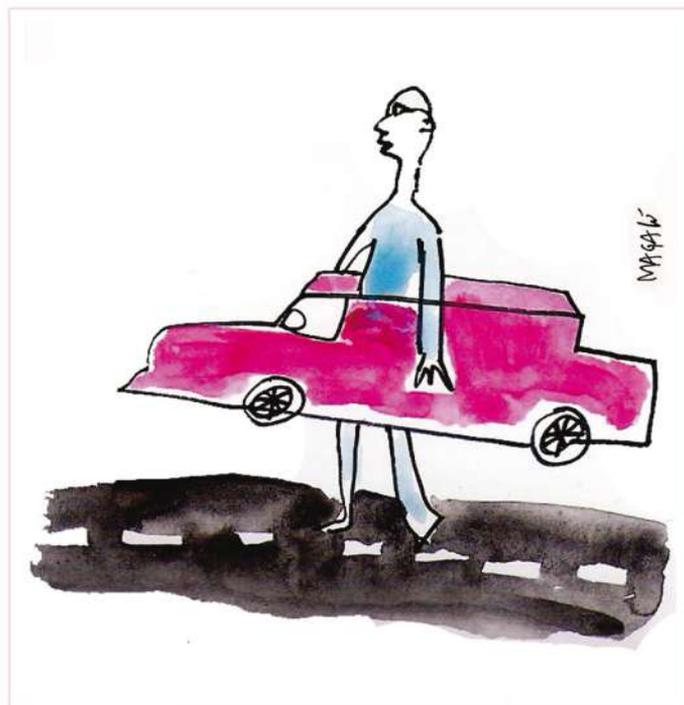


REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



realidad económica



Transición energética y cambio tecnológico

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



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



📷 @Cabal

📘 CabalArgentina

www.cabal.coop

Comprender la realidad
para transformarla.



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

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

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

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

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



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

Los artículos publicados con anterioridad pueden encontrarse en el portal ojs.iade.org.ar 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 368 · AÑO 54

16 DE NOVIEMBRE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2024

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

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

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

REVISORAS DE CUENTAS
NORMA BEATRIZ PENAS
GABRIELA VITOLA



Suscripción a la revista

ATENCIÓN
Maxi Senkiw

CORREOS ELECTRÓNICOS
msenkiw@iade.org.ar

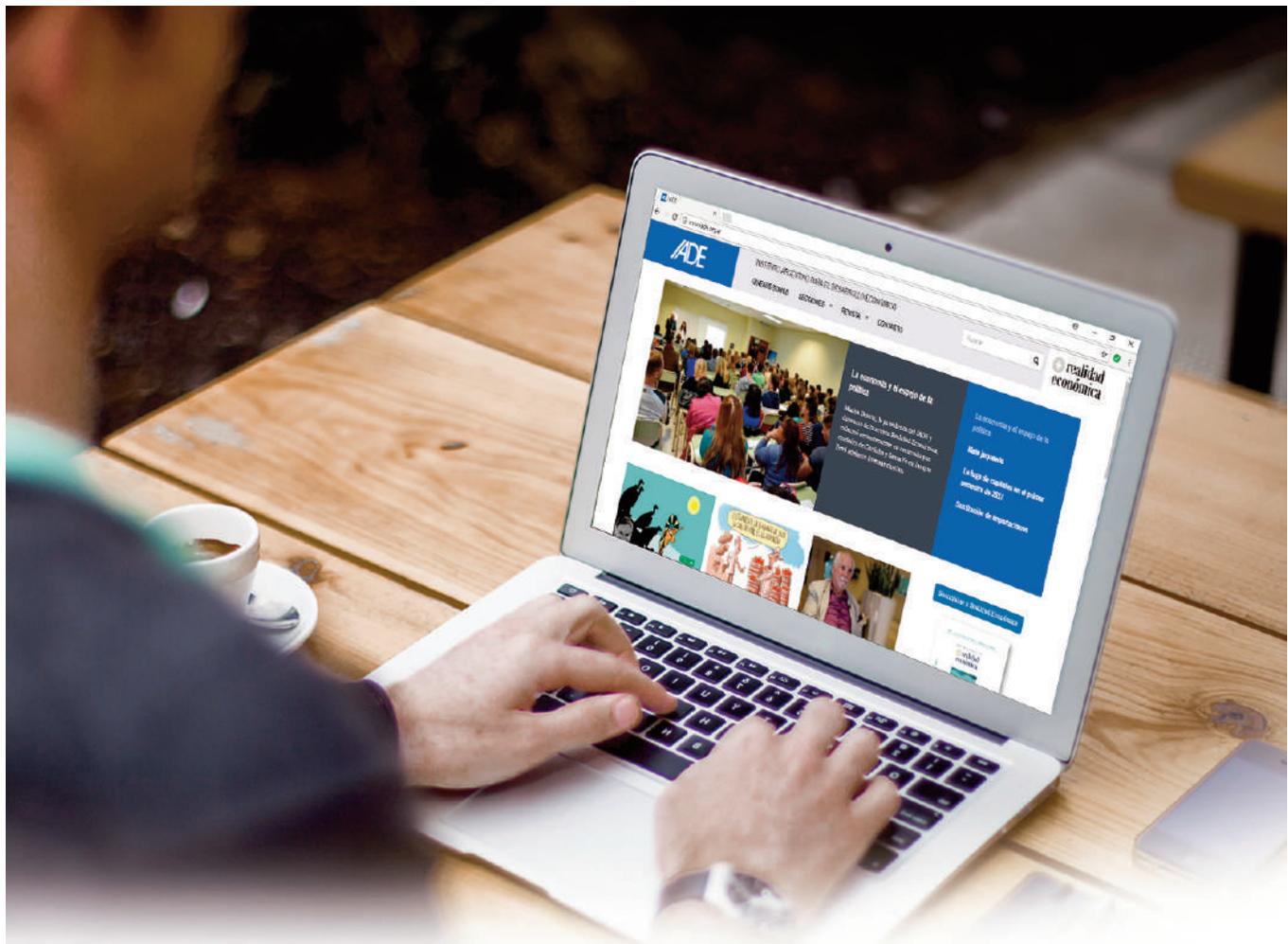
PÁGINA WEB
www.iade.org.ar

TELÉFONOS
4381 7380 / 9337

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

- Í N D I C E -

PENSAMIENTO GEOPOLÍTICO Y PRODUCCIÓN DE ENERGÍAS RENOVABLES	
Políticas de transición energética en la República Popular China y Estados Unidos: cambio tecnológico y geopolítico	9 a 42
<i>Agustín Barberón y Sandra Colombo</i>	
DESARROLLO AGRÍCOLA Y SUS ACTORES	
La disputa por las “rentas de innovación” de las semillas de soja en la Argentina: un análisis crítico a la luz de la teoría de subsistemas de capital	43 a 71
<i>Martín Moyano</i>	
POLÍTICAS Y GESTIÓN DEL FONDO DE GARANTÍA DE SUSTENTABILIDAD	
Autonomía estatal, deuda soberana y fondos de pensiones en la Argentina (2008-2022)	73 a 110
<i>Ignacio Gomar Bau</i>	
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	111 a 161
<i>Marcelo Rodríguez Faraldo, Javier Gortari, Guillermo Neiman, Natalia Sánchez, Cristian Amarilla</i>	
Sumario	163 a 165



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

ADE
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO

 **realidad
económica**

**seguinos
en**





 **realidad
económica**

Nº 368 • AÑO 54

16 de noviembre al 31 de diciembre de 2024

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 42

PENSAMIENTO GEOPOLÍTICO Y PRODUCCIÓN DE ENERGÍAS RENOVABLES

Políticas de transición energética en la República Popular China y Estados Unidos: cambio tecnológico y geopolítico

Agustín Barberón* y Sandra Colombo**

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), maestrando en Ciencias Sociales (UNICEN) y doctorando en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con lugar de trabajo en el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPI-UNICEN-CIC), Pinto 399 (B7000AQH), Tandil, Provincia de Buenos Aires, Argentina, agustin.barberon@gmail.com.

** Magíster en Relaciones Internacionales (UNICEN), doctora en Sociología de la Universidade Estadual Paulista (UNESP) y profesora de Historia (UNICEN). Profesora Titular Exclusiva de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Humanas (FCH-UNICEN), directora de la maestría en Ciencias Sociales de la FCH-UNICEN y de proyectos de investigación, extensión universitaria y transferencia científico-tecnológica en el ámbito de las relaciones internacionales. Investigadora del CEIPI-UNICEN-CIC, Pinto 399 (B7000AQH), Tandil, Provincia de Buenos Aires, Argentina, s_s_colombo@yahoo.com.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: mayo de 2024

ACEPTACIÓN: septiembre de 2024



Resumen

Actualmente, el mundo atraviesa una transición energética de características multidimensionales impulsada por las políticas climáticas de descarbonización y transformaciones globales producto de la emergencia de una nueva revolución tecnológica, con las energías de fuentes renovables y las tecnologías limpias bajas en carbono como las principales impulsoras del cambio. A partir del análisis documental y la utilización de indicadores científicos y tecnológicos este artículo examina las políticas de transición energética adoptadas por la República Popular China y Estados Unidos, analizando sus implicancias políticas, económicas y geopolíticas. Se argumenta que las estrategias de transición energética se constituyen como ejes estratégicos de las políticas industrial-tecnológicas de los países con el objetivo de liderar la actual revolución tecnológica.

Palabras clave: Transición energética – Geopolítica – Revolución tecnológica

Abstract

Energy Transition Policies in the People's Republic of China and the United States: Technological and Geopolitical Change

The world is currently undergoing a multidimensional energy transition driven by climate decarbonization policies and global transformations stemming from the emergence of a new technological revolution. Renewable energy sources and low-carbon clean technologies are at the forefront of this change. Through documentary analysis and the use of scientific and technological indicators, this article examines the energy transition policies adopted by the People's Republic of China and the United States, analyzing their political, economic, and geopolitical implications. The argument is made that energy transition strategies have become strategic pillars of industrial-technological policies in these nations, aiming to lead the current technological revolution.

Keywords: Energy Transition – Geopolitics – Technological Revolution

Introducción

El mundo atraviesa un periodo de transición sistémica, de características complejas y multidimensionales en un contexto de alta incertidumbre (Martins, 2021). La última década está marcada por la falta de estabilidad económica, la volatilidad de los mercados financieros, el aumento de los índices de desigualdad y la erosión de la naturaleza; consecuencia del calentamiento global debido a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), causantes del incremento de la temperatura del planeta (Merino, 2022).

Tres dimensiones transversales e interrelacionadas están transformando las relaciones de poder entre los Estados y reconfigurando el orden geopolítico: el cambio científico-tecnológico con la emergencia de nuevas formas de producción; el agotamiento de la hegemonía de la globalización neoliberal comandado por Estados Unidos y la Unión Europea (Europa), ante el ascenso de la República Popular China como centro del dinamismo global; y la crisis ambiental que se expresa en la urgencia por combatir el cambio climático.

La construcción de un paradigma energético sostenible es un proceso de cambio científico-técnico que no solo significa sustituir un conjunto de combustibles fósiles por otro, implica una transformación de la infraestructura energética global que tendrá importantes implicaciones políticas, económicas y sociales que trascienden el sector energético. La transición energética es una de las dimensiones de cambio que redefinirá el orden geopolítico del siglo XXI (Global Commission on the Geopolitics of Energy Transformation, 2019).

El sistema internacional atraviesa una reconfiguración de poder a nivel mundial, definida por Merino (2022) y Martins (2021) como una transición hegemónica, ante la emergencia de la sexta revolución tecnológica como nuevo paradigma tecnoeconómico (PTE), un cambio científico-tecnológico cuyos principales sectores

impulsores son la digitalización, la inteligencia artificial, la biotecnología, la ingeniería de nuevos materiales y la utilización de energías renovables (Pérez, 2010; Carrillo, 2018).¹ Las revoluciones tecnológicas son “grandes oleadas de desarrollo” que transforman la economía y la sociedad en su conjunto a partir de la difusión de nuevas tecnologías, infraestructuras y principios organizativo-institucionales, con los cuales se pueden aumentar significativamente la eficiencia de todas las industrias y de todas las actividades tanto nuevas como preexistentes (Pérez, 2010).

Si bien aún son inciertos los efectos que puede generar la difusión de un nuevo PTE, lo cierto es que la transición energética se caracteriza por la creciente instalación de tecnologías limpias y difusión de energías de fuentes renovables² en el suministro energético, el almacenamiento de energía, la electrificación masiva, promoción del transporte eléctrico y generación de redes inteligentes digitales (Global Commission on the Geopolitics of Energy Transformation, 2019). Es en este sentido que, según Mathews (2013), las tecnologías limpias constituyen el núcleo emergente del nuevo sexto PTE. En la última década, las ganancias de los mercados verdes y las inversiones en tecnologías limpias se han incrementado de

¹ Pérez (2010) establece una periodización de cinco revoluciones tecnológicas correspondiente al despliegue de un PTE: 1) la revolución industrial con centro en Inglaterra desde 1770; 2) en la década de 1830, marcada por el desarrollo del vapor y los ferrocarriles, extendiéndose de Inglaterra a Europa y Estados Unidos; 3) desde 1880 con el desarrollo y difusión del acero, electricidad e ingeniería pesada; 4) entre 1910 a 1930, centrada en el petróleo y automóvil con la difusión del modelo fordista-keynesiano y 5) en la década de 1970, caracterizada por el desarrollo de las telecomunicaciones e informática. En términos generales el ciclo de una revolución tecnológica consta de dos fases: una inicial de instalación, en que la fuerza motriz es el capital financiero y una fase sucesiva de despliegue, en la cual el capital productivo comanda el desarrollo de las nuevas tecnologías, aplicaciones y normas. Autores como Mathews (2013), Carrillo (2018) y Martins (2021) marcan la crisis de 2008 y la pandemia por covid-19 como puntos de agotamiento de la onda de crecimiento del quinto PTE iniciando el despliegue hacia una sexta etapa.

² Las tecnologías limpias comprenden aquellas que resultan en bajas emisiones de carbono que no involucran la producción de combustibles fósiles a menos que el carbono sea capturado (IEA, 2022). Por su parte, se consideran como energías renovables las que se obtienen de las siguientes fuentes naturales: eólica, solar, hidroeléctrica, nuclear, geotérmica, biomasa, hidrógeno. Cabe mencionar que el gas natural es considerado renovable, como combustible “puente” necesario para la transición, al emitir menos GEI que otros fósiles.

forma constante superando los treinta y un billones de dólares en 2022, representando las energías renovables el 30% de la generación energética mundial en ese año, por encima del 20% en 2010 (IEA, 2023).

Asimismo, en una economía mundial que no termina de recuperarse de la crisis económico-financiera internacional de 2008, los principales países industriales y los organismos de gobernanza global, como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2011), la Organización Mundial del Comercio (OMC, 2022) y el Foro Económico Global (WEF, 2023), presentan la urgencia por el cambio climático como “oportunidad” para transicionar hacia un nuevo “crecimiento verde”,³ capaz de dinamizar el comercio internacional, revitalizar el capitalismo y recuperar las tasas de crecimiento e incentivar la inversión privada.

Desde entonces, los organismos internacionales han diseñado diferentes propuestas para institucionalizar la idea de “políticas industriales verdes”, en forma de lineamientos de políticas públicas para los gobiernos, como una vía para vigorizar la economía global (Carrillo, 2018; Hurtado y Souza, 2018). Estas estrategias giran en torno al despliegue de nuevas actividades de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), sobre la base de la utilización racional de los recursos naturales y el desarrollo de tecnologías limpias, permitiendo avanzar hacia un nuevo ciclo de prosperidad económica a partir de nuevas industrias y empleos, capaces de promover el desarrollo, la equidad y fomentar la inclusión social (OMC, 2022).

La competencia hegemónica entre las potencias se inscribe en este marco, teniendo como epicentro la disputa por el dominio científico-tecnológico, dado que la prosperidad económica, el poderío militar y la seguridad dependen del liderazgo tecnológico (Colombo y De Angelis, 2021). Se asiste así a una carrera industrial-tecnológica por la descarbonización y digitalización de la economía global con centro en las tecnologías limpias, los procesos de I+D+i y la propiedad intelectual. Este escenario se vuelve aún más apremiante para los países,

³ En 2011 la OCDE definió que el “crecimiento verde” significa fomentar el desarrollo económico al mismo tiempo que se asegura que los bienes naturales continúen proporcionando los recursos y los servicios ambientales de los cuales depende el bienestar (OCDE, 2011).

considerando que el Banco Mundial estima un débil crecimiento del PBI global para el periodo 2024-2026. Según el informe, se prevé que la economía mundial crecerá un 2,6% en 2024 y tendrá un promedio de 2,7% en 2025-2026, lo que significa que el crecimiento continuará siendo muy inferior en comparación al promedio del 3,1% de la década anterior al covid-19 (2010-2020) (World Bank, 2024).

El presente artículo tiene como objetivo analizar las políticas de transición energética en las principales economías globales: China y Estados Unidos (IEA, 2023; World Bank, 2024). A partir de una estrategia metodológica cualitativa, basada en la revisión bibliográfica de documentos gubernamentales y de organismos internacionales, nos proponemos explicar cómo se configuran las estrategias de transición energética adoptadas; de acuerdo a qué políticas y objetivos nacionales y cuáles son sus implicancias geopolíticas. Para ello, el trabajo se estructura de la siguiente forma: en el próximo apartado se examina la geopolítica de la transición energética. Luego, se describen las principales tendencias que moldean la transición en curso: la agenda global y el cambio científico-tecnológico. Finalmente, se analizan las políticas dedicadas a la transición energética de los casos seleccionados. Se argumenta que las estrategias de transición energética deben ser consideradas como ejes estratégicos de las políticas industrial-tecnológicas de los países.

