos de sectores monopólicos que van a aprovechar la circunstancia de ser menos y traducir eso en mayores precios.

Decíamos que teníamos también un aumento de la producción de granos cada vez con menos productores y veíamos cómo esto se va convirtiendo en un modelo en el cual la Argentina, como describía Claudio Katz, es cada vez más dependiente de los dólares que pueda traer ese modelo. Y del poder que tienen estos sectores, incluso a nivel de exportadores, para pesar en la disputa por las distintas formas de transferencia, ya sea por el valor del dólar o por el esquema impositivo. Y además tienen un enorme peso para incidir en todo lo que sean políticas públicas y los afecte.

Finalmente, pregunto ¿qué pasa entonces con todos esos sectores que son marginados? En realidad hay un vínculo muy directo con estos sectores, porque no es una cuestión de ser solidarios con el pobre pequeño productor agropecuario, sino que estamos todos involucrados en cuanto decidir qué sistema de producción de alimentos queremos como país.

Cuando se juntan los ruralistas y creen que hablan nada más que para ellos y que no los escucha nadie que esté viviendo una situación diferente, dicen: “somos capaces de producir alimentos para 400 millones de personas en el mundo”. Pero ¿no saben que hay 20 millones de argentinos que no se están alimentando? ¿Se están burlando de ellos? ¿Cómo es el tema?

Lo más probable es que ni siquiera se den cuenta de que los están escuchando, pero sí hay un interés directo y una empatía de intereses entre esas familias que no pueden comer, esos productores que no pueden trabajar y todo consumidor que está pagando cada vez más caro los alimentos o debe dejar de consumirlos.

Ahí sí entra a jugar lo que está pasando ahora, las novedades que trae un nuevo gobierno. Todo esto se profundizó al extremo en el sentido más negativo posible, obviamente con Milei. Como decía Claudio, Milei es un gran representante y un gran defensor del capital financiero. Ese es el espacio que se siente mejor representado por él y saben que los beneficios van directamente para ellos. ¿Se puede esperar que Milei haga algo en contra de la concentración económica que se está dando en el campo o que se ponga en contra de la financiarización de la producción agropecuaria? No, todo lo contrario.

Ahí aparece el tema de cuál es la respuesta política que tenemos para esto. Evidentemente, esa respuesta política pasa por rodear estos sectores de la pequeña producción, en parte representados en lo que es la Mesa Agroalimentaria, dotarlos de un proyecto nacional que piense este tema y le dé una respuesta alternativa.

Sin entrar en la complejidad de todo el abordaje de un modelo económico y social, tomemos solo la producción de alimentos. ¿Hacia dónde queremos ir? ¿A una producción de alimentos que garantice que ese alimento no solo sea suficiente

para alimentar a toda la población, sino que además sea accesible para toda la población? Ahí sí empiezan los problemas, porque los dos modelos no son lo mismo. Este modelo de concentración y financiarización no lo garantiza. Y si se acepta que ese modelo es la realidad impuesta, ¿cómo se hace para ayudar al pequeño productor, para promover la producción de alimentos más económicos o facilitar la existencia de pequeñas unidades productivas? Nunca será suficiente. Hay que pensar un modelo completo de producción de alimentos en manos de estos pequeños productores, un modelo que se haga con productores que tengan el interés fundamental de producir y poder trabajar de eso, no de sacar una diferencia financiera para llevársela del país o hacer otro tipo de negocio, que es lo que pasa con el modelo actual.

Un modelo de productores que encuentre en ese lugar donde produce la posibilidad de una vida digna, esto que llaman “arraigo”, es decir que ese productor se pueda asentar en ese lugar y sentir que allí puede vivir bien y no necesita huir hacia algún conurbano o alguna área metropolitana para resolver su vivir: un productor que además produzca lo que la gente necesita consumir, no lo que alguna gran empresa necesita exportar.

Esto no se va a ser posible sin participación del Estado: se podrán juntar en una mesa agroalimentaria, hacer propuestas y les va a pasar lo que contaban que les pasa: que el proyecto llega, pero no lo trata nadie, porque ni siquiera tenemos sectores políticos de este lado que entiendan que esto es fundamental y que hay que posicionarse detrás de esto. No miden las consecuencias sociales y productivas que provoca la ausencia del Estado, pero tampoco las políticas, porque esto termina volviéndose en contra hasta desde el punto de vista político.

142

Este es un problema fundamental, un problema para visibilizar y preocuparse por cómo hacemos para que lo visibilicen aquellos que no entienden demasiado cómo funciona este sistema, para entender que esto los afecta a ellos. El estudio de estos temas no es una inquietud intelectual, es parte del eje sobre qué modelo de país vamos a tener y dónde vamos a estar parados en ese modelo de país o, mejor dicho, qué va a hacer ese modelo de país con nosotros porque o nos deja afuera o nos deja adentro.

Para que nos deja adentro tiene que ser un sistema distinto al que está funcionando hoy. Tiene que ser otro que incorpore a los pequeños y medianos productores, a las cooperativas. Y los sectores políticos deben estar detrás de un proyecto que entienda que esto es importante, que hay que diagramarlo, hay que explicarlo y hay que lograr algún tipo de empatía con estos sectores que hoy siguen pensando que desde la población urbana esto no nos importa en nada, que estamos en una vereda absolutamente diferente, que no tenemos nada que ver con ellos, y a la vez es necesario explicarle a la población urbana que estos sectores de la población tienen que tener su lugar de trabajo donde corresponde para que puedan producir y para que uno pueda llevarse los alimentos que corresponden a la casa y la familia.