Geopolítica de la transición energética

La economía mundial atraviesa una transformación energética hacia la descarbonización para enfrentar los impactos del calentamiento global producto del aumento de la temperatura media del planeta. Este proceso en marcha es entendido como el pasaje del predominio de los combustibles fósiles, especialmente del petróleo y el carbón, al de las energías de fuentes renovables, e involucra principalmente el sector energético global al representar tres cuartas partes de las emisiones GEI del mundo (Global Commission on the Geopolitics of Energy Transformation, 2019; IEA, 2023).

Este proceso es denominado como transición energética, un cambio estructural en el sistema de provisión y utilización de la energía en su conjunto, una transformación multidimensional a largo plazo del sector energético en un contexto tec-

noinstitucional específico que incluye y afecta una amplia gama de tecnologías, estructuras organizativas e institucionales (Kern y Markard, 2016).

A diferencia de otras transiciones en la historia –de la biomasa al carbón, del carbón al petróleo y luego al gas–, la actual transición energética se caracteriza por ser intencionada, plasmándose en acuerdos internacionales y en documentos gubernamentales nacionales. Por lo tanto, la transformación en curso dependerá en gran medida de las políticas públicas que se implementen, dando forma tanto al ritmo del cambio como a la dirección que asuma la transición.

Aquellos Estados que logren producir las nuevas tecnologías podrán ir reduciendo su dependencia de fuentes primarias extranjeras y asegurar su abastecimiento de energía. Altiparmak (2022) sostiene que está emergiendo una nueva geopolítica energética⁴ en torno a la energía renovable, que en lugar de enfocarse en la distribución de determinados recursos físicos se relaciona con las capacidades industriales y tecnológicas reforzando la interdependencia entre los actores en torno a los procesos de I+D+i, cadenas de valor y comercio internacional.

De esta manera, se configura una geopolítica de la transición energética con centro en las relaciones de poder entre los actores por el control de las cadenas de suministro de las tecnologías limpias⁵ y, consecuentemente, sobre la gestión de:

- Tecnologías estratégicas para la transición,⁶ I+D+i y propiedad intelectual

⁴ En 2011 la OCDE definió que el “crecimiento verde” significa fomentar el desarrollo económico al mismo tiempo que se asegura que los bienes naturales continúen proporcionando los recursos y los servicios ambientales de los cuales depende el bienestar (OCDE, 2011).

⁵ Se entiende por cadena de suministro de tecnologías limpias como la cadena de producción de aquellos equipos involucrados según el tipo de tecnología específica; cada cadena de suministro incluye tres eslabones: extracción-procesamiento de materias primas aguas arriba, componentes clave intermedios y equipos aguas abajo (Zhang y Hong, 2022).

⁶ Según Naciones Unidas (UNCTAD, 2023) las tecnologías estratégicas para la transición energética incluyen: nuclear, biogás y biomasa, aerogeneradores eólicos, paneles solar-fotovoltaicos, motores eléctricos, baterías para movilidad, hidrógeno renovable, sistemas de almacenamiento energético mediante hidrógeno y baterías ion-litio; redes inteligentes, tecnologías digitales-cibernéticas y de captura de carbono. Asimismo el informe destaca como tecnologías de frontera para la transición las siguientes: inteligencia

- Recursos naturales estratégicos (metales, minerales y tierras raras)
- Fuentes de energía y combustibles
- Nuevas infraestructuras (transporte, transmisión, almacenamiento)
- Acceso a mercados, recursos financieros, inversiones e información
- Establecimiento de normas y estándares internacionales⁷

La economía internacional se estructura en torno a cadenas globales de valor, en que cada eslabón del proceso productivo se lleva a cabo donde están disponibles los recursos y las habilidades necesarias para su realización al menor costo posible y mayor calidad competitiva. Las tecnologías se producen y comercializan en todo el mundo en cadenas de suministro interconectadas globalmente.

Bajo estas condiciones, la transición energética implicará un nuevo tipo de competencia por el suministro de energía y tecnología. En términos geopolíticos, se constituirán nuevas relaciones de poder, donde los países que alcancen el liderazgo industrial-tecnológico definirán el curso de la transición energética. Zhang y Hong (2022) identifican dos áreas de grandes disputas geopolíticas: el control de recursos naturales estratégicos y el dominio industrial-tecnológico.

En primer lugar, la distribución, procesamiento y suministro de aquellos recursos imprescindibles para las nuevas industrias están concentrados geográficamente. Por ejemplo, en 2018 el 75% de las reservas mundiales de cobalto se encuentran en Congo, Australia y Cuba, con una producción mundial fuertemente concentrada, ya que el 66% del cobalto proviene del país africano; en el mismo año, las reservas de litio de Australia, Chile y Argentina representaron el 91% del mundo, y la producción de los tres países significó el 86% de la producción global;

artificial, internet de las cosas, big data, tecnologías *blockchain*, 5G, robótica, impresión 3D, nanotecnología y edición genética.

⁷ Establecer nuevas normas y estándares en tecnologías disruptivas implica liderar, en gran medida, las reglas del sector; beneficiándose del cobro de licencias, regalías y la capacidad de invertir dichas ganancias en I+D+i. Esto convierte las normas y estándares en uno de las principales dimensiones de competitividad internacional entre las potencias.

a su vez, del 86% de la producción total de minerales de tierras raras el 62% se procesa en China (IEA, 2023). Los recursos naturales estratégicos son indispensables para lograr la transición energética hacia las energías renovables, ya que la producción de tecnologías limpias depende de la disponibilidad de estos recursos, al ser componentes fundamentales para su fabricación. El cobalto, el litio y las tierras raras son insumos esenciales para producir turbinas eólicas, motores eléctricos y baterías de ion-litio utilizadas en vehículos eléctricos y sistemas de almacenamiento energético.

Segundo, la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías limpias darán forma al escenario global. El país que alcance el dominio tecnológico logrará establecer el umbral de la industria y establecer las normas internacionales, controlando la producción y distribución del valor en la cadena de suministro. De igual manera, las actividades diplomáticas en torno a las cadenas de suministro desempeñarán roles claves para promover la cooperación y las oportunidades, y como corolario, es probable que se asista a una securitización, incluso militarización, de las cadenas de suministro a fin de asegurar los objetivos nacionales (Zhang y Hong, 2022).

En el contexto de creciente importancia de la ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo, países como China y Estados Unidos comenzaron a diseñar estrategias dedicadas a la transición energética definiendo cursos de acción con el objetivo de desarrollar tecnologías y asegurar mercados (World Bank, 2024). Según la Global Commission on the Geopolitics of Energy Transformation (2019), estas estrategias nacionales son el resultado de procesos largos y complejos, en los cuales los gobiernos implementan programas de I+D+i respecto a tecnologías específicas, trazan una hoja de ruta con acciones a corto y mediano plazo y establecen prioridades y objetivos dentro de un plan integrado de gobierno. Las estrategias son representaciones políticas que proporcionan un marco institucional de acciones estratégicas definiendo qué objetivos perseguir y los medios apropiados para alcanzarlos (Mouton, 2020). De esta manera, cada estrategia de transición energética presentará oportunidades y limitaciones de acuerdo a las propias trayectorias nacionales.

En definitiva, la transición energética se presenta como un proceso de transformación complejo y simultáneo de dimensiones tecnológicas, industriales y geopolíticas a escala global; se constituye en un cambio tecnoeconómico que beneficiará a aquellos países que cuenten con las capacidades industriales, científicas y tecnológicas para fabricar las nuevas tecnologías, dominar los mercados que ellas generan y establecer las normas y reglas para su uso.

Tendencias globales que moldean la transición energética

La agenda internacional

Ante la urgencia por dar respuesta del cambio climático y la necesidad de descarbonizar la economía global, casi la totalidad de los países del planeta ha asumido diversos acuerdos internacionales en materia de mitigación, estableciendo objetivos a alcanzar en las próximas décadas.

Actualmente, dos compromisos internacionales marcan la agenda de la transición energética. Por un lado, se encuentran los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, cuyo séptimo objetivo se relaciona con impulsar el acceso universal a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna, e incrementar progresivamente la participación de energías renovables en las matrices energéticas nacionales; y, por otro lado, el Acuerdo de París de 2015 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), negociado durante la XXI Conferencia sobre Cambio Climático (COP21), en la que los países acordaron mantener el aumento medio de la temperatura del planeta por debajo de los 2°C respecto de los niveles preindustriales para el año 2050, definiendo compromisos generales para implementar medidas de mitigación para limitar el aumento a 1,5°C.

En este marco de acción climática global, los países decidieron alcanzar ciertos porcentajes de reducción de emisiones e incrementar la utilización de energías renovables. En relación con los casos bajo estudio, cada Estado que forma parte del Acuerdo de París, mediante sus contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés), se comprometió a definir sus objetivos de transición para los próximos años (como se detalla en el cuadro 1).

Cuadro 1.
NDC por país seleccionado

	NDC	Meta general	Objetivos específicos
Estados Unidos	22/04/2021	Reducir las emisiones netas un 50-52% por debajo de los niveles de 2005 para 2030	Alcanzar una generación eléctrica 100% libre de carbono para 2035
China	28/10/2021	Alcanzar el pico de emisiones antes de 2030 y lograr la neutralidad de carbono antes de 2060	Reducir las emisiones por unidad de PBI un 65% respecto del 2005, aumentar la proporción de combustibles no fósiles en el consumo de energía primaria un 25% e incrementar la capacidad instalada de energía eólica y solar a 1200 millones de kilovatios para 2030

Fuente: elaboración propia, según UNFCCC (2024)

Lo anterior da cuenta de que no existe una transición energética única, sino más bien múltiples trayectorias energéticas nacionales que varían sustancialmente entre regiones y países de acuerdo a las propias características políticas, institucionales e industrial-tecnológicas. Aun así, los objetivos generales de la transición continúan siendo muy discutidos entrando en conflicto según los actores que intervienen, con intereses y visiones diferentes (Kern y Markard, 2016).

En este sentido, el Grupo de Trabajo de Transiciones Energéticas (ETWG, por sus siglas en inglés) del G20⁸ adoptó en 2018 el concepto de transiciones en plural, para referirse a las diferentes trayectorias de los países mientras promueven

⁸ El G20 tomó nuevo impulso a partir de la crisis de 2008 como foro de discusión para la recuperación económica mundial. Está integrado por Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea. Reúne un grupo representativo de países industrializados y en desarrollo de suma importancia para la transición energética, en conjunto son responsables de producir el 80% de los GEI globales, consumiendo el 95% del carbón y el 70% del petróleo y gas del mundo (Shin, 2021).

su seguridad energética⁹ e impulsan la descarbonización de sus economías (Shin, 2021). Esta perspectiva refleja el hecho de que a escala nacional existen diferentes puntos de partida según los distintos recursos energéticos y capacidades nacionales, razón por la cual los organismos internacionales consideran el comercio internacional como un factor clave para alcanzar la transición energética (UNCTAD, 2023).

Desde esta visión, la estrategia es simple, los países en desarrollo para concretar sus compromisos internacionales de adaptación climática y transformar sus matrices nacionales en prácticamente menos de una década requerirán de la cooperación global, asistencia técnica, financiamiento y recursos de parte de los países industrializados. Así lo advierten Hurtado y Souza (2018), al afirmar que la nueva oleada tecnológica “verde” presentada sobre la urgencia del calentamiento global está diseñada para satisfacer las necesidades del cambio tecnoeconómico de las economías centrales y, por lo tanto, es funcional a su recuperación económica.

Los organismos internacionales plantean que para lograr el objetivo de cero emisiones, se requerirá de más innovación científico-técnica, debido a que las tecnologías actualmente existentes solo tienen la capacidad para reducir el 25% del carbono, siendo incapaces de solucionar las emisiones de sectores estructurales de la economía internacional como el transporte pesado por aire y mar. Por lo cual, se estima que el 70% de las reducciones necesarias provendrán de tecnologías aún en desarrollo (Hafner y Tagliapietra, 2020; UNCTAD, 2023).¹⁰

⁹ Los organismos internacionales definen la seguridad energética como la gestión eficaz del suministro de energía primaria de fuentes nacionales como externas a través de una infraestructura energética confiable en combinación con la capacidad de los proveedores de energía para satisfacer la demanda actual y futura (WEF, 2023; UNCTAD, 2023). Por ello, la seguridad energética es una preocupación central de seguridad nacional en relación con las políticas industrial-tecnológicas y exteriores de las naciones (Altiparmak, 2022).

¹⁰ La utilización de hidrógeno renovable, en la que se emplean tecnologías limpias como solar-fotovoltaica y eólica para electrolizar agua y producir hidrógeno, podría solucionar la descarbonización del transporte pesado; sin embargo, continúa siendo una tecnología en desarrollo (Hafner y Tagliapietra, 2020).

A pesar de los compromisos alcanzados a nivel internacional desde París, los avances en las políticas climáticas siguen siendo menores.¹¹ Las negociaciones en la COP27 de la CMNUCC realizada en Egipto en 2022 no llegaron a un acuerdo significativo, las prioridades nacionales respecto de la seguridad energética y el crecimiento económico dominan la agenda internacional de la transición (WEF, 2023). Zhang y Hong (2022) observan que a medida que los países establecen sus objetivos de transición energética, el enfoque de la política climática está cambiando desde medidas regulatorias para controlar las emisiones a los medios económicos para promover la inversión pública, la investigación y el desarrollo tecnológico.

Estas tendencias se profundizaron con la invasión rusa a Ucrania en 2022, reavivando las preocupaciones por el abastecimiento energético, los nacionalismos y la securitización global (Kalantzakos, Overland y Vakulchuk, 2023). El alza de los precios de los combustibles y las sanciones de Occidente a las exportaciones rusas remodelaron el escenario energético regional en términos comerciales e inversiones, causando importantes interrupciones en las cadenas de suministro de energía y tecnología (OMC, 2022).¹²

En conjunto, estos factores intensificaron las preocupaciones de los países por la seguridad energética, constituyéndose en un tema central en las discusiones del G20 y el Foro Económico Mundial. Como resultado, las políticas nacionalistas se han intensificado, reforzando las estrategias de regionalización mediante la relocalización de los procesos productivos en países aliados (*friend-shoring* o *ally-shoring*) (Zhang y Hong, 2022). En esencia, esta estrategia implica una reorganización

¹¹ En 2020 se registraron reducciones significativas de GEI en la atmósfera debido a la recesión provocada por el covid-19; sin embargo, la recuperación pospandemia implicó aumentos significativos en el consumo de hidrocarburos a nivel global (IEA, 2022).

¹² Europa es altamente dependiente de las importaciones de gas natural y petróleo. En 2020 Rusia proporcionó el 40% del gas y 25% de petróleo a Europa (Hosseini, 2022). Una de las razones de esta dependencia a los combustibles fósiles rusos se atribuye a los planes europeos para eliminar las centrales eléctricas de carbón y nucleares, consideradas energías no renovables. Ante la irrupción del conflicto ucraniano, los países europeos decidieron diversificar sus suministros energéticos, convirtiéndose Estados Unidos en el principal proveedor de gas al continente desplazando a Rusia; además, como reacción inmediata a la guerra, Europa optó por reactivar la construcción de gasoductos y reactivar también las centrales eléctricas nucleares y de carbón (Hosseini, 2022).

espacial de las cadenas de suministro globales según criterios geopolíticos, seleccionando socios comerciales con intereses políticos convergentes. Su objetivo es conformar redes de producción entre países aliados para garantizar un suministro seguro y continuo de energía, tecnología y minerales.¹³

Asimismo, el conflicto y sus consecuencias pusieron de manifiesto la importancia clave de los combustibles fósiles, especialmente del gas, en las estrategias de transición (WEF, 2023). La crisis actual moldeó la transición energética hacia las cuestiones de seguridad y la carrera por la competitividad industrial-tecnológica por sobre la adaptación climática. Lo cierto es que en 2022 casi el 80% de la generación energética mundial provino de combustibles fósiles, representando el petróleo el 30% del suministro total, seguido del carbón con el 26% y gas natural 23% (IEA, 2023).

Cambio científico-técnico

En la última década, gracias al cambio tecnológico y las crecientes innovaciones, especialmente sobre la digitalización, la inteligencia artificial, el almacenamiento de energía y la utilización de nuevos materiales aplicados en la industria energética, se ha contribuido a aumentar la eficiencia y acelerar el uso de las tecnologías limpias en el sector eléctrico a nivel global.

Según la Global Commission on the Geopolitics of Energy Transformation (2019), en los últimos años las innovaciones en el campo de las tecnologías limpias han sido mayores que en el sector de los combustibles fósiles. Los avances técnicos y el aumento de la inversión en las tecnologías solar fotovoltaica y eólica, lograron que ambas tecnologías se consoliden en el mercado trascendiendo sus nichos tradicionales. Entre el periodo 2010-2019, los costos de la producción eléctrica procedente de la energía solar fotovoltaica a gran escala decrecieron un 82%, mientras que la energía eólica terrestre cayó un 39%; a su vez, los costos productivos de las baterías de ion-litio, que se utilizan para almacenar la energía producida debido a la intermitencia de estas fuentes, se han reducido un 80%

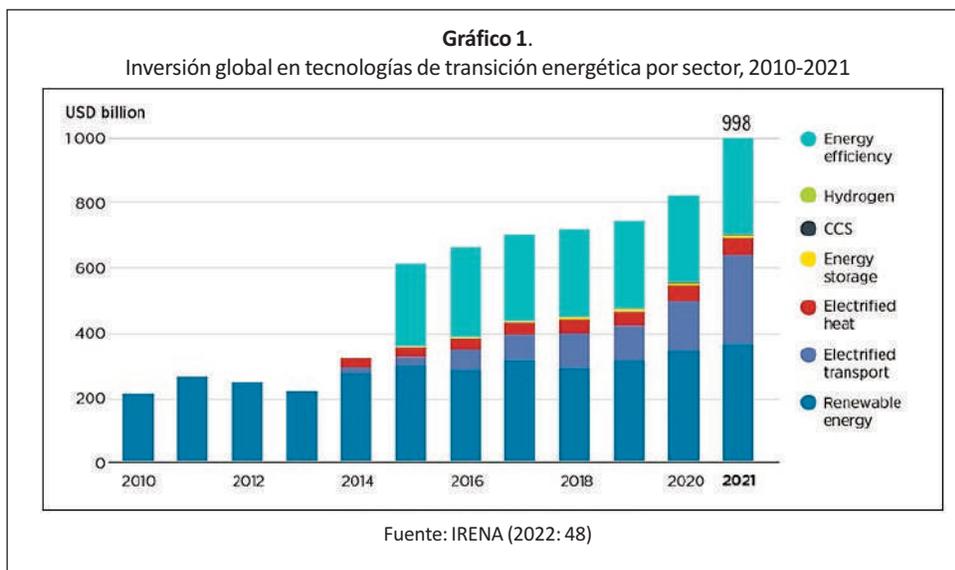
¹³ La estrategia de friend-shoring fue anunciada por primera vez en la Orden Ejecutiva 14.017 de 2021 en el marco de los primeros cien días del gobierno de Biden (DoE, 2022).

desde 2010, contribuyendo a aumentar su competitividad y eficiencia (Global Commission on the Geopolitics of Energy Transformation, 2019). También la electrificación en el transporte avanzó fuertemente, solo en 2022 las ventas de vehículos eléctricos alcanzaron el 13% del mercado mundial de automóviles, en comparación, fueron de prácticamente cero en 2010 (IEA, 2023).

La innovación tecnológica es un factor determinante en el ritmo del cambio tecnológico en la competitividad por el liderazgo de las tecnologías limpias. Según la Global Commission on the Geopolitics of Energy Transformation (2019), los países que lideren la innovación tecnológica estarán mejor posicionados para aprovechar al máximo la transformación energética global. Los cambios tecnológicos son desiguales y superpuestos, se inician en el país con mayores capacidades industriales llegando luego a los países periféricos solo cuando el PTE ha madurado (UNCTAD, 2023). Por consiguiente, dimensionar el cambio tecnológico permitirá comprender la competitividad de un país en el sistema internacional, como lo muestran los siguientes indicadores.

La inversión global relacionada con la transición energética se ha quintuplicado en los últimos diez años, alcanzando casi un billón de dólares en 2021 (como se detalla en el gráfico 1) (IRENA, 2022). Las tecnologías limpias en su conjunto representan el sector que más inversiones recibió con 366.000 millones dólares en ese año. Al respecto, el sector de la electromovilidad experimentó el mayor aumento interanual, con 273.000 millones dólares invertidos en automóviles e infraestructuras asociadas.

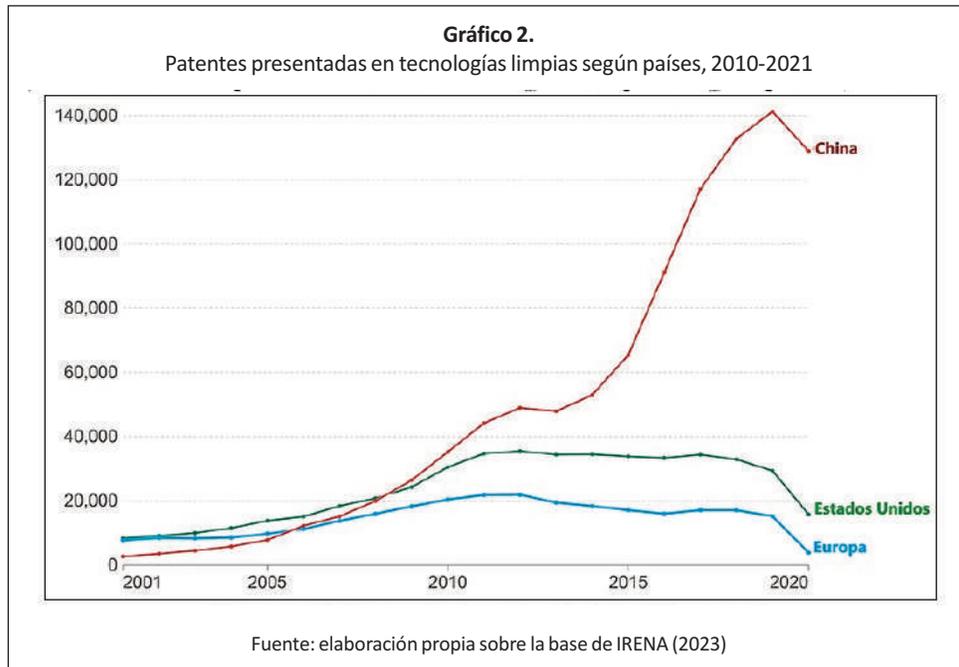
A pesar del crecimiento global y relativamente constante en tecnologías limpias, su desarrollo se concentra en los países industrializados, el 80% de las inversiones globales corresponde a China, Europa y Estados Unidos (IRENA, 2022). En particular, la inversión en investigación energética ha aumentado a ritmos vigorosos desde comienzos de siglo. En 2021, a nivel mundial el gasto gubernamental en I+D+i en energía ascendió a 38.000 millones de dólares, de los cuales casi el 90% se asignó al desarrollo de tecnologías limpias (IEA, 2022). A nivel sectorial, este incremento se correlaciona con los avances en el sector del transporte, donde las tecnologías relacionadas con la electromovilidad, los sistemas de carga e infraestructura asociadas, como también sobre las nuevas investigaciones en tecnologías



de almacenamiento en base a baterías, hidrógeno y pilas de combustible. Entre las principales economías globales, China lidera la inversión pública en I+D+i energética a nivel global, superando los 11.000 millones de dólares en 2021 (IEA, 2022).

Por otra parte, las patentes solicitadas por residentes son un indicador útil para evaluar la posición de los países en la carrera por producir las tecnologías limpias y medir los resultados generados por las actividades de I+D+i. Entre 2015-2019 la tasa de patentamientos en tecnologías limpias se incrementó notablemente, en especial en componentes de turbinas eólicas, módulos solar fotovoltaicos, paquetes LED, baterías de ion-litio y semiconductores. Actualmente, China y Estados Unidos concentran el 70% de las patentes presentadas relacionadas con estas tecnologías y el 30% en las publicaciones científicas globales vinculadas (UNCTAD, 2023).

Según la base de datos de IRENA (2024) (como se detalla en el gráfico 2), a principios de siglo Europa y Estados Unidos concentraban en conjunto 14.227 patentes en tecnologías limpias (7688 y 6539 respectivamente), mientras que



China apenas alcanzaba 2687 solicitudes. Hasta la primera década, las tendencias en las patentes presentadas aumentaron de forma proporcional; sin embargo, para fines de la década siguiente China incrementó vertiginosamente sus solicitudes alcanzando 141.244 patentes en 2019 y situándose en primer lugar, muy por encima de Estados Unidos con 27.348 y de Europa con 15.208.¹⁴

Esta brecha en los patentamientos entre China y Estados Unidos se vuelve más evidente de acuerdo con la tecnología específica. El informe de UNCTAD (2023) señala que en las últimas dos décadas, las empresas chinas crearon 33.066 patentes para energía eólica, mientras que las empresas estadounidenses generaron

¹⁴ La situación de evidente rezago en Europa quedó plasmada en el denominado Informe Draghi, presentado en septiembre de 2024 a la Comisión Europea. Ver, European Commission (9/9/2024). "The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe". Disponible en: https://commission.europa.eu/document/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en.

solo 2963 patentes; al igual que en módulos solar fotovoltaicos, China presentó 31.365 patentes y Estados Unidos creó 1586.

Estas tendencias indican que China en los últimos años se posicionó en la vanguardia del liderazgo tecnológico en torno al conjunto de las tecnologías estratégicas para la transición energética. De todas ellas, domina el comercio de paneles solares fotovoltaicos, siendo el mayor productor, exportador e instalador a nivel global, seguido de un crecimiento acelerado en baterías y vehículos eléctricos. En gran medida, la progresiva inversión de China en I+D+i en tecnologías limpias le ha permitido obtener competitividad tecnológica, superando a las tradicionales empresas estadounidenses y europeas.

Estrategias de transición energética

República Popular China

En las últimas décadas, China ha definido políticas climáticas y de transición energética en función de los objetivos establecidos por el gobierno central en el marco de los planes quinquenales.¹⁵

El crecimiento industrial de China como primera potencia comercial y segunda economía global junto con el aumento de la renta *per cápita* y de la demanda energética convirtieron el país en uno de los principales consumidores e importadores de energía del mundo, pasando de ser un exportador neto de petróleo en los noventa al mayor importador de crudo en 2014, es decir, un incremento del 343% (Mouton, 2020).

Esta situación ha llevado a China a una fuerte dependencia del suministro energético del extranjero y a una constante preocupación por la seguridad energética nacional. Los Planes Quinquenales X y XI, que abarcaron los años entre 2001 y 2011, fueron los primeros en abordar la problemática energética. Se creó

¹⁵ Los planes quinquenales establecen los lineamientos generales de la política china de los próximos cinco años. Los documentos son elaborados por la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (CNDR) y emitidos finalmente por el Consejo de Estado.

el Programa de Incentivos para el Desarrollo de Energías Renovables, con tasas impositivas preferenciales para las empresas extranjeras que invirtieran en el territorio para producir tecnologías limpias y energías renovables, y se propuso la meta de reducir un 20% la intensidad energética en los niveles de consumo (Gélvez y González-Jáuregui, 2022).

Si bien la crisis de 2008 impactó de forma más leve que en otros países industrializados, alentó la adopción de políticas públicas destinadas a promover la innovación tecnológica, la protección ambiental y el crecimiento económico y social más equitativo. Así, el XII Plan Quinquenal, entre el periodo 2011-2015, profundizó las políticas de desarrollo industrial de siete sectores considerados estratégicos que recibirían apoyo preferencial del gobierno, incluidas las tecnologías limpias y energías de fuentes renovables. El duodécimo Plan, introdujo por primera vez una estrategia nacional de adaptación climática como consecuencia del incremento de las emisiones de GEI del país y sus graves implicancias sobre la salud, como corolario del acelerado proceso de industrialización de estos años.

Generar respuestas ante el impacto del cambio climático se volvió una necesidad del gobierno (Mouton, 2020). En 2013, se lanzó el Plan de Acción para el Control y Prevención de la Contaminación del Aire con el objetivo de reemplazar a mediano plazo el consumo de carbón por gas natural y en 2014 se anunció la política de “revolución energética a 2030”. Entre sus metas generales se mencionan la mejora de la eficiencia energética en la industria, la producción de energía reduciendo emisiones y el impulso del desarrollo y comercialización de nuevas tecnologías a través de la innovación tecnológica y la cooperación internacional. Asimismo, para potenciar el desarrollo de tecnología nacional a través de nuevas normas técnicas y estándares comerciales para sus industrias, se emitió el Plan de Reforma de Estandarización.

Durante esta etapa, en 2015 tuvo lugar el Anuncio Conjunto China-Estados Unidos sobre el Cambio Climático como resultado de las cumbres entre Xi Jinping y Barack Obama en ese año; así, las dos economías que producen las mayores emisiones de GEI globales sentaron las bases para la aprobación del Acuerdo de París en la COP21 (Yu, 2022). A partir de su ratificación en 2016, China produciría un cambio importante en su política climático-energética. Desde entonces, los objetivos

enmarcados en los planes quinquenales se aunaron con sus objetivos de política internacional para la construcción de una sociedad centrada en el desarrollo sostenible. La política científico-tecnológica se volvió una dimensión central hacia la sostenibilidad, fundamentalmente para incentivar el desarrollo tecnológico autónomo en las industrias de tecnologías limpias.

El XIII Plan Quinquenal, 2016-2020, además de consolidar las metas de mitigación asumidas internacionalmente le dio mayor profundidad a las políticas de su plan antecesor. La innovación científico-tecnológica se convirtió en una prioridad estratégica. Esto sucedió en el marco de un cambio en el modelo de desarrollo chino, del pasaje de una industria pesada orientada a la exportación hacia un modelo basado en la producción de manufacturas inteligentes, de calidad y eficientes con énfasis en el consumo interno, los servicios digitales y la I+D+i.

Desde entonces, emergió una política industrial focalizada en el desarrollo científico-tecnológico de las denominadas “industrias emergentes y estratégicas”, abarcando las tecnologías limpias. Los objetivos específicos se plasmaron tanto en documentos oficiales, como el Plan Estratégico de Mediano y Largo Plazo para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología 2006-2020,¹⁶ como también mediante incentivos concretos, como por ejemplo destinar el 8% del PIB para desarrollar dichas industrias e incrementar en un 2,2% del PBI la inversión en I+D+i para tales actividades (Gélvez y González-Jáuregui, 2022). También, en 2016 entró en ejecución el Plan Made in China 2025 que buscaba promover la incorporación progresiva de tecnología en los procesos productivos nacionales y extender la presencia de tecnología china en el exterior. Esta estrategia les asignó a las tecnologías limpias para la transición energética un rol fundamental, calificando de estratégico el dominio de las cadenas de suministro de energía y tecnología (Hafner y Tagliapietra, 2020).

¹⁶ Entre los objetivos concretos del Plan se encuentran la promoción de la competitividad de empresas chinas intensivas en tecnología, especialmente en términos de propiedad intelectual, y el fortalecimiento de sectores industriales estratégicos como: biotecnología, protección ambiental, tecnologías de información, nuevas fuentes de energía y vehículos eléctricos (Colombo y De Angelis, 2021).

Colombo y De Angelis (2021) sostienen que China construyó un modelo de desarrollo tecnológico autónomo y endógeno, mediante una estrategia que combina el fomento a la innovación tecnológica, la protección a las empresas estatales y la transferencia de tecnología como condición para la inversión extranjera. Esta estrategia ha dado lugar a que un tercio de las patentes globales en tecnologías limpias sea de origen chino.

Durante este periodo, la Oficina de Información del Consejo de Estado (SCIO, por sus siglas en inglés) informó que China se convirtió en líder mundial en tecnología solar fotovoltaica al dominar los equipos de mayor contenido científico-técnico en las cadenas de valor, produciendo el 70% del total mundial de polisilicio, células y módulos (China SCIO, 2023). Según el informe de UNCTAD (2023), las exportaciones chinas en tecnología solar fotovoltaica pasaron de representar los 18 billones de dólares en 2018 a 100 billones de dólares en 2021, superando a Estados Unidos y Europa.

Por otra parte, China logró posicionarse en la vanguardia científico-tecnológica en almacenamiento y eficiencia energética, especialmente en baterías de ion-litio, con el objetivo de liderar la cadena de suministro de vehículos eléctricos (Altiparmak, 2022). Los programas bianuales (2017-2018 y 2019-2020) de innovación e incentivos del gobierno fueron claves para desarrollar la industria del sector. En 2018 China se convirtió en el principal mercado global de vehículos eléctricos con 2300 millones de unidades producidas (IEA, 2023).

A pesar del crecimiento registrado durante la primera década de las tecnologías limpias, hacia 2021 la matriz energética de China continuaba dependiendo mayoritariamente de combustibles fósiles, el 71% de la energía total provenía del carbón y el 13% del petróleo y el gas (IEA, 2024). En consecuencia, en el XIV Plan Quinquenal, 2021-2025, el gobierno planteó como objetivo principal la “construcción de un sistema energético moderno”, que coordine la promoción de la transformación energética baja en carbono sobre la base de la seguridad energética en las cadenas de suministros de energía y tecnologías (China SCIO, 2021).

El decimocuarto Plan propone como principal objetivo incrementar las capacidades científico-tecnológicas nacionales para promover una innovación in-

teligente y eficiente como motor modernizador de las industrias, en especial en determinadas tecnologías estratégicas, como equipos eólicos a baja velocidad, conversión de células fotovoltaicas, energía nuclear de tercera generación, vehículos eléctricos, tecnologías de captura de carbono, almacenamiento electroquímico – baterías– y producción de hidrógeno. Para ello, se prevé la creación de centros de innovación en el país y el incremento del gasto en I+D+I en más del 7% anual.

En segundo lugar, prioriza asegurar el suministro energético mediante el desarrollo de tecnologías de exploración y producción de petróleo y gas, considerando especialmente este último como un combustible clave para la transformación del país.

Tercero, propone construir sistemas de energía digitales que promuevan la eficiencia energética, mediante tecnología 5G, inteligencia artificial y redes inteligentes.

Por último, plantea ampliar la participación del país en la gobernanza climática y transición energética global, mediante el fortalecimiento de la cooperación internacional. Entre sus objetivos, también menciona la necesidad de diversificar las importaciones de petróleo y gas, y consolidar instalaciones de conectividad seguras y estables para el suministro energético. Asimismo, enfatiza el rol de la Ruta de la Seda Verde,¹⁷ para impulsar la capacidad productiva y competitividad hacia el exterior de las empresas chinas en tecnologías limpias, y como plataforma de vinculación y cooperación energética con países “socios/aliados”.

Recientemente, estos objetivos fueron actualizados y enfatizados en el libro blanco *El desarrollo verde de China en la nueva era* emitido por el China SCIO en

¹⁷ Belt and Road Initiative (BRI) es un proyecto de infraestructura de China, con 146 países adheridos de todo el mundo, con el objetivo de construir corredores económicos terrestres, marítimos y digitales, y facilitar la circulación de mercancías e inversiones en pos de incrementar la tasa de ganancia de las empresas e instituciones chinas y expandir su influencia internacional (Colombo y De Angelis, 2021). En 2017 el gobierno publicó oficialmente los lineamientos de financiamiento, proyectos y tecnologías limpias para construir una ruta de la seda verde o green belt and road (The Academy of Contemporary China and World Studies, 20/3/2023).