Y no como pasa hoy, que ese ciudadano urbano está comprando productos en el supermercado; incluso hoy, fines de agosto de 2024, estamos comprando productos importados, alimentos importados, como si no tuviéramos capacidad para producirlos. Una última cosa: ¿saben quiénes los importan? Las mismas empresas monopólicas que tienen en su capacidad el dominio de la producción interna, porque para ellos es negocio. Si lo importan más barato que lo que cuesta producirlo, dejan de producir. Total, se va a vender bajo la misma marca y la clientela no se va a perder. Piensan: “¿a quién le importa si está consumiendo un producto nacional o uno importado, si lo está consumiendo igual que antes y además pagándolo igual que antes?”. Porque, encima, el monopolio importador trae el producto más barato, pero no lo va a vender más barato. ¿Para qué si ya tiene el monopolio del mercado?

Mi preocupación es que quizás esos empresarios tengan razón. Quizás no nos esté importando eso y nos debería importar. Gracias.

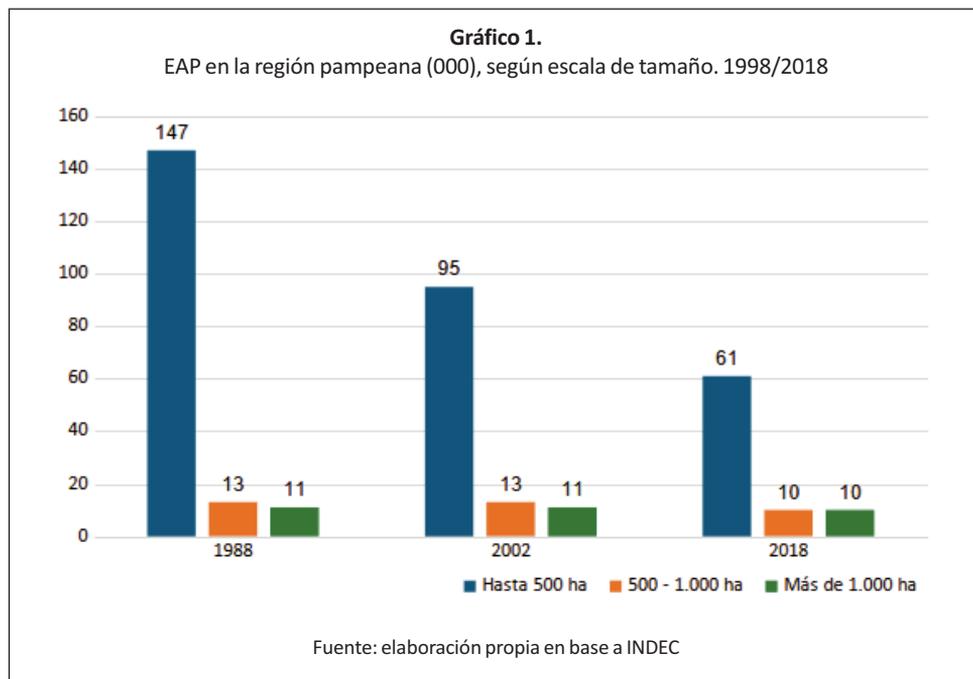
## Diego Fernández

**H**ola, buenas tardes, es un gusto estar acá, disculpen que esté un poco desmejorado de salud. Agradezco a la Cátedra Giberti y al IADE la invitación a participar. Yo trabajo en el Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, esta se trata fundamentalmente de una presentación más numérica o técnica que la de los anteriores expositores sobre temas que investigo, vinculada con la economía agraria, y puntualmente con la concentración del capital en el agro, que es sobre lo que más voy a hablar.

Quizás todos los aquí presentes entienden que de golpe el problema más grande, que está llamado a unificar a una porción enorme de la población, más temprano que tarde, es el gobierno que tenemos, con su política de cesión de la soberanía, de concesiones insoportables al gran capital extranjero, de exacerbación de los índices de desigualdad. Lo que ha pasado en estos meses con el índice de Gini, que determina la desigualdad en el ingreso, es trágico; y en esa disputa, que va a tender a crecer –no soy determinista, pero parece casi inexorable que se registre un aumento de la conflictividad–; quería destacar lo que señaló Claudio Katz sobre la necesidad de la *propuesta*, porque como dijeron León y Dellatorre, lo que tenemos acá es una exacerbación, en el peor sentido posible, de problemas que ya teníamos. Lo que vemos ahora es un agravamiento hasta situaciones insostenibles de problemáticas que ya venían corriendo a paso acelerado. Por eso el tema de la *propuesta*.

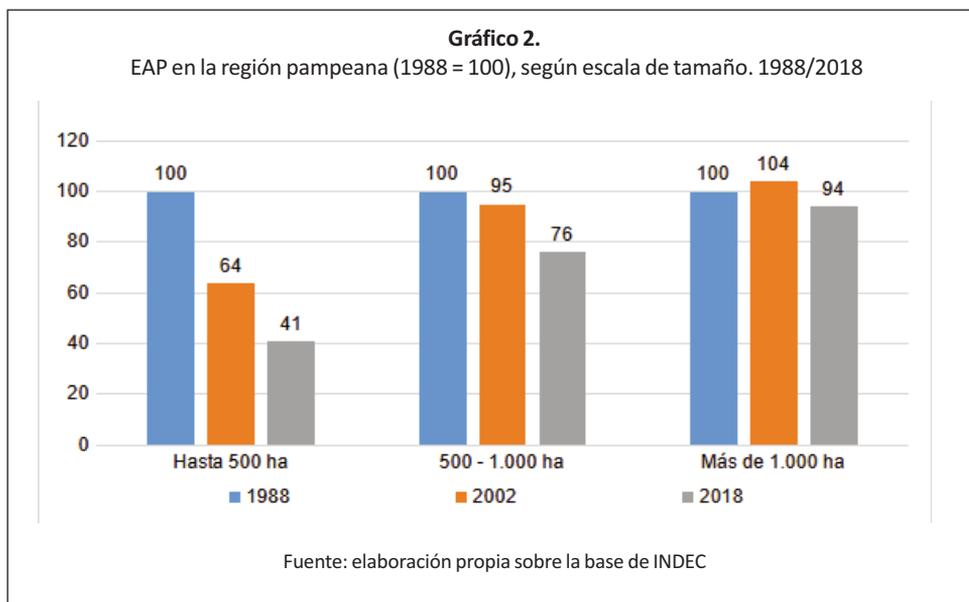
Permítaseme aquí la opinión puramente política sobre la necesidad de una buena propuesta, porque no va a convencer simplemente el decir: “esto es terrible. Volvamos a lo que había”. Lo que había eran problemas que ahora se agravaron, pero lo que necesitamos es una solución de estos temas.

Esta primera parte de la exposición será referente a los productores rurales en la región pampeana, considerando las principales provincias: Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires. Así es como evolucionó en los censos la cantidad de productores, mostrada en el gráfico 1.



En el cuadrante de arriba vemos los números absolutos: cuando empieza la década del noventa había algo así como 150.000 productores rurales de hasta 500 hectáreas. Es un corte muy *a grosso modo* que armé para la presentación, pero veamos lo que pasa con esos productores (y estamos incluyendo allí a algunos de tamaño bastante respetable). De esas unidades quedó un 40% cuando se hace el último censo, en 2018, con una base de 100 para 1988, luego medida en 2002 y 2018, en el panel de abajo a la izquierda del gráfico 2 están los productores de hasta 500 hectáreas, y de 100 se observa que quedan 41.

A este paso no va a quedar nadie... por cómo se ha exacerbado ahora, sumando lo que ha pasado en la sequía, que no está contabilizado pero seguramente fue también muy fuerte. Algo novedoso es la disminución en el número de productores de entre 500 y 1000 hectáreas en la región pampeana ("lindo predio", digamos). Hay una



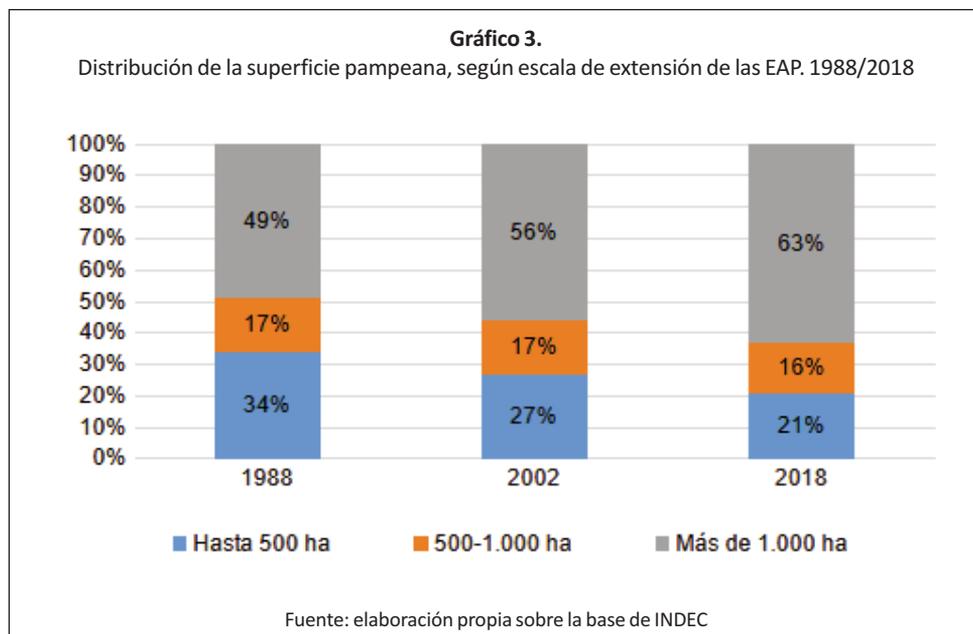
caída del 25% entre los censos. Pónganle que una parte es achacable a una menor cobertura en el censo 2018, pero de todos modos la caída es importante.

En superficies mayores a 1000 hectáreas sí hay una estabilidad total, porque el escaloncito que descienden puede atribuirse a la menor cobertura que tuvo el último censo, una menor capacidad de captación.

Estas variaciones son producto de lo que sucedió en estas tres últimas décadas: la peor cara la vimos en los noventa, con la desregulación total, el desensamble de numerosos organismos que había de contención para productores de tipo familiar o chacarero; muy vinculado también al tema del crédito, con las tasas de interés predatorias que hubo en esa década, y posteriormente la tendencia se mantiene en los 2000, cuando aflojó mucho la tensión por la posibilidad de quebranto que hubo en los noventa, producto de la gran devaluación que marcó el comienzo de la década para estos productores de cultivos exportables y del auge de los precios que hubo en el nuevo siglo. Ahí tenemos entonces menos tensión en el sentido de

la pérdida, del remate de campos que fue tan característico de los noventa, pero un rol del Estado que pasó a cargar muy fuertemente impuestos sobre el sector rural. No es que esto fuera una locura, era una situación que los precios mundiales autorizaban plenamente, pero a mi parecer de manera incorrecta en el sentido de que se ejerció una presión tributaria muy fuerte para todo el mundo por igual. Uno se pregunta qué se puede hacer desde el Estado argentino con tantos problemas que tiene. Podríamos pedirle que medie un poco, que trate de compensar situaciones de inequidad, y en ese momento no se hizo. Quedó gravando a todos los productores por igual. No usó la política tributaria para emparejar la cancha, con lo que siguió avanzando el proceso de concentración, llegándose así al censo de 2018, en el que sigue cayendo muy fuertemente el número de productores.