2023. El documento destaca el objetivo de conformar una “civilización ecológica”¹⁸ como principio rector de la transición energética china a nivel nacional e internacional (China SCIO, 2023). Esta visión implica una transformación de los sistemas económicos y sociales hacia la sostenibilidad y la adopción de tecnologías limpias. China busca liderar la cooperación internacional en la construcción de una civilización ecológica, desempeñando un papel clave en la gobernanza climático-energética global. Así lo señaló Xi Jinping en el XIX Congreso del Partido Comunista, “tomando el asiento del conductor en la cooperación internacional para responder el cambio climático, China se ha convertido en un importante participante, contribuyente y portador de la antorcha en el esfuerzo global por la civilización ecológica”.¹⁹

En resumen, la política de transición energética china contempla una estrategia integral a largo plazo, multidimensional, siempre orientada a alcanzar la seguridad energética, que ha sido resultado tanto de su política doméstica de desarrollo industrial-tecnológico como de su estrategia de apertura hacia el exterior.

Estados Unidos

En Estados Unidos la planificación energética ocupa un lugar central. Como uno de los mayores consumidores de energía del mundo, los gobiernos siempre han prestado atención a las políticas energéticas orientadas a garantizar su propia seguridad y a promover el desarrollo económico y la planificación científico-tecnológica del sector (Zebang y Yi, 2022). Posterior al shock petrolero, en 1977 el gobierno creó el Departamento de Energía (DoE, por sus siglas en inglés) para formular e implementar las políticas energéticas en el país. Sin embargo, el diseño de las políticas energéticas ha mutado según los cambios gubernamentales.²⁰

¹⁸ Si bien el concepto de “civilización ecológica” surgió a principios de siglo en diferentes documentos gubernamentales, fue bajo el gobierno de Xi que se incorporó definitivamente en los XII, XIII y XIV planes quinquenales como política estratégica.

¹⁹ Versión original en inglés: “taking a driving seat in international cooperation to respond to climate change, China has become an important participant, contributor, and torchbearer in the global endeavor for ecological civilization” (Mouton, 2020: 52).

²⁰ La política federal climática y energética estadounidense ha estado marcada por tensiones entre aquellos partidarios de la urgencia de la descarbonización global y los negacionistas que promueven el aislacio-

Durante el gobierno de Obama (2009-2017), ante la apremiante crisis económico-financiera, una de las primeras medidas fue la Ley de Reinversión y Recuperación de Estados Unidos, incluyendo un paquete de 90.000 millones de dólares para estimular la producción nacional en tecnologías limpias. Con el objetivo de elaborar en una estrategia energética integral que vincule las políticas de adaptación climática con la producción de tecnologías limpias, se implementó –con escasos resultados– el Plan de Acción Climática (PAC) de 2013, reuniendo un conjunto de acciones regulatorias para reducir las emisiones de GEI en el país, incrementar la participación de las energías renovables a nivel nacional, promover el retiro progresivo de las centrales de carbón y gas y, en conjunto con el DoE, generar nuevas normas en términos de eficiencia para vehículos, edificios y electrodomésticos (Hafner y Tagliapietra, 2020).

Otro componente clave del CAP fue instar a las agencias federales a ampliar su participación en el liderazgo internacional en la gobernanza energética a través de mecanismos multilaterales y bilaterales, especialmente en investigación y cooperación con nuevos socios como China e India. En este sentido, uno de los aspectos más importantes de la administración Obama fueron las relaciones con China, las cuales no solo lograron impulsar el Acuerdo de París (anteriormente mencionado), sino que además abarcaron proyectos de cooperación científico-tecnológica para desarrollar conjuntamente tecnologías limpias fotovoltaicas, de captura y almacenamiento de carbono y eficiencia energética (Zhang y Hong, 2022).

En este periodo, marcado por el ascenso de China como potencia comercial y tecnológica global, la dirigencia estadounidense –con sus diferencias– reaccionó decididamente a contener el crecimiento del país asiático (Colombo y De Angelis, 2021). Mientras Obama buscó reequilibrar la presencia de Estados Unidos en la región Asia-Pacífico, conteniendo la influencia china,²¹ durante la presidencia de

nismo con respecto a la gobernanza climática internacional; estos escenarios contradictorios impulsan políticas diferentes con distintas implicaciones geopolíticas (Hafner y Tagliapietra, 2020).

²¹ Obama anunció el “pivote estratégico hacia Asia-Pacífico”, como un conjunto de iniciativas político-diplomáticas y económicas para incrementar la presencia estadounidense en la región: fortaleció el Diálogo Estratégico Económico China-Estados Unidos, adhirió al Tratado de Amistad y Cooperación de la ASEAN

Trump (2017-2021) se calificó a China como uno de los principales desafíos a la hegemonía estadounidense (Kalantzakos, Overland y Vakulchuk, 2023).

La política industrial de Trump enfatizó el proteccionismo como estrategia para aumentar la presencia del país en sectores tecnológicos claves mediante la relocalización de las cadenas productivas. Se formuló una nueva política energética que declaró como objetivo estratégico económico y de política exterior garantizar el “dominio energético” de Estados Unidos (Guliyev, 2020). Los lineamientos generales se sintetizaron en el America First Energy Plan de 2017, como una estrategia de seguridad energética cuyo objetivo central es el de lograr el autoabastecimiento. La meta principal ha sido expandir la producción local de petróleo y gas, liderar las exportaciones a nivel global y promover los intereses de las empresas estadounidenses en el extranjero en pos de reducir la dependencia energética de otros países e impulsar el empleo nacional.

Como primeras medidas, se impulsaron las energías no convencionales – esquistos²² y nuclear–, mientras se desestimaban las políticas relacionadas con las energías renovables, incluso retirándose del Acuerdo de París (Zebang y Yi, 2022). Así, en Estados Unidos se configuró una matriz energética altamente dependiente en combustibles fósiles, en que el 79% del consumo final de energía primaria y el 60% de la generación eléctrica provienen del petróleo, gas natural y carbón combinados (DoE, 2022).

En este contexto, la rivalidad con China por el liderazgo industrial-tecnológico se intensificó. Con el objetivo de contener el avance del país asiático en las tecnologías limpias, el gobierno estadounidense introdujo en 2018 un arancel aduanero del 30% sobre la importación de células y módulos para paneles solar fotovoltaicos (Hafner y Tagliapietra, 2020); aun así, la producción de paneles solar

y la Cumbre de Asia Oriental, principales foros de cooperación regionales (Kalantzakos, Overland y Vakulchuk, 2023).

²² A partir de la innovación del fracking (fractura hidráulica), Estados Unidos logró producir petróleo y gas de esquistos. Gracias a esto, desde 2017 Estados Unidos se convirtió en una potencia energética, entre los primeros exportadores globales de petróleo y gas, capaz de competir con Rusia y Arabia Saudita (productores tradicionales) (Guliyev, 2020).

fotovoltaicos en Estados Unidos creció apenas un 19% en 2019, con costos un 85% más elevados en comparación a los producidos en China (Zhang y Hong, 2022). A su vez, las sucesivas barreras comerciales abrieron nuevas tensiones entre los países, evidenciadas a través de denuncias presentadas en la OMC y las represalias subsiguientes que afectaron diferentes sectores. Un caso destacado ocurrió cuando Estados Unidos en 2019 incrementó sus tarifas de producción gasífera, afectando principalmente a China, que años antes había concretado un acuerdo para importar gas, obligando al país a diversificar sus proveedores (Zebang y Yi, 2022).

La administración de Biden (desde enero de 2021) ha dado prioridad al desarrollo de las tecnologías limpias. Como parte de esta iniciativa, se ratificaron los compromisos climáticos asumidos y se anunció la reincorporación al Acuerdo de París. El principal objetivo es relocalizar en el país los eslabones de innovación tecnológica de las principales cadenas de suministro para mejorar la integridad y competitividad nacional en pos de reducir la dependencia de terceros, especialmente de China. Se identificaron las tecnologías solar fotovoltaicas, las baterías de ion-litio para vehículos eléctricos y la gestión de recursos minerales como sectores estratégicos. Esto se debe en gran medida a las capacidades relativamente débiles de Estados Unidos ante el dominio chino y a las preocupaciones de seguridad nacional en un contexto en el que las políticas comerciales restrictivas han tenido limitados resultados (Zhang y Hong, 2022).

En este sentido, el DoE publicó en 2022 el informe *America's Strategy to Secure the Supply Chain for a Robust Clean Energy Transition* sintetizando la situación a largo plazo de las cadenas de suministro de energía y tecnología relacionadas como la base industrial del sector energético. Estas cadenas abarcan una compleja red de industrias y empresas que incluyen extracción, manufactura y servicios, localizadas tanto dentro del país como en el extranjero. El documento identifica trece áreas prioritarias: once sectores tecnológicos estratégicos (captura de carbono, redes eléctricas, dispositivos de almacenamiento de energía, celdas de combustible y electrolizadores, imanes de neodimio, grupo del platino metales y otros catalizadores, semiconductores, energía hidroeléctrica, nuclear, solar fotovoltaica y eólica) y dos sectores transversales (comercialización-competitividad y ciberseguridad-digitalización) (DoE, 2022).

En este marco, el gobierno sancionó la Ley de Reducción de la Inflación de 2022 (IRA, por sus siglas en inglés), se trató de un conjunto de medidas a gran escala a implementar durante diez años en materia impositiva, adaptación climático-energética y atención sanitaria (The White House, 2023). En particular, se prevé la realización de inversiones de 369.000 millones de dólares entre créditos fiscales, préstamos y subvenciones que impulsen la producción nacional de vehículos eléctricos, baterías, paneles solar fotovoltaicos, turbinas eólicas, equipos de captura de carbono y generación de hidrógeno renovable. Además, se espera implementar el Programa de Reinversión de Infraestructura Energética de 250.000 millones de dólares para mejorar la eficiencia de las instalaciones, servicios y medios técnicos actualmente en operación.

Con relación a la industria automotriz de vehículos eléctricos, la IRA pretende impulsar las primeras acciones de Biden –mayores inversiones en I+D+i para proyectos vinculados a baterías, creación del Consorcio Federal de Baterías y el Plan Nacional de Baterías de Litio 2021-2030–, proporcionando miles de millones de dólares (sin límites estipulados) al Programa de Fabricación de Vehículos de Tecnología Avanzada, con préstamos destinados a fabricar vehículos eléctricos y todos sus componentes en Estados Unidos. A su vez, la Ley Chips y Ciencia –sancionada el mismo año– busca incrementar la capacidad productiva de semiconductores, los cuales son fundamentales para la gestión de las nuevas tecnologías energéticas, incluso para baterías y automóviles.

Respecto de las cadenas de suministros, la IRA establece entre sus cláusulas crediticias la obligatoriedad de que las baterías y vehículos producidos para el año 2025 contengan porcentajes mínimos de minerales y otros componentes claves fabricados en Estados Unidos y países aliados con los que se tenga un tratado de libre comercio (The White House, 2023). Asimismo, se revitalizó la Iniciativa de Gobernanza de los Recursos Energéticos para fortalecer la cooperación entre países aliados para aumentar la seguridad de abastecimiento de los minerales necesarios para las industrias tecnológicas estadounidenses, promover la cooperación científico-técnica y generar normas y estándares de gobernanza internacional sobre estos recursos (Zhang y Hong, 2022).

De esta manera, el actual gobierno estadounidense refuerza el nacionalismo tecnológico como estrategia para la transición energética orientada a la relocalización de las cadenas de suministro de minerales y tecnologías, especialmente solar fotovoltaicas, baterías y vehículos eléctricos, en pos de reducir la vulnerabilidad externa e incentivar la industria y las exportaciones tecnológicas.

Conclusiones

La transición energética hacia la descarbonización de la economía global impulsada por la crisis climática y la revolución científico-tecnológica se constituye en uno de los grandes desafíos contemporáneos y en una de las dimensiones centrales de la disputa hegemónica del siglo XXI. Esto ha desencadenado una creciente competencia geopolítica entre las principales potencias industriales – encabezada por Estados Unidos y China– por el dominio tecnológico de las tecnologías limpias y el control de las principales cadenas de suministro.

La crisis internacional de 2008 evidenció los límites estructurales del crecimiento capitalista. Desde entonces asistimos a una transición del sistema internacional ante la emergencia de un sexto paradigma tecnoeconómico como nuevo ciclo de crecimiento e innovación a nivel global, caracterizado por una reconfiguración productiva sobre la base de la descarbonización, la digitalización, eficiencia y utilización de fuentes de energía renovables. En consecuencia, en el capitalismo contemporáneo el desarrollo tecnológico vinculado a las capacidades en I+D+i y los derechos de propiedad intelectual se constituyen en los elementos centrales del actual proceso de acumulación de capital. En este contexto, los principales organismos de gobernanza internacional promueven el desarrollo de las tecnologías limpias como fase inicial en la nueva oleada de desarrollo y como oportunidad para revitalizar la situación de virtual estancamiento de la economía global y lograr los objetivos de mitigación climática. Asimismo, la irrupción de la pandemia de covid-19 y el posterior conflicto Rusia-OTAN afectaron fuertemente a las principales cadenas de suministro de energía y tecnología con graves impactos sobre los principales canales de abastecimiento a nivel mundial, revitalizando los nacionalismos y la preocupación de los países por la seguridad energética.

En este marco, China y Estados Unidos reconocen las transformaciones globales en curso y comprenden que su posición en la jerarquía internacional y su prosperidad política, económica y social dependen del dominio científico-tecnológico. Ambos países han establecido estrategias nacionales dedicadas a la transición energética como ejes estratégicos de sus políticas industrial-tecnológicas, buscando aprovechar los beneficios de la nueva revolución tecnológica y asegurar una posición destacada en la emergente transición hegemónica. Una inserción tardía en los nuevos modos de producción, no solo implica quedar relegados en la competitividad industrial, sino que además significa integrarse de forma subordinada en las futuras normas y estándares de gobernanza internacional que configurarán las próximas décadas en torno a la infraestructura energética de bajas emisiones en carbono.

China viene implementando un modelo de desarrollo diferente al neoliberalismo de Occidente en el que predomina una planificación estratégica integral y a largo plazo comandada por el Estado y se impulsa un conjunto de industrias estratégicas intensivas en conocimiento e innovación. Gracias a esta estrategia, el país asiático se ha consolidado como uno de los principales líderes globales en tecnología, desplazando los tradicionales centros productivos como Estados Unidos y Europa Occidental. Para que China se consolide como una potencia económica global, desde principios de siglo la dirigencia definió la transición energética nacional como una prioridad en sus programas de desarrollo, alineándola con sus objetivos de seguridad energética. Esto incluye diversificar su matriz energética, dominar la producción de tecnologías limpias y controlar sus cadenas de suministro.

Por el contrario, en el caso de Estados Unidos, las recientes políticas de la administración Biden enfatizan el nacionalismo tecnológico y la relocalización de las principales cadenas de suministro y, si bien el Departamento de Energía es un actor clave en la planificación de las políticas energéticas, las tensiones internas que se expresan con los cambios gubernamentales han imposibilitado el diseño de políticas integrales a largo plazo dedicadas a la transición energética. Destacados ejemplos de esto fueron el abandono por parte del gobierno de Trump del Acuerdo de París y de los programas regulatorios sobre energías renovables de la administración Obama.

De esta manera, a medida que la dependencia de Estados Unidos continúe profundizándose en las principales cadenas de suministro de energía y tecnología, en un contexto de competencia hegemónica en el que las inversiones y el desarrollo tecnológico chino en las industrias energéticas siguen incrementándose e, ineludiblemente, se establezcan nuevos estándares comerciales y tecnológicos para su gestión, se intensificarán las tensiones geopolíticas. El conflicto comercial en el caso del aumento de las barreras arancelarias estadounidenses para los diferentes componentes de origen chino de los paneles solar fotovoltaicos y las baterías de ion-litio, los reclamos formales ante foros internacionales y las cláusulas de obligatoriedad para producir porcentajes mínimos de minerales y componentes tecnológicos en Estados Unidos o en sus países aliados, son claros emergentes de la creciente disputa tecnológica entre ambas potencias.

Por último, la dirigencia de China afirma su intención de convertir el país en un actor determinante en la transición energética a nivel global, cuya finalidad no es reemplazar las instituciones internacionales sostenidas por Estados Unidos sino construir una civilización ecológica sobre la base del desarrollo sostenible en línea con su estrategia de desarrollo.

Las estrategias nacionales de transición energética adoptadas por China y Estados Unidos expresan las transformaciones globales en curso y la creciente competitividad por el liderazgo tecnológico internacional, que marcan el complejo orden geopolítico caracterizado por una transición hegemónica multidimensional.

Bibliografía

38

Altiparmak, S. O. (2022). "China and Lithium Geopolitics in a Changing Global Market". *Chinese Political Science Review*, vol. 7, n° 3. DOI: <https://doi.org/10.1007/s41111-022-00227-3>.

Carrillo, G. (2018). "Institucionalización de la economía verde y transición tecnológica". En Corona Alcántar, J. M. (ed.), *Sociedad, desarrollo y políticas públicas I* (59-87). Ciudad de México: UAM-Bonilla Artigas.

Colombo, S. y De Angelis, I. (2021). “La República Popular China y Estados Unidos: revolución científico-tecnológica y disputa tecnológica en el siglo XXI”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 66, n° 243, 163-189. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2021.243.72582>.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2023). *Technology and Innovation Report 2023*. New York: United Nations.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) (2024). “Nationally Determined Contributions Registry”. *United Nations Climate Change*. Disponible en <https://unfccc.int/NDCREG>.

Gélvez, T. y González-Jáuregui, J. (2022). “Chinese Overseas Finance in Renewable Energy in Argentina and Brazil: Implications for the Energy Transition”. *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 51, n° 1, 137-164. DOI: <https://doi.org/10.1177/18681026221094852>.

Global Commission on the Geopolitics of Energy Transformation (2019). *A New World: The Geopolitics of the Energy Transformation*. Estados Unidos: IRENA.

Guliyev, F. (2020). “Trump’s ‘America first’ energy policy, contingency and the reconfiguration of the global energy order”. *Energy Policy*, vol. 140. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2020.111435>.