El gráfico 3 muestra la distribución de la superficie pampeana, cómo se reparte la tierra en los tres estratos, hasta 500 ha, entre 500 y 1000 ha y más de 1000 hectáreas. Ahí vemos estabilidad del estrato del medio y toda la pérdida de los chicos. Es fácilmente previsible la situación, con márgenes de rentabilidad muy diferentes

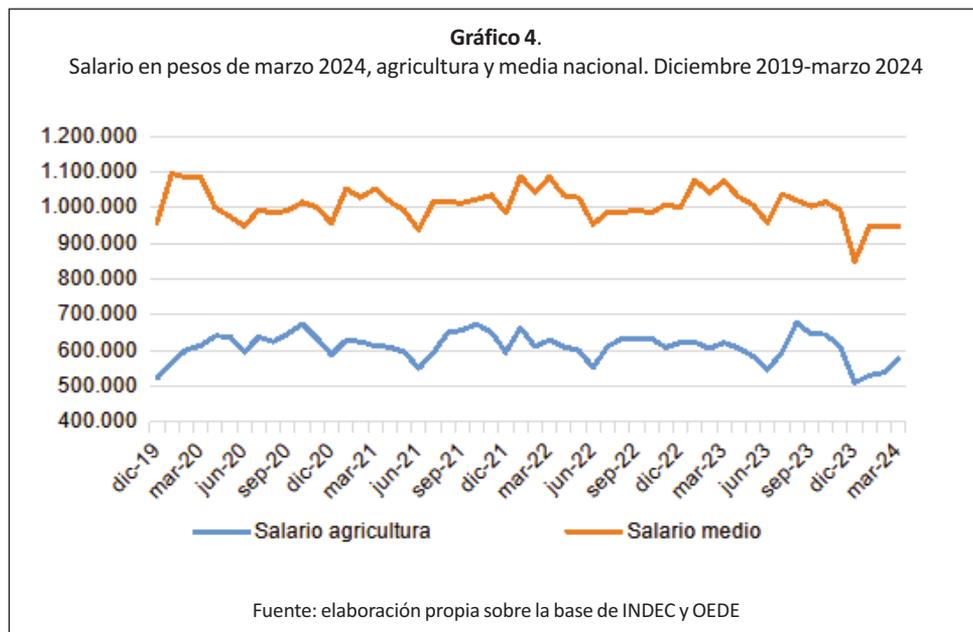


entre los pequeños productores y los grandes. Después hablaremos un poco de sus números.

Esto excede un poco lo económico, porque a lo largo de todo este tiempo la verdad es que el rural es siempre un sector un poco más postergado en materia de esparcimiento, de comunicaciones, de caminos rurales, de servicios, de oferta educativa, digamos, de todo tipo de acciones que se pueden hacer desde el Estado y que en las ciudades son mucho más abundantes. En el sector rural hay muchas carencias en estos aspectos; y ante la perspectiva en la que aparece un productor grande con mucho mayor escala, y el tipo me ofrece un arrendamiento que es más de la ganancia que yo chacarero tengo más la renta que puedo sacar, todo junto. Si me da más de lo que puedo ganar, ¿para qué me voy a quedar en el campo? Es una situación en la que el campo se vacía. Catorce puntos de la superficie total de la región pampeana acaban traspasándose de los productores chicos a los grandes, que amplían su radio de acción.

Un segundo sector que quería mencionar en esta presentación es el de los trabajadores rurales. Vemos en el gráfico 4, el salario del peón rural en comparación con el salario medio de la economía. Si bien se derrumba, como le sucedió en diciembre a cualquiera persona que vivía de su trabajo o de una jubilación, véase la diferencia en el salario de lo que el Ministerio de Trabajo clasifica como salario rural: está un 40% por debajo de la media. Ni siquiera pensemos en los salarios de trabajadores en mejor posición. En la media salarial argentina, estos trabajadores tienen un 40% menos. Ese sector ahora está peor. Hubo un hachazo muy fuerte: el ministro de Economía devaluó la moneda más de un 100% en un fin de semana y no aplicó ninguna medida de contención de precios, sino todo lo contrario. Quitó regulaciones y los precios que él controla los subió por las nubes, como es el caso del combustible, los servicios, etc., y eso se tradujo en la devastación salarial que caracterizó los primeros meses del gobierno de Milei. Esta situación entonces venía de largo y lo que ahora se produce es su agravamiento.

Ahora que lo expongo me doy cuenta de que hubiera sido particularmente útil una comparación con los valores del *producto* de estos trabajadores. La devaluación



de la moneda duplicó el precio de granos y animales a la vez que demolió el poder de compra del salario.

Un tercer agente dentro del sector, que en realidad sería la cúpula externa del sector, son las grandes compañías del comercio internacional de granos. El cuadro 1, que ahora vamos a actualizar, es la síntesis de un trabajo que unos colegas y yo hicimos para la revista *Realidad Económica* sobre algunos números oscuros que tiene la agroexportación. Es un registro al que llegamos medio de casualidad: revisando otras series empezamos a hacer una comparación entre lo que es la liquidación efectiva de divisas, que tiene una fuente en concreto, que se ve cuando la venta se liquida en el MULC (BCRA) y las exportaciones de granos tal cual las evalúa el servicio de comercio exterior del INDEC. La diferencia entre uno y otro número es muy apreciable y con una particularidad: se vuelve significativa y grande en el preciso momento en el que aparece el control de cambios. Desde 2003 hasta que se instala en 2011 el control de cambios, el sector exportador

**Cuadro 1.**  
Diferencia entre valor liquidado y exportado en oleaginosas y cereales en las distintas fuentes de información. 2003/2021

Período	Liquidación	Valor exportado	Diferencia
2003-2011	174.500	173.700	800
2012-2021	271.300	290.900	-19.600

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC y BCRA, ver el método en Fernández, Benavento y Guevara Santaló, "Indicadores de un funcionamiento problemático del complejo agroexportador pampeano", en Realidad Económica, n° 352

liquida divisas por casi 174.000 millones de dólares, con una diferencia de 800 millones entre lo que se liquida y lo exportado, que es un margen de error despreciable. Ese cálculo daba un valor muy ajustado, y a partir de que se estipulan controles al precio oficial del dólar, surgiendo un valor del dólar paralelo que es mayor, difieren en 20.000 millones de dólares que aparecen exportados y no liquidados. ¡Con todas las presiones que existen en materia de reservas lo vemos a Caputo empeñando el oro para conseguir unos dólares más!

En el cuadro 2 se actualiza el cómputo para 2023, el fenómeno resulta exponencial. Aparece mayor que el promedio del resto de los años con un valor exportado, según Comercio Exterior (INDEC), de algo así como 17.500 millones de dólares, y un ingreso de divisas de no más de 12.000 millones de dólares. A esto último le hacemos una corrección, porque hay un permiso especial para vender parte de la liquidación en los mercados paralelos, pero aun así hay una diferencia de más de 3000 millones de dólares entre las dos series. El trabajo que cité se mete además con otra cuestión pertinente, que es la relativamente poca recaudación por retenciones respecto de la teórica, pero no tengo los números actualizados.

Sobre estos tres tipos de agentes, entonces, caen las medidas de Milei a principio de este año. Algunas ya las he mencionado, como la suba de más del 100% del valor del tipo de cambio apenas asume. Eso supuso una transferencia de ingresos a los que estaban parados sobre *stocks* que pudieron vender en ese

**Cuadro 2.**

Diferencia entre valor liquidado y exportado en oleaginosas y cereales en las distintas fuentes de información. 2024, primer semestre

	Millones de dólares
Valor exportado (COMEX, BCRA)	17.520
Ingresado por liquidación (MULC, BCRA)	11.495
Corrección por "Blend"	2.874
Saldo	3.151

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC y BCRA, ver el método en Fernández, Benavento y Guevara Santaló, "Indicadores de un funcionamiento problemático del complejo agroexportador pampeano", en Realidad Económica, n° 352.

momento, del 100% sobre lo que estuvieron reteniendo respecto del día anterior a aquel fin de semana de mediados de diciembre. Todavía más: hay un permiso para liquidar el 20% de las exportaciones al valor del tipo de cambio paralelo (financiero). Un 80% de la liquidación se hace al tipo de cambio oficial, que en este momento es de USD 965, y el otro 20% se liquida a USD 1300 en el mercado financiero. Dado el nulo interés del gobierno por regular algún precio luego de una devaluación de casi 120%, e incluso incrementando los precios que estaban bajo su control –como es el caso de los combustibles–, el resultado fue, en concreto, que el índice de precios al consumidor desde la devaluación aumentó un 134% (tomé el mes de julio para el cálculo), mientras que el dólar oficial, incluyéndola, subió un 132%, con lo que se generó una dinámica, como dijo Claudio Katz, inviable, estúpida e inútil. Todos los que no estamos parados en soja (por dar un ejemplo) hemos perdido un montón de ingresos en el camino, pero la situación acabó volviendo al punto de partida. Por eso uno abre hoy los diarios y es como si vinieran con un chip sonoro pidiendo que se devalúe de nuevo la moneda, como si eso fuera una salida positiva. Milei todavía no ha modificado las retenciones, supongo que para cierta sorpresa de los dueños de los campos. Las que son centrales las está manteniendo en los valores en los que las encontró, si bien además de lo discursivo, donde claramente está por eliminarlas apenas pueda, procedió a tirarles alguna rebaja, como eliminar las de la carne de vaca, cerdo y

lácteos, además de la baja de un 25% en el resto de las retenciones a proteína animal, pero no a los granos fundamentales, que es de donde se recauda la mayor parte del impuesto. Alguna rebaja en aranceles a fertilizantes... pero todo esto se da, muy desgraciadamente para la balanza comercial argentina, en el marco de una caída muy fuerte de los precios internacionales. No es que históricamente sean malos precios, pero veníamos en los últimos años con una soja de más o menos 500 dólares, y ahora andará por los 350... Es un golpe muy fuerte que tiene el valor de venta, sobre todo de cara a la campaña del año que viene.

El cuadro 3 muestra los números que estuve armando (es un trabajo que hacemos regularmente en el CIEA, en el que armamos cuadros de costos y beneficios para evaluar la coyuntura de cómo venía la concentración productiva), para evaluar diferencias entre productores: comparando los números de un chacarero de 150 hectáreas con los de un productor grande, de 2000 hectáreas en producción, y un productor grande, pero con mejor estrategia de comercialización, o sea, que vende en el momento de la cosecha, y uno de forma diferida que le mejora la rentabilidad, imputando una renta de 300 dólares a todos –lo que está surgiendo en los medios especializados estos días en que deben estar discutiéndose los contratos de cara al año que viene, que son rentas muy altas–. De hecho, esos 300 dólares resultan una cifra conservadora respecto de la información que se

**Cuadro 3.**  
Ingresos/costos en soja, en dólares, según tipo de productor

Productor	Ingresos	Desagregación			
		Costos	Renta	Excedente bruto	Excedente neto
Chacarero	729	563	300	195	-105
Productor grande	780	484	300	328	28
Productor grande II	822	487	300	335	35

Fuente: elaboración propia sobre la base de la metodología disponible en Fernández, D. (2018). El desierto verde. Buenos Aires: Imago Mundi

está publicando; pero podríamos poner todavía un poco menos, una renta de 250 dólares, que sería un tercio del producto.