Hafner, M. y Tagliapietra, S. (2020). *The Geopolitics of the Global Energy Transition*. Suiza, Cham: Springer.

Hosseini, S. (2022). “Transition Away from Fossil Fuels Toward Renewables: Lessons from Russia-Ukraine Crisis”. *Future Energy*, vol. 1, n° 1, 2-5. DOI: <https://doi.org/10.55670/fpll.fuen.1.1.8>.

Hurtado, D. y Souza, P. (2018). “Goeconomic Uses of Global Warming: The ‘Green’ Technological Revolution and the Role of the Semi-Periphery”. *Journal of World-Systems Research*, vol. 24, n° 1, 123-150. DOI: <https://doi.org/10.5195/jwsr.2018.700>

International Energy Agency (IEA) (2022). *World Energy Investment 2022*. Estados Unidos: IEA.

____ (2023). *Energy Technology Perspectives 2023*. Estados Unidos: IEA.

____ (2024). “World Energy Statistics and Balances, July”. IEA. Disponible en: <https://www.iea.org/data-and-statistics/data-product/world-energy-statistics-and-balances>.

International Renewable Energy Agency (IRENA) (2022). *World Energy Transitions Outlook: 1.5°C Pathway*. Abu Dhabi: IRENA.

____ (2023). “Renewable Energy Patents Evolution”. IRENA. Disponible en: <https://www.irena.org/Data/View-data-by-topic/Innovation-and-Technology/Patents-Evolution>.

Kalantzakos, S.; Overland, I. y Vakulchuk, R. (2023). “Decarbonization and Critical Materials in the Context of Fraught Geopolitics: Europe’s Distinctive Approach to a Net Zero Future”. *The International Spectator*. DOI: <https://doi.org/10.1080/03932729.2022.2157090>.

Kern, F. y Markard, J. (2016). “Analysing Energy Transitions: Combining Insights from Transition Studies and International Political Economy”. En van de Graaf, T.; Sovacool, B.; Ghosh, A.; Kern, F. y Klare, M. (eds.), *The Palgrave Handbook of the International Political Economy of Energy* (pp. 291-318). Reino Unido: Palgrave Macmillan. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-55631-8_12

40

Martins, C. (2021). “As Teorias do Sistema-Mundo na Transição para o Longo Século XXI”. *Reoriente: estudos sobre marxismo, dependência e sistemas-mundo*, vol. 1, nº 1, 44-66. DOI: <https://doi.org/10.54833/issn2764-104X.v1i1p44-66>.

Merino, G. E. (2022). “Nuevo momento geopolítico mundial: la pandemia y la aceleración de las tendencias de la transición histórica-espacial contemporánea”. *Estudios In-*

ternacionais, vol. 9, n° 4, 106-130. DOI: <https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2021v9n4p106-130>.

Mouton, G. (2020). "China's Energy Transition: Actors, Discourses and Geopolitics". En Jammes, J.; Lasserre, F.; Mottet, É. y Mouton, G. (eds.), *East and Southeast Asian energy transitions and politics* (pp. 45-61). Francia: Études du CQEG.

Organización Mundial del Comercio (OMC) (2022). *Informe sobre el comercio mundial 2022. Cambio climático y comercio internacional*. OMC.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2011). *Hacia el crecimiento verde. Un resumen para los diseñadores de políticas*. OCDE.

Pérez, C. (2010). "Revoluciones tecnológicas y paradigmas tecnoeconómicos". *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, n° 1, 133-159.

Shin, S. (2021). "The Evolution of Global Energy Governance: Scenario Analysis with a Focus on the G20". *Strategic Planning for Energy and the Environment*, vol. 391, n° 4, 199-218. DOI: <https://doi.org/10.13052/spee1048-4236.391410>.

State Council Information Office of the People's Republic of China (China SCIO) (2021). *14th Five-Year Plan: Modern Energy System Planning (2021-2025)*. China: China SCIO.

____ (China SCIO) (2023). *China's Green Development in the New Era*. Beijing, China: Foreign Languages Press.

The Academy of Contemporary China and World Studies (20/3/2023). "The Green Silk Road". *The State Council Information Office of the People's Republic of China*. Disponible en: http://english.scio.gov.cn/featured/chinakeywords/2023-03/20/content_85178647.htm.

The White House (2023). *Building a clean energy economy: a guide book to the Inflation Reduction Act's investments in clean energy and climate action*. Washington: The White House.

US Department of Energy (DoE) (2022). *America's Strategy to Secure the Supply Chain for a Robust Clean Energy Transition*. Estados Unidos: DoE.

World Bank (2024). *Global Economic Prospects, June 2024*. Estados Unidos: World Bank Publications.

World Economic Forum (WEF) (2023). *The Global Risks Report 2023. 18th Edition*. World Economic Forum.

Yu, H. (2022). *China's Energy Transition: Approaches, Progress, and Prospects*. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 8(02), 175-195. <https://doi.org/10.1142/S2377740022500063>

Zebang, X. y Yi, Z. (2022). "Impact of United States energy and climate policies on China's energy industry: Comparison of Biden and Trump period". *Energy & Environment*, vol. 35, n° 1. DOI: <http://doi.org/10.1177/0958305X221128298>.

Zhang, R. y Hong, T. (2022). "清洁能源供应链与拜登政府的重塑战略: 基于地缘政治视角" [Cadena de suministro de energía limpia y la estrategia de remodelación de la administración Biden: desde una perspectiva geopolítica]. *智库 [Paz y desarrollo]*, vol. 1, n° 16.



 **realidad
económica**

Nº 368 • AÑO 54

16 de noviembre al 31 de diciembre de 2024

ISSN 0325-1926

Páginas 43 a 71

DESARROLLO AGRÍCOLA Y SUS ACTORES

La disputa por las “rentas de innovación” de las semillas de soja en la Argentina: un análisis crítico a la luz de la teoría de subsistemas de capital

Martín Moyano*

* Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y doctorando en Ciencias Sociales (UBA). Investigador del Departamento de Economía por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET-UBA) en el Instituto Interdisciplinario de Economía Política, Av. Córdoba 2122 (C1120AAQ), 1º piso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, moyanomartin423@gmail.com.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: mayo de 2024

ACEPTACIÓN: julio de 2024



Resumen

La vertiginosa expansión de la producción sojera en la Argentina coincidió con la adopción masiva del “paquete tecnológico” de la empresa Monsanto, consistente en su Herbicida Roundup y las semillas que lo resisten (soja RR). Por tratarse de una planta autógama, es decir, la descendencia reproduce las cualidades útiles de los padres, ha sido sumamente dificultoso para la compañía apropiarse de las rentas de innovación asociadas a este producto. Esta situación dio lugar a diversas estrategias, entre las que destaca el intento de establecer una suerte de sistema de fiscalización para y supra-estatal mediante la licencia de uso de la Tecnología INTACTA. El propósito del presente artículo es colocar esta problemática en perspectiva histórica, recuperando la literatura que, desde comienzos del siglo XXI, ha encontrado en la teoría de subsistemas de capital las pistas para interpretar las transformaciones estructurales que ha sufrido la producción agrícola a escala mundial. Este corpus de literatura será puesto en diálogo con investigaciones recientes que han estudiado las especificidades del caso de la soja transgénica en la Argentina y la disputa por las rentas de innovación. Este ejercicio nos permitirá aportar consideraciones teóricas acerca de la naturaleza de los conflictos de la última década entre agricultores, empresas semilleras locales y una de las grandes transnacionales líder en biotecnología.

Palabras clave: Soja transgénica – Biotecnología – Economía política

Abstract

The Conflict Over 'Innovation Rents' of Soybean Seeds in Argentina: A Critical Analysis in Light of Capital Subsystems Theory

The rapid expansion of soybean production in Argentina coincided with the widespread adoption of Monsanto's “technological package,” consisting of its Roundup herbicide and its resistant seeds (RR soybeans). As an autogamous plant—where offspring reproduce the useful traits of their parents—it has been highly challenging for the company to appropriate the innovation rents associated with this product. This situation led to various strategies, notably the attempt to establish a form of sub- or supra-state oversight system through the licensing of INTACTA Technology usage. The aim of this article is to place this issue in a historical perspective, revisiting the literature that, since the early 21st century, has drawn on the theory of capital subsystems to interpret the structural transformations in global agricultural production. This body of work will be examined in dialogue with recent research into the specific case of transgenic soybeans in Argentina and the conflict over innovation rents. This exercise will allow us to offer theoretical insights into the nature of the conflicts of the past decade between farmers, local seed companies, and one of the leading multinational biotechnology corporations.

Keywords: Transgenic soybeans – Biotechnology – Political economy

Introducción

La exportación de soja ha sido un pilar fundamental para la inserción internacional de la economía argentina, especialmente desde la última década del siglo pasado. Este fenómeno ha motivado una gran cantidad de estudios sobre las potencialidades y desafíos que este perfil de especialización supuso (y todavía supone) para el desarrollo económico nacional (Katz, 2012; Gutman, 2012; Strada Rodríguez y Vila, 2015; Páez, 2016). Frecuentemente se ha señalado como uno de sus aspectos más problemáticos el hecho de ser una producción altamente dependiente de insumos y tecnologías importadas, controladas por un pequeño grupo de empresas transnacionales. En ese sentido, destaca la literatura que ha analizado los conflictos entre Monsanto, productores agrícolas y empresas semilleras locales, los cuales tomaron notoriedad en la última década. El momento más tenso de esta disputa ocurrió durante la campaña agrícola 2014-2015 cuando el gigante biotecnológico quiso, mediante la licencia de uso de su tecnología INTACTA, imponer cláusulas que incluían la posibilidad de ingresar a la propiedad de los agricultores para controlar si estaba utilizándose su nueva tecnología y, más en general, imponer un sistema de fiscalización privado que iba a contramano de la legislación local, que protege el derecho al “uso propio” de las semillas. Estas acciones se explican, esencialmente, por las dificultades que ha encontrado Monsanto para capturar rentas de innovación en el territorio nacional (Marín, 2015; Sztulwark y Braude, 2021; Dávila, 2020; Wahren, 2023). Sin embargo, intentaremos mostrar que la posición dominante de esta empresa no puede entenderse reduciéndola a su capacidad de emprender este tipo de acciones.

En las siguientes páginas presentaremos literatura que, desde comienzos de siglo, ha encontrado en la teoría de subsistemas de capital (Levín, 2001) inspiración para interpretar las transformaciones en la estructura económica de la agricultura en general y de la producción sojera en particular (Cataife, 2002; Díaz Rönnner, 2013; Benchimol, 2023). Intentaremos mostrar que este enfoque permite echar

luz sobre la génesis histórica de las relaciones jerárquicas prevaletientes en el sector y coloca la disputa por las rentas de innovación en la Argentina en el contexto más general de la conformación de ámbitos de planificación capitalista a escala global. Nuestro trabajo se limitará a una porción restringida, aunque sumamente relevante, del subsistema de acumulación sojero; aquella que hace a la producción y reproducción industrial de semillas.

Para ello, proponemos distinguir tres dimensiones distintas del problema que, como se verá, resultarán inseparables en la práctica, pero que consideramos preciso diferenciar por razones analíticas: la dimensión técnica, la socioeconómica y la jurídico-estatal.

Las relaciones técnicas entre las diferentes fases de un proceso productivo pueden ser consideradas haciendo abstracción de la fragmentación en la propiedad del capital. Resulta posible, de este modo, analizar los vínculos entre proveedores y clientes como si correspondiera a una empresa única que realiza un conjunto de operaciones sucesivas técnicamente coherentes. Este tipo de examen revela, en general, una determinada fase en el desarrollo de las técnicas con las que se produce, la producción de medios de producción específicos y, por ende, una determinada división técnica del trabajo. En la primera mitad de la primera sección comentaremos los principales hitos científicos del siglo XX que dieron lugar: 1) a la existencia de un proceso de producción de semillas separado de la propia actividad del agricultor y 2) a una división del trabajo cada vez más compleja en la producción de insumos agrícolas con sinergias y complementariedades entre la producción de agroquímicos y de semillas genéticamente modificadas.

No en todos los casos ocurrirá que la división técnica coincida con una división mercantil del trabajo. En condiciones capitalistas, esto dependerá esencialmente del grado de integración vertical de la industria. A esto nos referimos cuando hacemos referencia a la dimensión socioeconómica. En el caso de la producción sojera podemos identificar un conjunto de empresas jurídicamente independientes y relacionadas entre sí a través del mercado, especializadas en diferentes momentos del proceso de transformación técnico-material. Las relaciones sociales entre esas unidades productivas son, esencialmente, relaciones económicas (mercantiles, dinerarias y financieras), cuya expresión jurídica son contratos. Desde este punto de

vista, resulta relevante la fragmentación del proceso productivo en unidades jurídicamente independientes y cada empresa es considerada, ya no en su rol de productora de un determinado bien, sino principalmente como compradora y vendedora respectivamente.

En la segunda mitad de la primera sección intentaremos justificar que las transformaciones técnicas asociadas al desarrollo de la transgénesis vegetal se produjeron en el contexto de una estructura económica profundamente transformada en la que empresas como Monsanto lograron, integrando los descubrimientos científicos de pequeñas startups biotecnológicas en su estrategia comercial de largo plazo, centralizar el subsistema agrícola. Esta centralización no se reduce exclusivamente a la concentración (fusión y adquisición de otros capitales). La concentración se verifica efectivamente a determinados niveles, entre ellos el de las grandes empresas que dominan el sector, las *gene giants* (Schenkelaars *et al.*, 2011; Bonny, 2017), pero su poder sobre clientes y tercerizadas no se explica unilateralmente por esa “trustificación” (Benchimol, 2023). Intentaremos mostrar que ha sido la capacidad de esta compañía para transformar en la práctica las condiciones técnicas con las que se produce soja la que ha generado un vínculo estrecho, directo y duradero sobre otros actores del subsistema; extendiéndose más allá de las startups biotecnológicas y laboratorios universitarios, hasta llegar a los agricultores y semilleras multiplicadoras. El contenido de esta relación social se plasma en un particular tipo de contrato: el contrato de adhesión. Creemos que es este el marco relevante en el que las cláusulas de contratos tales como las licencias de uso de las tecnologías de soja transgénica deben ser interpretadas.

Por último, la segunda sección estará dedicada a comprender la especificidad de la disputa por las rentas de innovación de la tecnología de soja RR de Monsanto en el territorio nacional. Siendo la soja una planta autógama, no existe un obstáculo técnico a la reproducción de las cualidades útiles de la semilla ya que su genética es idéntica a la de los padres. En ese contexto, la regulación para el cobro de regalías se convierte en una consideración sumamente importante. Entra aquí en juego la dimensión jurídico-estatal. Las dificultades institucionales que encontró Monsanto para capturar rentas de innovación en el país fueron las que motivaron su estrategia de resolver la situación por vía de la licencia de uso de su tecnología INTACTA. En ese caso particular, la compañía procuró contar con la “voluntad”

explícita de los productores locales para establecer un sistema de fiscalización privada para y supraestatal. Adicionalmente, en esta sección nos detendremos sucintamente en la situación de las empresas semilleras locales, las cuales realizan mejoras en el germoplasma con técnicas distintas a las empleadas por las grandes transnacionales como Monsanto y difícilmente patentables (Marín, 2015). Observaremos que la búsqueda de acuerdos privados para el reconocimiento del derecho de propiedad de las mejoras introducidas en las semillas de soja se verifica no solamente a nivel de la gran empresa transnacional, sino también, y especialmente en el pasado reciente, entre semilleras y productores locales.

Las etapas históricas de la semilla: revoluciones tecnológicas y transformaciones en la estructura económica

De la hibridación del maíz a la soja transgénica

Durante milenios y hasta las primeras décadas del siglo XX la reproducción de las semillas corría por cuenta de los propios agricultores como un resultado natural, espontáneo, de su proceso de trabajo. El mejoramiento del germoplasma se daba esencialmente por la actividad de “selección vegetal” que consistía en separar intencionalmente aquellos granos que reportaban cualidades útiles particulares como semillas para la futura siembra. De este modo, esos rasgos deseables se transmitían a las sucesivas generaciones y la riqueza genética de las nuevas semillas constituía una herencia común de la humanidad. Bercovich y Katz (1990), basándose en el trabajo de Berlan (1983), asocian esta etapa histórica con una identidad genética entre la semilla, en su calidad de insumo productivo, y el grano, en su calidad de resultado del proceso de producción. En aquellos casos, como el de la soja, en los cuales el producto final es un grano, los agricultores producen ellos mismos sus semillas (Bercovich y Katz, 1990: 71). En la medida en que se verifica esta identidad genética, un mercado de semillas resulta a todas luces inviable.

Esta situación se mantuvo inalterada con el advenimiento del capitalismo en la agricultura. La mercantilización de un creciente espectro de actividades productivas no alcanzó a las semillas hasta una etapa muy avanzada en el desarrollo de este sistema económico. La segunda mitad del siglo XIX, con sus revoluciones técnicas motorizadas por los fenomenales progresos de las ciencias naturales, especialmente

de la química, la botánica y la genética, provocaron importantes cambios en la agricultura. Algunos de los descubrimientos dentro de estos campos, como las leyes de la herencia de Mendel y los principios de la selección genealógica de Vilmorin, insinuaban transformaciones radicales en las técnicas productivas agrícolas. Sin embargo, no fue hasta comienzos del siglo XX que se produjo la innovación crucial que posibilitó la transformación de la semilla en mercancía: la hibridación del maíz (Bercovich y Katz, 1990: 72). Este proceso implicó un avance respecto de la “selección vegetal” tradicional, puesto que el cruce entre líneas endocriadas producía un mayor vigor en la descendencia, en las variedades híbridas, por un fenómeno conocido científicamente como heterocigosis.