Con costos más elevados y con ingresos un poco disminuidos para el chacarero, considérese el excedente bruto, o sea, sin contar el pago de renta. El excedente neto, descontando el pago de 300 (podemos sumar 50 dólares más a ese excedente considerando una renta de 250), el número rojo que se ve habla de que el margen capitalista del suelo, el margen de ganancia del arrendatario, es negativo. Para un chacarero, alquilar, en términos generales, es algo inviable. Recién comentaba Dellatorre la fuerza que tienen los planteos en arrendamiento dentro de la región pampeana. El valor da negativo, por abajo de cero, lo cual significa que si suma superficie, pierde plata. El chacarero debe estar en este momento muy limitado a la tierra propia, pero de todas maneras un margen capitalista de -105, o de -55 si se quiere, está implicando que la renta que se paga por su tierra es mayor que lo que saca él por renta y por ganancia. Tiene un excedente bruto de 195 en un lugar donde se está pagando una renta de 250. ¿Para qué correr con todas las complicaciones, con todos los gastos, para qué seguir viviendo en el campo, donde los chicos tienen una escuela que no va bien, donde no hay posibilidad de esparcimiento, donde los caminos rurales son una tortura? ¿Para qué quedarse en ese contexto? Ese chacarero dueño de la tierra no está perdiendo, pero es un marco que no genera ningún tipo incentivo a su permanencia. El grande sí puede pagar esa renta, tiene todavía una ganancia apreciable, y es lo que explica que este contexto sin políticas diferenciales, palabra esta que debe estar totalmente prohibida para el gobierno actual, dado ahora el momento de fuerte tendencia a la concentración productiva. Yo creo que entre la sequía que hubo el año pasado, algo dramático, y la situación actual de márgenes que hay, cuando se haga el próximo censo va a ser poco lo que va a quedar de producción chacarera o familiar.

Tenemos alguna experiencia sobre la posibilidad de hacer algo distinto, o por lo menos plantearlo. Hubo dos episodios, uno a comienzos de 2015 y otro en 2020. En esos dos años se diagramaron políticas de retenciones segmentadas.

En el cuadro 4 tenemos el último formato de retenciones diferenciales que se propuso desde el Poder Ejecutivo (en 2020), donde en base a la cantidad de soja

**Cuadro 4.**  
Esquema de segmentación de retenciones presentado en marzo de 2020. Alícuota a cobrarse y porcentaje de productores por estrato

	Toneladas de soja producidas						
	100 o menos	101-200	201-300	301-400	401-500	501-1000	Más de 1000
Retenciones	20 %	23 %	26 %	28 %	29 %	30 %	33 %
Productores	21 %	17 %	12 %	8 %	6 %	10 %	26 %

Fuente: MAGyP

cosechada se planteaba una alícuota de retenciones cada vez mayor, desde un 21% para los productores más chicos hasta un 33%, que es lo que usualmente se establecía, para los más grandes. Para los que producían más de 1000 toneladas en 300 hectáreas, hablando con más precisión, que concentraban el 77% de la producción, siendo el 26% de los productores. Esto casi no tendría costo fiscal. Se estaban permitiendo mejores márgenes para un grupo que incluía al 74% de los productores sojeros, y se mantiene la recaudación (se puede subir un par de puntos a los mayores productores, así ya ni siquiera cuesta nada). Es parte de la propuesta, parte de una experiencia pasada que podría ser revisitada técnicamente, si se quiere, o perfeccionada, pero es parte de las propuestas que se pueden tirar en la mesa. De otra forma es como dice Dellatorre: se podrá continuar con estos niveles productivos, se podrá ampliar un poco más, pero van a ser 4000 empresas las que van a acabar controlando todo, vamos a tener ese tipo de desarrollo rural. Para algunos será muy positivo, sobre todo para esos 4000, pero no es el poblamiento, el tipo de producción que yo valoraría.

Hasta acá llego yo. La idea era exponer la situación de esos tres sectores: del asalariado, del productor primario y de la agroexportación en la coyuntura de las políticas actuales.

## Carlos Carballo

**U**n agradecimiento en nombre de la Red de Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria y colectivos afines (RED CALISAS), conformada por más de sesenta grupos o equipos –básicamente de la universidad pública– de todo el país, que venimos trabajando en forma coordinada desde 2015. A pesar de las diferencias y las dificultades del trabajo en red, nos unen objetivos muy concretos que parten de la convicción de que las problemáticas relacionadas con la alimentación popular –y con la alimentación en general– deben ser una preocupación relevante de la universidad nacional y pública.

El indiscutible derecho a la alimentación sigue siendo una utopía para una elevada proporción de la sociedad argentina y una temática marginal para la comunidad universitaria. Es por eso que, retomando la bandera de la Reforma Universitaria de 1918, asumimos que ese derecho era uno de los dolores que nos quedaba como sociedad y que era necesario incluir esa temática en las currículas de nuestras carreras. Las cátedras libres o abiertas fueron las instancias que hace más de 100 años nos propusieron “hacer entrar” o ampliar el tratamiento de las demandas, avances y propuestas que surgían de los territorios y de los actores sociales. La Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la Universidad Nacional de La Plata –2003– inicia el proceso que gradualmente multiplica espacios de carácter interdisciplinar e intersectorial, pluralistas y democráticos, que reúnen a docentes, estudiantes, graduados y representantes de organizaciones sociales.

La gravedad de la crisis actual es clara y contundente... aunque sería alentador que hubiera miradas que fundamentaran lo contrario; sin duda, enfrentamos un viejo problema, en un nuevo contexto. Desde que comenzamos este milenio vivimos en una permanente “emergencia alimentaria” que hace cada vez más urgente que los pueblos alcancen “el derecho a definir sus propias políticas y estrategias de producción, distribución y consumo de alimentos –el agua sana incluida– a fin de alcanzar una alimentación nutricional y culturalmente adecuada para todos”, es decir, la soberanía alimentaria.

El análisis de las causas de carácter económico, social, ambiental, cultural, político y ético que permite comprender la evolución del sistema agroalimentario argentino demuestra la corresponsabilidad del mismo en el sostenimiento de un modelo de crecimiento y “mal desarrollo” que multiplica marginación y desigualdad y exige alternativas. Sobre estos temas nos propusimos reflexionar hacia “adentro” de la universidad y con el conjunto de la sociedad nacional.