Esta técnica reconoce antecedentes importantes en el siglo XIX, en las investigaciones del botánico inglés William James Beal e incluso en la obra de Charles Darwin, quien también señaló el vigor de las variedades híbridas del maíz. Sin embargo, no fue hasta comienzos del siglo XX en los Estados Unidos que se realizaron los avances científicos y técnicos que posibilitaron, hacia la década de 1930, el establecimiento de un mercado de semillas híbridas. Lo interesante, desde el punto de vista de nuestra indagación, es que la investigación necesaria para el desarrollo de esta nueva tecnología se vio alentada por las posibilidades de apropiación privada de los beneficios derivados de la innovación. Esto fue así porque la hibridación logró romper la identidad genética entre la semilla y el grano que había caracterizado la etapa histórica anterior. El “vigor híbrido” que mostraban las nuevas semillas, y que representaba una ventaja competitiva para aquellos agricultores que incorporaran esta nueva tecnología, caía notablemente con la descendencia. De esta manera, los agricultores se veían forzados a volver al mercado para cada nueva siembra, pues la utilización de los granos como semillas implicaba una notable merma en el rendimiento para las futuras cosechas (Bercovich y Katz, 1990: 72).

Podemos situar como uno de los rasgos definatorios de la agricultura moderna este proceso por el cual se separó al agricultor de la reproducción de sus semillas y, por ende, de la capacidad de replantar (Kloppenburger, 2005). Sin embargo, en el caso particular que nos proponemos estudiar aquí, el de la soja, la mercantilización de las semillas no estuvo relacionada con las técnicas de hibridación, puesto que se trata de una planta autógama, que se autofecunda, por lo que la genética de la

descendencia es idéntica a la de los padres. Esta transformación ocurrió como resultado de otra revolución tecnológica ocurrida aproximadamente medio siglo más tarde. Nos referimos al desarrollo de técnicas de ingeniería genética y, en particular, de transgénesis. Durante la primera mitad de la década de 1970 tuvieron lugar en universidades norteamericanas una serie de experimentos que logró cortar un fragmento de ADN de una especie e incorporarlo a la secuencia genética de otra (Pellegrini, 2013). Los primeros organismos transgénicos fueron bacterias, pero la estructura celular vegetal era más compleja y representaba desafíos específicos que tardaron algunos años en superarse. Es por esta razón que las primeras plantas transgénicas datan de la década de 1980. ¿Por qué decimos que esta tecnología fue crucial en el proceso de mercantilización de la semilla de soja?

Uno de los “efectos colaterales” de la gran adopción de las semillas híbridas fue la necesidad de complementarlas con una creciente variedad de agroquímicos, herbicidas, insecticidas y pesticidas, producto de su mayor vulnerabilidad genética. Esto provocó un interés entre los capitales que producían estos insumos (grandes empresas provenientes del sector químico y farmacéutico) en integrar las semillas dentro de su modelo de negocios. La revolución biotecnológica¹ de finales de la década de 1970 fue el contexto ideal para que esto sucediera. Las expectativas que despertaban los potenciales productos de esta nueva industria llevaron a empresas como Bayer, Dow y Monsanto, entre otras, a establecer contratos millonarios con las nacientes empresas de biotecnología (Orsenigo, 1989; Pellegrini, 2013). Estas últimas eran firmas pequeñas, intensivas en conocimiento, con doctores en biología especializados en técnicas de ADN recombinante y grandes gastos en investigación y desarrollo en relación con montos exiguos de capital propio. Estas limitaciones financieras, sumadas a dificultades técnicas, logísticas, de organización y escala, impidieron a estas pequeñas empresas apropiarse de los frutos de sus innovaciones y las obligaron a establecer “alianzas estratégicas” con grandes compañías transnacionales. Esta vinculación entre las nacientes empresas biotecnológicas, los la-

¹ Como bien señala Kloppenburg (2005), el término “biotecnología” reconoce diversas acepciones. En un sentido literal, entendido como tecnología aplicada a organismos vivos, se torna demasiado amplio y abarca desde la domesticación de especies salvajes hasta la agricultura, etc. En un sentido menos literal y mucho más restringido, que es el que domina la literatura especializada, se limita a las técnicas modernas de ingeniería genética como la transgénesis. A partir de aquí utilizaremos el término en esta segunda acepción.

boratorios universitarios y los departamentos de I+D de las grandes empresas químicas y farmacéuticas, fue la responsable de producir los desarrollos científicos que se plasmaron en las nuevas tecnologías de semillas y agroquímicos que revolucionaron la producción agrícola a escala planetaria desde la última década del siglo pasado.

El caso de Monsanto y la semilla de soja transgénica son paradigmáticos de lo anteriormente expuesto. La compañía, que hacia la década de 1970 se había consolidado como una firma de gran importancia dentro del sector petroquímico, incursionó en el mercado agrícola como productora de agroquímicos. Sus dos productos insignia en este sentido fueron los herbicidas Lasso, lanzado en 1969, y Roundup, introducido en el mercado en 1974 y cuyo principal componente, el glifosato, fue descubierto por la misma compañía. Roundup se convirtió rápidamente en un éxito mundial. Hacia comienzos de la década de 1980 ya era uno de los herbicidas más utilizados en Estados Unidos tanto para maíz como para soja y poco tiempo después alcanzó a ser el herbicida más vendido a nivel mundial (Duke, 2018). Sus características insinuaban la aparición del “paquete tecnológico” que determinará el destino de la producción sojera a escala mundial a partir de la década de 1990. Ocurre que este herbicida, al ser de tipo no selectivo (no distingue hierbas de plantas, atacando a ambas por igual) permitía pensar en la posibilidad de utilizar los avances de la biotecnología para producir una semilla que fuera genéticamente resistente al mismo y, de este modo, integrar este novedoso producto en la estrategia de negocios de la compañía (Cataife, 2002).

Como mencionamos más arriba, la transgénesis vegetal supuso desafíos específicos. La mayor complejidad de las células vegetales respecto de las de los primeros organismos transgénicos, las bacterias, representó un obstáculo para la introducción de un gen en su núcleo. Sin embargo, el conocimiento acerca de la existencia de un plásmido de una bacteria del suelo, *Agrobacterium*, que causaba tumores en las plantas, esperaba a los científicos con la posibilidad de, manipulando ese plásmido, lograr la transgénesis vegetal (Pellegrini, 2013). Esto motivó una carrera científica entre distintos grupos: uno de la Universidad de Gent, otro de la Universidad de Washington y otro de Monsanto. Si bien el primer grupo en alcanzar con éxito el objetivo deseado fue el de la Universidad de

Washington, para comienzos de 1983, los tres grupos habían logrado desarrollar plantas transgénicas (Goldberg, 2001).

Este logro fue el primero, y seguramente el más significativo, de una serie de avances en el campo de la transgénesis vegetal que tuvo por objetivo lograr plantas de diseño que pudieran expresar exitosamente ciertas cualidades útiles presentes en diferentes organismos.² A la postre, los progresos dentro de este campo del conocimiento permitieron lograr plantas resistentes a sequías, plagas, herbicidas, etc. Todos estos desarrollos estuvieron financiados desde un principio, además de por inyecciones de capital de riesgo³ y capital de la bolsa, por grandes compañías transnacionales provenientes del sector químico y farmacéutico que tenían interés en aprovechar a su favor estos avances científicos para ganar posición en el mercado de insumos agrícolas (Cataife, 2002).

Fue en ese contexto histórico particular que Monsanto pudo crear y lanzar al mercado la primera semilla de soja resistente al glifosato: Roundup Ready o RR.⁴ El rotundo éxito de este producto no debiera sorprendernos. Siendo Roundup el herbicida más vendido del mundo, la aparición de semillas genéticamente modificadas resistentes al glifosato contó con una adopción prácticamente inmediata por parte de los agricultores. Esto permitió a la compañía hacerse de un lugar pri-

² Las dificultades iniciales para lograr que los genes transferidos intencionalmente de un organismo a otro se expresaran en las nuevas plantas dieron lugar a investigaciones sobre el “silenciamiento genético”, un campo que surgió para responder la pregunta de por qué se lograban niveles tan disímiles de expresión de los transgenes en estas primeras plantas creadas con esta nueva tecnología (Pellegrini, 2013).

³ Este capital de riesgo fluía de empresas privadas hacia las universidades por iniciativa del programa Research and Development Limited Partnership (RDLP) creado durante la administración Reagan. Ver, Merrifield (2005).

⁴ Cataife cita el informe anual de Monsanto del año 1985. Allí la compañía anticipaba los potenciales impactos que esas investigaciones científicas de vanguardia podrían tener en el “largo plazo”, anticipando lo que una década más tarde sería la aparición de la soja RR: “El objetivo a largo plazo de Monsanto es utilizar la nueva tecnología en la industria de la semilla. Esto podría incluir plantas que produzcan más proteína, provean su propio fertilizante, crezcan en condiciones secas o frías o se protejan a sí mismas contra las pestes. El trabajo también apunta al desarrollo de microbios que produzcan pesticidas naturales para proteger las plantas” (Monsanto Annual Report, 1985: 9, citado en Cataife, 2002).

vilegiado en el mercado de insumos agrícolas en general, y entre los productores sojeros en particular, por vía de este peculiar “paquete tecnológico”. Desde entonces, y durante las primeras dos décadas de este siglo, el poder de la compañía, así como de las demás transnacionales que incursionaron exitosamente en el terreno de la biotecnología, ha sido creciente. Uno de los resultados de esta situación ha sido que el mercado de insumos agrícolas fue concentrándose crecientemente en unas pocas empresas. El hito más notorio de este proceso fueron las mega fusiones y adquisiciones que tuvieron lugar entre los años 2015 y 2016 (Bonny, 2017). Este tema ha motivado investigaciones especializadas durante la última década, como resultado del conflicto entre Monsanto y otros actores del subsistema sojero en la Argentina (Marín, 2015; Dávila, 2020; Wahren, 2023). En la siguiente sección reseñaremos la literatura que ha buscado ofrecer una interpretación sobre este fenómeno a partir de una particular teoría del desarrollo económico.

De la semilla mercancía del capital indiferenciado al subsistema de acumulación sojero

Hasta aquí hemos descripto algunos de los hitos científico-tecnológicos ocurridos en el campo de la manipulación genética de organismos vegetales a lo largo del siglo XX, cuya consecuencia más notoria fue la creciente separación de los agricultores de la producción y reproducción de sus semillas y, por esta vía, de una proporción cada vez mayor de sus medios de trabajo. Esta circunstancia se tradujo, en una primera instancia, en la creación de una novedosa rama de la industria, la de semillas híbridas, la cual, a su vez, dio lugar a otras como la de agroquímicos, características de la época de la “Revolución verde”.⁵ Algunas décadas más tarde los avances ocurridos en el campo de la ingeniería genética vegetal permitieron la creación de nuevos “paquetes tecnológicos” en los cuales se refuerza la tendencia del período anterior mediante el diseño genético de semillas específicas para actuar en conjunto con determinados agroquímicos. De este modo asistimos no solamente a la separación del agricultor de sus medios de trabajo, sino también a una creciente complejidad dentro de la industria de insumos agrícolas, fragmentada

⁵ Nombre dado a la modernización de la agricultura ocurrida a mediados del siglo pasado que incluyó la utilización de semillas híbridas, agroquímicos y la mecanización de los procesos de trabajo en el campo.

en una intrincada red de actores: grandes transnacionales del sector químico y farmacéutico, empresas de biotecnología, laboratorios universitarios, instituciones estatales para la promoción de la tecnología agrícola, semilleras que realizan mejoras en el germoplasma, etc.

Esta descripción, sin embargo, no nos dice nada acerca del tipo de relaciones sociales existentes entre estos actores. Lo que hemos hecho hasta aquí ha sido comentar, en sus rasgos generales, cómo se han ido sucediendo determinadas configuraciones en la división técnica del trabajo dentro de la producción agrícola como resultado de ciertas innovaciones relevantes. Si bien hemos hecho referencia a las motivaciones esencialmente capitalistas por las que se ha llevado adelante este proceso, no nos hemos detenido especialmente sobre este punto. El tipo de análisis que hemos presentado hasta aquí nos permite corroborar que, junto con cada fase del desarrollo científico-tecnológico se produce la creación de nuevas actividades y la destrucción o transformación de otras. Este hecho, genérico a la historia de la producción humana, adquiere rasgos específicos en la sociedad capitalista. No tendremos ocasión de detenernos aquí en la abundante literatura que discute la relación entre cambio tecnológico y competencia capitalista; nos limitaremos a realizar una revisión de los trabajos que han buscado ofrecer una explicación acerca de las transformaciones en la producción sojera mundial mediante un análisis basado en la teoría de subsistemas de capital (Levín, 2001).

Esta teoría, articulada en torno al concepto de diferenciación tecnológica del capital (Levín, 2008), apunta a comprender la naturaleza histórica de las relaciones económicas que caracterizan el capitalismo contemporáneo. La separación, en la que hemos insistido, entre división técnica y división social del trabajo fue introducida originalmente por la economía política para dar cuenta de la fragmentación mercantil del sistema económico moderno. En ese contexto, lo social aparecía como sinónimo de mercantil y la mercancía era concebida como una relación de intercambio entre individuos libres e iguales, suponiendo un contacto evanescente, impersonal y, por ende, universal. La expresión jurídica de esta relación era el “contrato perfecto”, en el que se cristalizaba esa absoluta igualdad, según la cual ninguna de las partes involucradas era capaz de imponer condiciones que no resultasen del mutuo acuerdo. Levín (2008) asocia esta concepción del sistema económico de los autores “clásicos” con una teoría del capital indiferenciado,

en la que cada empresa dispone únicamente de su propio capital y lo coloca libremente en aquella rama en la que espera obtener una tasa de ganancia más alta. La libre entrada y salida de las diferentes esferas de la producción por parte de las empresas garantiza la ecualización de las tasas de ganancia. En este marco, los capitales conforman un conjunto conceptualmente homogéneo.

En ese contexto analítico la innovación tecnológica supone un obstáculo temporal a la igualación de las tasas de ganancia. La competencia promueve la innovación, ya que esta representa para la empresa individual una ventaja competitiva frente a los demás capitales que operan dentro de su rama (en el caso de ser una innovación en proceso) o le permite directamente crear un nuevo nicho dentro de la división mercantil del trabajo (en el caso de ser una innovación en producto). Sin embargo, en ambos casos, ese beneficio extraordinario es temporal pues la nueva técnica se difunde y la innovación se metaboliza lo suficientemente rápido como para neutralizar su efecto sobre la estructura económica. De este modo, el privilegio del innovador es concebido como extrínseco, accidental y transitorio (Cazenave y Gonilski, 2016: 145). El hecho de haber innovado en el pasado no incrementa las probabilidades de innovar en el futuro y, por ende, no afecta de una manera sistemática la tendencia a la igualación entre las tasas de ganancia.

El capitalismo contemporáneo se caracteriza, por el contrario, por su estructura internamente diferenciada. El mundo de las empresas es jerárquico y heterogéneo, las relaciones entre los capitales son esencialmente relaciones de poder y el contrato típico es el “contrato de adhesión”, en el que una parte impone unilateralmente sus condiciones sobre la otra. La fuente de esta diferenciación radica, según Levín (2008), en la propia innovación tecnológica. En la medida en que el beneficio extraordinario se destina deliberadamente a volver a innovar, esta capacidad es paulatinamente secuestrada por un tipo de empresa que obtiene sistemáticamente tasas de ganancia superiores. Estas empresas son llamadas por Levín empresas de capital tecnológicamente potenciado y su capacidad de acumulación sistemáticamente mayor otorga a estas un poder sobre las empresas de capital simple, que se convierten cada vez más en meros apéndices en los que se tercerizan las actividades reproductivas.

Sobre esta relación de desigualdad se construye la noción de subsistemas de capital diferenciado (Levín, 2001). En el interior de estos, la división del trabajo sufre una diferenciación entre trabajo productivo y trabajo reproductivo. El concepto de reproducción es más restringido que el de producción y se limita a aquellas actividades para las cuales existe una técnica conocida. Por el contrario, el concepto de producción incluye también las actividades de creación de nuevas técnicas que son, por definición, irreproducibles. Este tipo de trabajo es el que transforma y reconfigura permanentemente la estructura del sistema económico no solamente desde el punto de vista material (pues supone la aparición de industrias enteras que antes no existían), sino también desde el punto de vista social, ya que consolida una creciente jerarquización en el mundo de las empresas. La planificación, que en la economía política “clásica” se consideraba exclusivamente en el interior de la firma, se extiende más allá de la empresa y el mercado se vuelve el ámbito en el que ese poder entre empresas se manifiesta y reproduce (Levín, 2008).

Cataife (2002) utiliza el marco conceptual provisto por Levín para analizar las transformaciones en la estructura económica de la producción agrícola que tuvieron lugar durante el siglo XX. Asocia los dos hitos tecnológicos que analizamos en la sección anterior (la hibridación del maíz y la transgénesis vegetal) con diferentes etapas históricas de la semilla como insumo productivo.

La primera, que podríamos llamar “semilla protomercancía”, comprende el largo período que va desde los orígenes de la agricultura hasta la consolidación de la industria de variedades híbridas. La característica esencial de esta etapa es que la semilla no es un producto “para otros”, sino un “producto inmediato” del proceso de trabajo. Si bien la “selección vegetal” supone mejoras en el germoplasma que son aprovechadas por futuras generaciones de agricultores; esta herencia común no es un resultado intencional de un trabajo que sea realizado con un fin social determinado.

Con la hibridación del maíz se da inicio a la segunda etapa, que Cataife denomina “semilla mercancía del capital indiferenciado”. En esta etapa se consuma la diferenciación entre el momento de transformación técnico-material y el momento social. El agricultor moderno acude al mercado para comprar semillas y para

vender granos. Su actividad específica deviene el proceso de transformación que convierte a aquellas en estos, utilizando las técnicas vigentes. Esta actividad, lógicamente, resultaba imposible en la etapa histórica anterior dominada por una identidad genética entre insumo y producto.