### **Informe Anual sobre Soberanía Alimentaria**

Con la colaboración de la Fundación Heinrich Böll Stiftung –Cono Sur– comenzamos a elaborar un *Informe Anual de la Situación de la Soberanía Alimentaria en Argentina* (IASSAA), con una primera contribución referida al año 2002 y una más reciente en el año 2023, disponible desde hace poco tiempo y con acceso libre y gratuito en la página de RED CALISAS ([redcalisas.org](http://redcalisas.org)). Partiendo de la necesidad de reconocer y valorar los conocimientos y experiencias de los actores sociales, la metodología de trabajo se basó en la realización de foros en todas las regiones del país, con la participación de representantes de la academia, funcionarios, técnicos de instituciones públicas, referentes de la agricultura familiar, campesina e indígena, organizaciones de comercialización solidaria, grupos de consumidores/ciudadanos –urbanos o rurales– organizados alrededor del consumo, los bienes naturales, el ambiente y la salud y otras demandas. El debate, siguiendo ejes comunes, permitió arribar a una síntesis que destaca las problemáticas comunes y, también, los principales aspectos particulares resultantes de la diversidad que se manifiesta a nivel local, provincial y regional.

En ambos Informes se incorporan además estudios específicos relacionados con la soberanía alimentaria nacional. En el IASSAA 2023, por ejemplo, siguiendo una pauta que nos sugirió con su trabajo la Cátedra Libre de Estudios Agrarios Horacio Giberti, analizamos “Organizaciones, modelos en pugna y políticas agropecuarias en cuarenta años” y “Cuarenta años de democracia y deuda ambiental”. Las conclusiones muestran –a través de indicadores rigurosos– el creciente grado de “malnutrición” y sus consecuencias en la salud de los habitantes de la Argentina. Algunos de estos indicadores hasta hace poco estaban disponibles en la página del Ministerio de Salud de la Nación.

## Construcción de la soberanía alimentaria

En base a las conclusiones a que arriban los colectivos de la RED CALISAS, se efectúan un conjunto de reflexiones, que incluye tanto demandas (en el apartado titulado “Exigencias”) como propuestas relacionadas con objetivos de desarrollo, planeamiento regional, problemáticas estructurales –referidas al acceso y uso de bienes comunes, a la concentración, centralización y extranjerización del capital– y políticas insoslayables, para construir la soberanía alimentaria. No obstante, reconocemos que los avances en ese camino no son independientes del logro de otras “soberanías” –como por ejemplo la energética, la científico-tecnológica, la sanitaria, la marítima, la económica y la política– que también deberán tener en cuenta algunas características específicas de nuestra sociedad para lograr una efectiva democratización. Destacamos entre ellas:

- El reconocimiento de que se produce más del 90% de los alimentos básicos requeridos por la población y de que se incrementó notablemente la producción y exportación nacional de algunos alimentos, o de materia prima para producirlos.
- El agravamiento e incorporación de nuevas amenazas a la crisis civilizatoria que condicionan cada día más la vida en nuestro planeta.
- El desconocimiento acerca de la multifuncionalidad de las áreas rurales, de quiénes y cómo producen nuestros alimentos, de quiénes los comercializan, elaboran y distribuyen; también de quiénes y cómo nos determinan los precios de lo que “consumimos”.
- El agravamiento de la salud de la población, como resultante de los cambios producidos en las últimas décadas en el sistema alimentario que estuvo fuertemente condicionado por las nuevas formas de producir y procesar alimentos; los patrones alimentarios se basan cada vez más en alimentos y bebidas industrializados y listos para consumir, lo que contribuye a explicar el crecimiento de la obesidad y otras enfermedades no transmisibles (ENT) que se observan en la Argentina.
- La creciente urbanización, que ya en 2010 señalaba que el 92% de la población era urbana, mayoritariamente en grandes y crecientes conglomerados; somos

uno de los países más urbanizados del mundo y el más urbano de Latinoamérica. La migración rural-urbana se mantiene hasta el presente, reduciendo el número de las pequeñas y medianas unidades de producción y su participación en la producción y el empleo.

- Los ingresos monetarios familiares constituyen una variable directamente asociada a la alimentación; los indicadores de pobreza e indigencia resultantes, su evolución y las razones que los explican, constituyen factores claves para el diagnóstico de situación y para la consideración de políticas públicas para la crisis que deberían ser parte de un plan de desarrollo más equitativo y sustentable.

Centrándonos en el sector primario del sistema alimentario argentino, los análisis realizados por la RED CALISAS muestran que, desde mitad de la década de 1970 retrocedimos muchísimo en relación a los sectores del mundo agrario y rural con menos dotación de recursos. Durante ese lapso pueden diferenciarse dos tipos de políticas públicas a nivel nacional: las impulsadas por la “revolución verde” inicialmente y luego por la “revolución biotecnológica”, dirigidas a los “agronegocios” de distinta escala, y las de sostenimiento o “desarrollo rural”– siempre con recursos escasos y metas limitadas– orientadas a la agricultura familiar campesina e indígena y a los trabajadorxs rurales sin tierra.

Los resultados están a la vista y solo quisiéramos señalar dos aspectos que nos parecen básicos para repensar las alternativas: la diversidad de procesos y experiencias que, superando múltiples dificultades, crecieron en los territorios y la necesidad de superar fragmentaciones y dogmatismos para impulsar y gestionar con más generosidad y solidaridad políticas de interés común. Ocho años sin reglamentación de la Ley de Agricultura Familiar constituyen un lamentable testimonio que no se debería repetir.

Después de agradecer toda la información crítica que los panelistas han compartido, quisiera reiterar que la crisis civilizatoria planetaria se agrava aceleradamente y va a impactar cada vez más y en mayor medida en todos los sectores de nuestra sociedad y en la vida de todos y cada uno de nosotros. Nos necesitamos todos para transformar esta realidad y evitar el colapso; no podemos demorar las decisiones.

## **Marisa Duarte**

El informe al que se refería Carlos también va a estar disponible en el sitio web del IADE, además de las distintas maneras de comunicación que tiene cada una de las cátedras a lo largo del país.

# ¡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.

Para enviar artículos a la revista:

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

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

**NUEVO  
NÚMERO**



ASOCIACIONES EMPRESARIAS

## Elite corporativa industrial y agropecuaria: permanencia y estabilidad en el macrismo

Marina Dossi

*Páginas 9 a 44*

### Resumen

El propósito del trabajo es explorar y describir las características de la cúpula dirigen- cial de la Unión Industrial Argentina (UIA) y de la Sociedad Rural Argentina (SRA) bajo la gestión de Cambiemos. Se realiza un análisis sociológico que pone el foco en las *trayectorias corporativas* de los dirigentes empresariales para dar cuenta de sus actividades productivas, sus afiliaciones gremiales y las formas de acceso y permanencia en los cargos corporativos. El rol de las corporaciones empresarias como actores polí- ticos en la Argentina y su capacidad para influir en el diseño y ejecución de las políticas públicas las vuelve relevantes como objeto de estudio.

### Abstract

#### Industrial and Agricultural Corporate Elite: Permanence and Stability during the Macri Administration

The purpose of this study is to explore and describe the characteristics of the lea- dership of the Argentine Industrial Union (UIA) and the Argentine Rural Society (SRA) under the Cambiemos administration. A sociological analysis is carried out, focusing on the corporate trajectories of business leaders to understand their productive acti- vities, union affiliations, and the ways they access and remain in corporate leadership positions. The role of business corporations as political actors in Argentina and their capacity to influence the design and execution of public policies make them relevant subjects of study.

ESTRUCTURA SOCIAL DEL EMPLEO

## Factores asociados a la precariedad laboral entre la mano de obra de la Argentina contemporánea bajo la heterogeneidad estructural (2013-2022)

Ramiro Robles, Valentina María Passone Vece y Agustín Salvia

*Páginas 45 a 80*

### Resumen

Este trabajo tiene como objetivo analizar el papel de factores sectoriales y ocupacionales sobre el desigual riesgo de estar ocupado en un empleo precario dentro de la estructura del mercado de trabajo urbano argentino en un período de estancamiento y crisis económica (2013-2022). Primero se ofrecen evidencias transversales acerca de la configuración y mutación de la estructura del trabajo para coordenadas sectoriales y ocupacionales. Luego se analiza la incidencia diferencial de las inserciones de baja calidad en el interior de la estructura del empleo y su evolución para las etapas recientes de estancamiento (2013-2017) y crisis (2018-2022). Por último, se presentan modelos logísticos sobre la relación de variables relevantes con la exposición diferencial al empleo precario. Para esto se utiliza información transversal obtenida del procesamiento de los microdatos de la encuesta permanente de Hogares (EPH-INDEC).

### Abstract

Factors associated with job insecurity among the labor force in contemporary Argentina under structural heterogeneity (2013-2022)

This study aims to analyze the role of sectoral and occupational factors on the unequal risk of being employed in precarious jobs within the structure of the Argentine urban labor market during a period of stagnation and economic crisis (2013-2022). First, cross-sectional evidence is provided regarding the configuration and transformation of the labor structure by sectoral and occupational coordinates. Then, the differential impact of low-quality employment within the employment structure and its evolution during recent phases of stagnation (2013-2017) and crisis (2018-2022) is examined. Finally, logistic models are presented to explore the relationship between relevant variables and the differential exposure to precarious employment. For this, cross-sectional data obtained from the processing of microdata from the Permanent Household Survey (EPH-INDEC) is used.

POLÍTICA PÚBLICA Y GESTIÓN DEL AGUA Y EL SANEAMIENTO

## Agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2022)

**Verónica L. Cáceres**

*Páginas 81 a 112*

### Resumen

El artículo aborda la gestión de los servicios públicos de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires, desde la reestatización y creación de la empresa Aguas y Saneamientos Argentinos hasta los organismos interjurisdiccionales encargados de la planificación y control. Se examina la accesibilidad a estos servicios en el territorio durante el período 2006-2022. La investigación, basada en métodos cualitativos, empleó el análisis documental centrado en la legislación, la jurisprudencia, datos de cobertura e informes técnicos de la empresa. Se presta especial atención a las dimensiones normativo-institucionales y operativas de los servicios. Los resultados muestran jurisprudencia que reconoce el acceso como derechos humanos y revelan un complejo entramado de gestión y desafíos significativos para lograr la universalización de los servicios en el área más densamente poblada de la República Argentina.

### Abstract

#### Water and Sanitation in the Buenos Aires Metropolitan Area (2006-2022)

This article addresses the management of public water and sanitation services in the Buenos Aires Metropolitan Area, from the re-nationalization and creation of the company Aguas y Saneamientos Argentinos to the inter-jurisdictional agencies responsible for planning and oversight. It examines the accessibility of these services in the region during the period 2006-2022. The research, based on qualitative methods, employed document analysis focused on legislation, jurisprudence, coverage data, and technical reports from the company. Special attention is given to the regulatory-institutional and operational dimensions of the services. The results show jurisprudence that recognizes access as a human right and reveal a complex management network and significant challenges in achieving the universalization of services in the most densely populated area of Argentina.



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)





**realidad  
económica**

---

EN ESTE NÚMERO

ASOCIACIONES EMPRESARIAS

**Elite corporativa industrial y agropecuaria: permanencia y estabilidad en el macrismo**

*Marina Dossi*

ESTRUCTURA SOCIAL DEL EMPLEO

**Factores asociados a la precariedad laboral entre la mano de obra de la Argentina contemporánea bajo la heterogeneidad estructural (2013-2022)**

*Ramiro Robles, Valentina María Passone Vece y Agustín Salvia*

POLÍTICA PÚBLICA Y GESTIÓN DEL AGUA Y EL SANEAMIENTO

**Agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2022)**

*Verónica L. Cáceres*

JORNADAS

**XIV Jornadas de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti"**

**Problemas del agro argentino: situación actual de la agricultura familiar y los trabajadores agrarios**

*Carlos León, Claudio Katz, Raúl Dellatorre, Diego Fernández y Carlos Carballo*

---

Comprender la realidad para transformarla