Finalmente, la tercera etapa, que nace con el desarrollo de la biotecnología vegetal, Cataife la llama “semilla mercancía del capital diferenciado”. Según este autor, esta fase se caracteriza por la separación cada vez más marcada entre trabajo productivo y trabajo reproductivo. Las empresas de biotecnología se especializan en la producción de un producto no reproducible, innovaciones en productos y en procesos, que es integrado dentro de los circuitos de innovación planificados por el capital tecnológicamente potenciado. Este último estaría representado, en el caso particular del subsistema agrícola, por las grandes transnacionales provenientes del sector químico y farmacéutico que se incorporaron al sector agrícola como proveedoras de agroquímicos durante la etapa histórica anterior y que en esta tercera etapa integraron el diseño genético de plantas en su estrategia de negocios.⁶

La industria de semillas que emergió a partir de la hibridación del maíz se caracterizó, según Cataife (2002), por una estructura oligopólica, basada en las economías de escala, con una marcada tendencia a la concentración y centralización, característica de la época del capital indiferenciado. Por el contrario, la industria de la tercera etapa histórica presentó desde sus comienzos, según este autor, uno de los rasgos característicos de la diferenciación del capital: centralización acompañada de desconcentración. La disociación entre estos dos procesos ha sido discutida por algunos investigadores (Gereffi, 2001; Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005) en lo relativo a las estrategias de las empresas transnacionales en el

⁶ Levín realiza una distinción que en este punto resulta pertinente entre “empresas de capital tecnológicamente potenciado” y “empresas de capital tecnológico”. Estas últimas son empresas abocadas a la producción de innovaciones pero que, al no disponer de recursos suficientes, no pueden usufructuar, o al menos no de manera óptima, el potencial de sus creaciones. Quedan, entonces, subordinadas a las empresas de capital tecnológicamente potenciado (Levín, 2008: 377). En el caso de las pequeñas empresas de biotecnología surgidas durante la década de 1980 y su vínculo con grandes empresas como Basf, Monsanto, Du Pont, etc. esto resulta especialmente claro. Ver, Orsenigo (1989) y Pellegrini (2013).

capitalismo contemporáneo. Estos estudios, sin necesariamente comprometer los conceptos económicos de concentración y centralización del capital, discuten la posibilidad de ciertas corporaciones de ejercer un control efectivo sin que opere un cambio formal en la propiedad. Esta distinción resulta particularmente relevante, puesto que buena parte de la literatura reciente se ha concentrado en los procesos de concentración entre las grandes empresas de capital tecnológicamente potenciado, perdiendo de vista su (ya consolidado) poder de mercado sobre otros capitales (Benchimol, 2023).

Levín presenta la centralización con desconcentración como un resultado del proceso de diferenciación tecnológica del capital, que configura subsistemas jerárquicos en los cuales ciertas empresas consiguen acrecentar su acumulación utilizando a su favor las capacidades productivas de otras (Levín, 2008). Cataife observa esta tendencia en los orígenes de lo que denominamos como “tercera etapa histórica” de la semilla. En particular, ve en las relaciones contractuales establecidas entre las grandes transnacionales del sector químico y farmacéutico y las “nuevas empresas de biotecnología” que hemos mencionado en la sección anterior claras manifestaciones de esta tendencia. Al analizar esas “alianzas estratégicas” concluye que fue la capacidad de estas grandes corporaciones de establecer nexos con esas pequeñas empresas tecnológicas, integrando sus descubrimientos científicos en circuitos de innovación coherentes, lo que les permitió consolidar una posición dominante dentro del subsistema agrícola y centralizarlo.⁷ El resultado de esa situación ha sido el vínculo cada vez más estrecho, directo y duradero que han establecido estas grandes transnacionales sobre otros actores del subsistema agrícola, que va más allá de las startups biotecnológicas o laboratorios universitarios y se ha extendido a agricultores y semilleras multiplicadoras.

Díaz Rönner (2013), retomando el planteo de Cataife, identificó el capital tecnológicamente potenciado dentro de este subsistema con las llamadas *gene giants*: Monsanto, DuPont, Syngenta, Bayer y Dow. Según esta autora, este grupo de empresas consiguió obtener de forma sistemática una tasa de ganancia extraordinaria producto de su gestión planificada de la capacidad de innovar en productos y en

⁷ La evidencia en la que se basa Cataife puede encontrarse en MacDonald (1990) y Lerner y Merges (1997).

procesos (Díaz Röner, 2013: 19). Un fenómeno relevante que ha cautivado el interés de la opinión pública, así como también de la literatura científica especializada, ha sido la marcada tendencia a la concentración entre estos “grandes jugadores” (Schenkelaars *et al.*, 2011; Bonny, 2017). El hito reciente más notorio de este proceso han sido las megafusiones y adquisiciones que tuvieron lugar entre los años 2015 y 2016 (aunque tardaron algunos años más en ser aprobadas), que redujo su número: Dow y DuPont se fusionaron, Syngenta fue adquirida por ChemChina y Monsanto por Bayer. Esta tendencia no es algo nuevo en el sector. De hecho, la estructura de “seis grandes” en el mercado de semillas y agroquímicos surge como resultado de fusiones y adquisiciones previas que tuvieron lugar entre finales de la década 1990 y comienzos de la década de 2000 (Schenkelaars *et al.*, 2011). El impacto de esta “última ola” sobre el mercado de semillas de soja no se proyectaba como un fenómeno especialmente importante, puesto que Bayer no era un actor relevante dentro de ese mercado (MacDonald, 2017). Sin embargo, la posición de Monsanto desde la introducción de la soja RR a nivel mundial ha sido marcadamente dominante.

En esta sección hemos buscado ofrecer una interpretación acerca de las transformaciones estructurales ocurridas en el mercado mundial de semillas y agroquímicos con el propósito de comprender el origen histórico de la posición de empresas como Monsanto sobre la porción del subsistema localizada en la Argentina. Antes de adentrarnos en las especificidades del caso, resulta fundamental incorporar una dimensión adicional a nuestro análisis que hasta ahora se había centrado en los aspectos técnicos y socioeconómicos. Puesto que el subsistema centralizado por estas grandes transnacionales atraviesa múltiples fronteras nacionales, la legislación dentro de cada territorio en lo relativo a los derechos de propiedad sobre sus tecnologías resultará un aspecto crucial a tener en consideración. De hecho, el nacimiento de las “nuevas empresas de biotecnología” en la década de 1980 en Estados Unidos estuvo directamente relacionado con el fallo *Diamond vs. Chakrabarty* que permitió por primera vez el patentamiento de un microorganismo (Cataife, 2002; Marín, 2015).

Este punto resulta particularmente relevante para el caso de la soja por tratarse de una especie autógena, en que la descendencia comparte las características genéticas de los padres y, por ende, no existe una razón técnica que perpetúe el

vínculo mercantil. Los agricultores pueden reutilizar los granos como semillas para futuras siembras, manteniendo intactas sus cualidades útiles. A diferencia de lo que ocurría con las técnicas de hibridación de cultivos como el maíz, donde la apropiación de los beneficios derivados de la innovación estaba garantizada por la disminución del rendimiento en la segunda generación, en casos como el de la soja transgénica se requiere de algún tipo de fiscalización que garantice el cobro de regalías por la reutilización de los granos como semillas. Un punto central, sobre el que ahondaremos en la siguiente sección, es quién es el responsable de esa fiscalización, si un “agente externo”, como el Estado nacional, o las propias empresas semilleras.⁸

La disputa por la apropiación de las rentas de innovación en la Argentina en la última década

La primera tecnología vegetal transgénica en introducirse al mercado argentino fue la soja RR de Monsanto en 1996. Rápidamente contó con una enorme adopción por parte de los agricultores. Su éxito se debió principalmente a que se trataba de un “paquete tecnológico” simple que, combinado con la siembra directa, permitía reducir costos de desmalezamiento mediante la aplicación de un único herbicida y disminuir la mano de obra sobre grandes extensiones de tierra. Esta circunstancia, sumada al crecimiento de la demanda mundial producto del acelerado desarrollo industrial en Asia, generó un notable incremento en la rentabilidad de este cultivo, factor que dinamizó fuertemente su producción, cuadruplicándose durante los primeros diez años (Sztulwark y Braude, 2021). Otro factor que contribuyó a la rápida adopción de este “paquete tecnológico” fue que en el país era fácil acceder a las variedades ilegales, la llamada “bolsa blanca”, ofrecida por multiplicadoras que no pagaban regalías por los derechos de propiedad intelectual, o incluso era posible usar directamente las semillas propias. Mientras que en Estados Unidos el agricultor no tenía derecho sobre la semilla propia y estaba obligado a pagar por su uso, en la Argentina no ocurría lo mismo, puesto que la ley local permitía el uso

⁸ Un ejemplo paradigmático del intento de garantizarse los derechos de propiedad sobre la nueva tecnología por la vía de una barrera técnica y no legal fue la llamada tecnología “terminator” o “technology protection system”. Se trata de una semilla desarrollada en 1998 por la compañía Delta & Pine Land (posteriormente adquirida por Monsanto) que esterilizaba por completo la descendencia.

de la semilla guardada siempre y cuando fuera sembrada en la propiedad del agricultor (Díaz Rönner, 2013: 21-22).

Esto derivó, lógicamente, en una gran dificultad de Monsanto para apropiarse de una parte de la ganancia creada dentro de la porción del subsistema que opera en el territorio nacional, transfiriéndose estas rentas tecnológicas a los agricultores. Algunos estudios estiman esa pérdida, comparándola con variedades transgénicas no autóгамas que también se cultivan en el país, como el maíz, y comprueban que la diferencia es muy grande (Sztulwark, 2012). Este conflicto entre la empresa de capital tecnológicamente potenciado y los agricultores locales llegó a un punto de máxima tensión a partir del 2014 con el lanzamiento de INTACTA, una nueva tecnología de soja RR. La compañía pretendía asegurarse el cobro de regalías a través de ciertos contratos de adhesión; las licencias de uso de su nueva tecnología. Estos contratos incluían cláusulas en las que la compañía dejaba en claro que no reconocía al Estado nacional como un organismo que fuera capaz de garantizar su derecho de propiedad y se arrogaba un poder de policía para ingresar al establecimiento del productor y verificar si se estaba utilizando su tecnología. La empresa, de hecho, estableció un aparato de fiscalización privada sobre los exportadores y, a través de estos, sobre los demás actores del subsistema localizados en el territorio nacional (Wahren, 2023).

La capacidad de Monsanto de hacer valer sus derechos de propiedad dentro del territorio nacional por vía de estos mecanismos encontró obstáculos que han sido estudiados en profundidad en investigaciones recientes (Sztulwark y Braude, 2021; Wahren, 2023). Estos estudios aportan elementos para comprender las dificultades que supone la planificación dentro del subsistema de acumulación sojero y matizar ciertos juicios que podrían surgir de una observación superficial y apresurada. El poder del capital tecnológicamente potenciado no se fundamenta en su capacidad de lobby para influir sobre los estados nacionales y hacer efectivos sus derechos de propiedad. Su poder se basa, como lo hemos venido sosteniendo, en su capacidad para compaginar innovaciones relevantes dentro de circuitos de innovación coherentes, que son los que le han permitido conformar un subsistema de acumulación y centralizarlo. Sin embargo, en casos como el de la soja transgénica, en los que prácticamente no existen obstáculos técnicos para la reproducción de la nueva tecnología, los métodos para apropiarse de los beneficios derivados de la

utilización de su tecnología implican, necesariamente, algún grado de control directo sobre los usuarios y, por ende, estrategias directamente políticas. En el caso de la disputa por la tecnología INTACTA esto se puso de manifiesto con crudeza: la empresa buscó ejercer ese control de manera privada, erigiéndose como una institución supra y paraestatal.

Como lo hemos expuesto en la sección anterior, desde sus orígenes en la década de 1980 en Estados Unidos, los desarrollos biotecnológicos estuvieron acompañados de transformaciones en los marcos regulatorios que les permitieron a las *gene giants* la apropiación de rentas de innovación. Si bien la Argentina adhirió a los acuerdos internacionales sobre propiedad intelectual que desde entonces han tendido a estar alineados con los intereses de las grandes transnacionales, Wahren (2023) destaca que estos no han sido suficientes para garantizar el cobro de las regalías por el uso de su tecnología en el caso de semillas autógamias como la de soja. El autor atribuye esta circunstancia a tres factores: 1) la ley local de semillas; 2) la resistencia de los productores a los mecanismos de fiscalización paraestatales propuestos por Monsanto; 3) la posición ambigua del Estado nacional. Para Wahren, esta situación “da cuenta de las fisuras que pueden emerger en la gobernanza cuando existe resistencia por parte de otros actores de la cadena y el sector público no acompaña los reclamos de la firma líder” (ibíd.: 62).

Sztulwark y Braude (2021) llegan a conclusiones similares. Para estos autores, las características de la semilla de soja, sumadas al intento fallido de patentamiento por parte de Monsanto de su gen en el país y al marco regulatorio local, provocaron un escenario en el que resultó sumamente dificultoso para la compañía cobrar las regalías por el uso de su tecnología. En un primer momento esto fue parcialmente compensado con las ventas de su herbicida, que luego se vieron afectadas por la importación desde China de un sustituto genérico. Ante esta situación la compañía optó por apelar a métodos esencialmente políticos para asegurarse el cobro de regalías. Estos mecanismos, sin embargo, no fueron efectivos a la hora de establecer un sistema duradero y sostenible de apropiación de los beneficios derivados del uso de su tecnología. Fue ante este escenario que la estrategia de la compañía se orientó a aprovechar la posición dominante que ha resultado, como lo hemos expuesto previamente, de su capacidad temprana de configurar un subsistema que ha modificado sustancialmente el método de producción desde la introducción

de su “paquete tecnológico”. Dada la inmensa adopción inicial que tuvo este “paquete”, en parte explicada por la laxitud de la regulación local, la amenaza que ha esgrimido Monsanto ha sido que, de no establecerse un régimen favorable al cobro de regalías por el uso de su tecnología, la empresa excluiría al país de sus nuevos productos biotecnológicos (tanto nuevos tipos de soja RR como otras variedades con diferentes atributos). Esto lleva a los autores a concluir que: “la transformación de la práctica productiva del agricultor, dada por la adopción masiva de la nueva tecnología, constituye un paso decisivo para en el futuro acercar las condiciones de apropiación a los intereses de las empresas que controlan la innovación en biotecnología agrícola” (ibíd.: 1)

Anabel Marín (2015) aporta una dimensión adicional a la hora de analizar los problemas de la regulación local. Los rasgos transmitidos a la semilla por medio de ingeniería genética (en el caso particular que hemos estudiado, el de la resistencia al glifosato) no constituyen la única mejora intencionalmente introducida en el germoplasma. Esta autora distingue tres tipos de tecnologías para el mejoramiento vegetal: el cruzamiento, la mutagénesis y la ingeniería genética. Marín señala que, si bien la ingeniería genética suele presentarse como la más sofisticada de estas tecnologías, todas pueden llevarse adelante en simultáneo con métodos igualmente eficaces e investigación científica de vanguardia. Además, todas ellas otorgan a las semillas atributos novedosos que las hacen más útiles y atractivas para los agricultores. De hecho, los incrementos de productividad solo pueden obtenerse por medio de las técnicas de cruzamiento. La principal diferencia radica en que los “eventos transgénicos” que se logran por medio de métodos de ingeniería genética son más fácilmente patentables (aunque las patentes son sumamente costosas) que los mejoramientos que pueden lograrse por cruzamiento o mutagénesis.

Esta distinción es relevante para una adecuada comprensión de los diferentes actores del subsistema sojero local, puesto que nos permite comprender aspectos relevantes de la relación entre las empresas semilleras locales y las grandes transnacionales como Monsanto. Desde la introducción de las semillas genéticamente modificadas en el agro argentino se ha establecido una clara división del trabajo. Mientras que las *gene giants* como Monsanto se abocan principalmente a la producción de “eventos transgénicos”, las semilleras locales se han dedicado a

producir mejoras en el germoplasma por medio de técnicas de cruzamiento y mutagénesis. Un aspecto interesante que destaca Marín es que las semilleras locales no carecen de capacidades tecnológicas para desarrollar “eventos transgénicos”, sino que carecen de los recursos necesarios para patentarlos. Incluso llega a sostener que el costo de patentamiento de estas tecnologías puede ser hasta diez veces mayor que el costo de desarrollarlas (Marín, 2015: 185). También sostiene que estas empresas están en peores condiciones que las grandes transnacionales para tolerar las dificultades asociadas a la captación de rentas de innovación en un marco regulatorio laxo.

Marín repasa la historia de la legislación en Estados Unidos y demuestra que la batalla legal la han venido ganando desde hace años las empresas orientadas al desarrollo de ingeniería genética (y, en particular, de “eventos transgénicos”) en detrimento de aquellas que realizan mejoras en el germoplasma por otros métodos. De hecho, afirma que esto ha derivado en un escenario en el cual las grandes transnacionales han llegado a volverse “dueñas de las plantas”, es decir, de su secuencia completa de genes, por haber introducido en ellas un gen (o un conjunto de genes) en particular mediante técnicas de ingeniería genética. Entre las semilleras multiplicadoras locales destaca Don Mario, proveedora del 20% de las variedades de soja del mundo (Marín *et al.*, 2022). Desde hace años que los reclamos de esta compañía no se limitan a la necesidad de una regulación, sino también al reconocimiento de las mejoras en el germoplasma que esta debiera tener en cuenta.⁹

En la Argentina la Ley de Semillas (Ley 20.247) fue sancionada en 1973, algunos años antes de los primeros desarrollos tecnológicos que dieron lugar a lo que Cataife denomina la “tercera etapa histórica”. Esta ley, en línea con los primeros convenios de la Unión Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales

⁹ Gerardo Bartolomé, fundador de la compañía, al insistir en la importancia de una regulación local que tenga en cuenta las mejoras en el germoplasma y no solamente los “eventos transgénicos”, resume el conflicto de intereses de forma elocuente; asimilando la tecnología de Monsanto con el airbag de un automóvil: “Nadie pondría un airbag sobre un Ford Falcón modelo 1970. Nosotros hacemos un Audi, sobre el cual va el airbag que sería la biotecnología”. Ver: “Lo que pase con la Ley de Semillas determinará el futuro del negocio”. DONMARIO Semillas. Disponible en: <https://www.donmario.com/lo-que-pase-con-la-ley-de-semillas-determinara-el-futuro-del-negocio/>.

(UPOV), protege la utilización de los granos como semillas para uso propio. Por otra parte, la Ley de Patentes (Ley 24.881) sancionada en 1994 distingue “descubrimientos” de “invenciones”. De este modo, excluye el patentamiento de organismos naturales preexistentes en la naturaleza, pero sí reconoce como “invenciones” los eventos biotecnológicos realizados mediante técnicas de ingeniería genética (Wahren, 2023). En los hechos, esto llevó a que la distinción provista por Marín se tornara especialmente relevante, la diferenciación entre un tipo de desarrollo tecnológico y otro presenta, a su vez, un correlato jurídico (Pérez Trento, 2020). Como hemos venido sosteniendo, esto es particularmente importante en el caso de la soja, ya que, al tratarse de una especie autógama, requiere de una legislación específica que garantice los derechos de propiedad para que sea posible apropiarse de los beneficios económicos creados dentro del subsistema. A esa cuestión general se suma la complejidad de los distintos tipos de innovación en la genética de semillas.

Se trata de una problemática en curso. La Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (conocida como Ley Bases) promovida por el gobierno argentino ha vuelto a colocar esta cuestión como eje del debate público. En ese sentido, la adhesión al Acta 1991 de la UPOV ha generado controversia. En términos generales, la discusión reproduce los patrones que dominaron el debate durante las últimas dos décadas. Por un lado, se han manifestado quienes sostienen que esta disposición viola el derecho al “uso propio” de la semilla por parte de los agricultores y, por el otro, los representantes de las empresas semilleras locales aducen que poco más de un tercio de los usuarios de su tecnología en la Argentina pagan regalías. Además, los portavoces de estas empresas insisten en señalar las consecuencias perniciosas que, de sostenerse en el tiempo, podría traer aparejada esta situación, en términos de inversión y aumentos de productividad para el sector agroexportador.

Sin embargo, más allá del apoyo que las semilleras locales puedan manifestar a la adhesión al Acta 1991 o el dilatado reclamo por una regulación local que vele por sus derechos de propiedad, la principal apuesta de estas empresas se ha orientado en el último tiempo hacia una estrategia que, replicando en cierto sentido la lógica que siguió Monsanto, busca un acuerdo entre privados para garantizarse el cobro de regalías para semillas autógamias como la soja. Los repre-

sentantes del sector se muestran entusiastas acerca de la posibilidad de seguir avanzando en este sentido.¹⁰ La experiencia de la última década muestra la proliferación de iniciativas privadas para la apropiación de rentas de innovación en el sector sojero y la incapacidad del Estado para hacer frente a estas transformaciones. Si bien los métodos y el alcance de estas prácticas en empresas como Monsanto son claramente distintos al de las empresas semilleras locales, esta tendencia se verifica en ambos casos.

Conclusiones

En la primera sección del trabajo hemos presentado algunos de los hitos científico-tecnológicos que posibilitaron, en primer lugar, la aparición de un mercado de semillas y, aproximadamente medio siglo más tarde, un subsistema agrícola centralizado por un grupo cada vez más concentrado de empresas transnacionales como proveedoras de agroquímicos y semillas genéticamente modificadas. El primer proceso tuvo lugar con el desarrollo de variedades híbridas del maíz, que logró romper la identidad genética entre la semilla y el grano, generando una marcada división mercantil del trabajo entre la naciente industria semillera y los agricultores, que se vieron crecientemente separados de su capacidad de replantar.

El segundo proceso tuvo lugar con el desarrollo de la biotecnología moderna y, en particular, con los progresos en las técnicas de transgénesis vegetal. Estos desarrollos permitieron que grandes empresas transnacionales provenientes del sector químico y farmacéutico, que habían incursionado exitosamente en el sector agrícola como proveedoras de agroquímicos, integraran en su estrategia de negocios semillas genéticamente modificadas para actuar conjuntamente con sus productos químicos. Estas transformaciones estuvieron acompañadas, a su vez, por cambios en la regulación. Hacia comienzos de la década de 1980 en Estados Unidos se tornó una realidad el patentamiento de organismos vivos y, por ende, el

¹⁰ Una entrevista reciente ofrece un panorama de la visión que comparten los representantes de las empresas semilleras locales en este punto. Ver: Redacción de Bichos de campo (12/3/2024). “Todo bien con la UPOV 91, pero en el sector semillero le ponen todas las fichas al sistema privado ‘Sembrá Evolución’, que duplicó su alcance en solo un año”. Bichos de campo. Disponible en: <https://bichosdecampo.com/todo-bien-con-la-upov-91-pero-en-el-sector-semillero-le-ponen-todas-las-fichas-al-sistema-privado-sembrar-evolucion-que-duplico-sus-alcance-en-solo-un-ano/>.

reconocimiento de los derechos de propiedad sobre las modificaciones genéticas introducidas en plantas.

En el caso particular de la soja destaca el “paquete tecnológico” de la empresa Monsanto, consistente en semillas resistentes a su herbicida Roundup, cuyo principio activo es el glifosato. Esta combinación permitió a la compañía posicionarse rápidamente como una firma líder dentro del mercado de semillas de soja. A su vez, la rápida adopción de su “paquete tecnológico” modificó los métodos de producción de este cultivo a escala planetaria, en un contexto en el que la demanda crecía fuertemente por el acelerado desarrollo económico de Asia. Sin embargo, la característica que posibilitó en primer lugar la aparición de un mercado de semillas, el rompimiento de la identidad genética entre la semilla y el grano, no se verificaba para el caso de la soja por tratarse de una planta autógama. De ahí la importancia de, por un lado, su asociación con un producto previamente patentado por la compañía y de enorme éxito comercial, como lo era el Roundup, y, por el otro, de algún tipo de fiscalización que le garantizara el cobro de regalías por la reutilización de las semillas de soja RR.

En la segunda sección analizamos la introducción de esta tecnología en la Argentina y las dificultades que desde entonces ha encontrado Monsanto para capturar rentas de innovación dentro del territorio nacional, producto de la laxitud en las regulaciones y de la dilatada sanción de una nueva ley de semillas. Esta circunstancia llevó a que la compañía buscara resolver la situación por vía de contratos de adhesión y licencias de uso de su tecnología, procurando contar con la voluntad explícita de los productores locales para establecer un sistema de fiscalización privada para y supraestatal. La resistencia de actores locales del subsistema y la posición ambivalente del Estado nacional volvieron insostenible esa estrategia, por lo que la compañía optó por amenazar con excluir a la Argentina de sus nuevas variedades. También hemos expuesto sucintamente la posición de las semilleras locales que realizan mejoras en el germoplasma con técnicas distintas a las empleadas por las grandes transnacionales. Estas empresas han demandado por años una regulación específica, aunque en el último tiempo han orientado su estrategia, de un modo en cierto sentido análogo al del capital transnacional, a la búsqueda de acuerdos privados con los productores agrícolas.

El poder de Monsanto, sin embargo, no deriva de su capacidad de imponer cláusulas en la licencia de uso de una determinada tecnología de soja, ni de su aptitud para el lobby o de su influencia sobre Estados particulares. Suponer eso sería detenerse en manifestaciones superficiales, sin dar cuenta de la naturaleza profunda del fenómeno. Su posición dominante está cimentada en la capacidad que ha tenido la compañía para integrar en un circuito de innovación coherente determinados desarrollos científicos, conformando, junto con las demás *gene giants*, un subsistema de acumulación centralizado. Este proceso, como hemos pretendido mostrar, ha transformado de un modo decisivo las formas de producción en la agricultura, tanto a nivel técnico como socioeconómico. Es precisamente por esta razón que la compañía ha conseguido modificar en los últimos años su estrategia para el cobro de regalías en la Argentina por una estrategia del tipo “ciclo de innovación” (Sztulwark y Braude, 2022) en la que la presión pasa por excluir al país de sus nuevos productos biotecnológicos. Si bien estas acciones se orientan al objetivo común de ejercer presión para una resolución “institucional” del conflicto por la apropiación de parte del excedente producido en el país, todas ellas se sustentan en la fenomenal adopción que ha tenido desde sus orígenes su “paquete tecnológico”. Esta es la principal razón que justifica la importancia que hemos dado, para la comprensión de la disputa local, a la literatura que ha analizado las raíces históricas de esta situación a la luz de la teoría de subsistemas de capital.

Cabe hacer una última observación. Cambios profundos están teniendo lugar en la estructura económica que hemos analizado en este trabajo. Esto es así, no solamente en relación con aquellos aspectos de la regulación local mencionados hacia el final de la segunda sección, sino principalmente en cuadro completo. La edición génica promete ser una innovación tan revolucionaria como lo fue en su tiempo la transgénesis vegetal. Todavía es demasiado prematuro aventurar el impacto que esta nueva tecnología pueda tener en la configuración del subsistema de acumulación agrícola, aunque ya es posible observar algunas primeras manifestaciones.

Bibliografía

- Benchimol, P. (2023). “Centralización del capital e innovación: el caso de la biotecnología en la agricultura”. *Espacio, tecnología y acumulación*, n° 55.
- Bercovich, N. y Katz, J. (1990). *Biotecnología y economía política: estudios del caso argentino*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Berlan, J. P. (1983). “L’industrie des semences, économie et politique”. *Économie rurale*, vol. 158, n° 1, 18-28.
- Bonny, S. (2017). “Corporate concentration and technological change in the global seed industry”. *Sustainability*, vol. 9, n° 9, 1632.
- Cataife, G. (2002). “De la selección vegetal a la biotecnología: economía del germoplasma”. *Theomai*, n° 6.
- Cazenave, A. y Gonilski, M. J. (2016). “Intentos de planificación estatal en la Argentina en el contexto de la Guerra Fría: el caso de las instituciones públicas de ciencia, tecnología e innovación”. *Realidad Económica*, n° 301, 142-166.
- Dávila, M. (2020). “Transgénicos, desarrollo agrícola y conflictos en Argentina”. *Revista Interdisciplinaria De Estudios Agrarios*, n° 53, 78-101.
- Díaz Rönnner, L. (2013). *La incorporación de nuevas tecnologías: el caso de la soja*. Tesis de doctorado. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docuciea/docuciea_n1_02.pdf.
- Duke, S. O. (2018). “The history and current status of glyphosate”. *Pest management science*, vol. 74, n° 5, 1027-1034.
- Gereffi, G. (2001). “Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización”. *Problemas del Desarrollo*, vol. 32, n° 125.
- Gereffi, G.; Humphrey, J. y Sturgeon, T. (2005). “The governance of global value chains”. *Review of international political economy*, vol. 12, n° 1, 78-104.

- Goldberg, R. B. (2001). “From cot curves to genomics. How gene cloning established new concepts in plant biology”. *Plant physiology*, vol. 125, n° 1, 4-8.
- Gutman, G. E. (2012). “Desarrollo de la agrobiotecnología en Argentina. Nuevas tecnologías, renovadas problemáticas”. *Voces en el Fénix*, n° 12.
- Katz, J. (2012). “Cambios estructurales y desarrollo económico”. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, n° 1.
- Kloppenborg, J. R. (2005). *First the seed: The political economy of plant biotechnology*. Estados Unidos: University of Wisconsin Press.
- Lerner, J., & Merges, R. P. (1997). The control of strategic alliances: An empirical analysis of biotechnology collaborations. Working paper 6014. National Bureau of Economic Research.
- Levín, P. (2001). “An introduction to the essays on capital subsystems”. *Documentos del CEPLAD*, n° 2.
- ____ (2008). *El capital tecnológico*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- MacDonald, J. M. (2017). “Mergers and competition in seed and agricultural chemical markets”. *Amber Waves. The Economics of Food, Farming, Natural Resources, and Rural America*, n° 3.
- Marín, A. (2015). “Los dueños de las plantas en Argentina: ¿quién decide?, ¿cómo se decide?” (184-190). *Iberoamericana*, vol. 15, n° 58, 184-190.
- Marín, A.; Stubrin, L.; Carrera, E.; Palacín, R. y Mauro, L. M. (2022). *Caso de estudio Don Mario: una empresa argentina que gana el mercado global de semilla de soja* (61). Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Merrifield, D. B. (2005). “Limited liability partnerships”. *Research-Technology Management*, vol. 48, n° 5, 16-19.
- Orsenigo, L. (1989). *The emergence of biotechnology: institutions and markets in industrial innovation*. Inglaterra: Pinter Publishers.

- Páez, S. M. (2016). “Soja en Argentina a principios del siglo XXI: el sistema agropecuario y la competencia por el uso del suelo productivo”. *Cuadernos de Economía Crítica*, vol. 3, n° 5, 135-169.
- Pellegrini, P. A. (2013). “Anomalías en los comienzos de la transgénesis vegetal: intereses e interpretaciones en torno a las primeras plantas transgénicas”. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, vol. 20, 1453-1471.
- Pérez Trento, N. (2020). *El conflicto por el uso propio de soja genéticamente modificada en la Argentina: aspectos económicos, jurídicos y políticos (1999-2019)*. Buenos Aires : UNQ.
- Schenkelaars, P. ; de Vriend, H. ; Kalaitzandonakes, N. ; Magnier, A. y Miller, D. (2011). *Drivers of consolidation in the seed industry and its consequences for innovation*. Países Bajos: Commission on Genetic Modification (COGEM).
- Strada Rodríguez, J. y Vila, I. (2015). La producción de soja en Argentina: causas e impactos de su expansión. *La Revista del CCC*, vol. 23, 1-11.
- Sztulwark, S. (2012). *Renta de innovación en cadenas globales de producción. El caso de las semillas transgénicas en Argentina*. Buenos Aires: UNGS.
- Sztulwark, S. y Braude, H. (2021). “¿Perdió Monsanto con la soja RR en Argentina?”. Disponible en: <https://repositorio.altecasociacion.org/bitstream/handle/20.500.13048/443/1791-1791-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Wahren, P. (2023). “Gobernanza y apropiación de rentas en la cadena de valor de la soja: el caso Intacta-Bolsatech”. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, n° 27, 33-67.

INSCRIPCIÓN ABIERTA

Ciclo 2025-2026

Hasta 10 de marzo de 2025



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

**Área de Economía
y Tecnología.**

NUEVA MODALIDAD

 Presencial

 o Híbrida

Maestría en Economía Política con mención en Economía Argentina

Especialización en Economía Política con mención en Economía Argentina

MAS INFORMACIÓN

maestriaep@flacso.org.ar

 [maestriaep](#)

 [maestriaep](#)

 www.flacso.org.ar/maestriaep

Área de Economía y Tecnología
FLACSO | Sede Argentina

Horario de atención: 12 a 18 hs. 

(+54 11) 5238-9300 int. 384 

Tucumán 1966, CABA 



 **realidad
económica**

Nº 368 • AÑO 54

16 de noviembre al 31 de diciembre de 2024

ISSN 0325-1926

Páginas 73 a 110

POLÍTICAS Y GESTIÓN DEL FONDO DE GARANTÍA DE SUSTENTABILIDAD

Autonomía estatal, deuda soberana y fondos de pensiones en la Argentina (2008-2022)*

Ignacio Gomar Bau**

* Gran parte de la investigación realizada fue llevada a cabo gracias al auspicio de una beca estímulo UBACyT dirigida por Pilar Arcidiacono (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA-CONICET)) y Luisina Perelmiter (UBA-CONICET) en el marco del Grupo de Estudios sobre Derechos Sociales y Políticas Públicas (DSPP). Una versión extendida de este trabajo fue presentada como monografía final para el seminario "Carácter Social de los procesos económicos" de la Cátedra Schorr (Facultad de Ciencias Sociales (FSOC-UBA)), a cuyo cuerpo docente debo sucesivas correcciones y devoluciones que apuntalaron la calidad teórico-metodológica del trabajo.

** Licenciado en Sociología por la UBA, maestrando en Sociología Política en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales por la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM). Docente del Ciclo Básico Común de Ciencia Política (CBC-UBA) y becario UBACyT para estudiantes de grado dentro del Grupo de Derechos Sociales y Políticas Públicas, Instituto Ambrosio Gioja, Av. Figueroa Alcorta 2263 (C1425CKB), 1º piso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, ignaciogomar1@gmail.com.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: mayo de 2024

ACEPTACIÓN: octubre de 2024



Resumen

El siguiente artículo se propone una historización de la política desplegada por los sucesivos gobiernos de la Argentina a través del fondo público de pensiones desde su constitución en 2008 y, especialmente, desde la anexión de los fondos de las administradoras privadas en 2009 y hasta 2022. En un contexto global en el que los fondos soberanos asumen un creciente protagonismo en los mercados de capitales, nos parece relevante indagar en el papel del fondo público de pensiones en la economía nacional argentina, especialmente en un período atravesado por el estancamiento económico, la caída del ingreso medio y el endeudamiento externo insustentable. Investigaremos los distintos instrumentos financieros del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, su relación con la economía nacional y el modelo de acumulación imperante en el período analizado. Como objetivo general, nos interesa realizar algunas conclusiones respecto del aporte que el control de un capital equivalente al 10% del PBI argentino pudo o puede realizar con el objetivo de que un gobierno nacional aumente sus márgenes de autonomía y presión respecto de otros factores de poder.

Palabras clave: Fondos de pensión – Fondo de Garantía de Sustentabilidad de ANSES – Deuda soberana – Empresas con participación estatal – Autonomía estatal

Abstract

State autonomy, sovereign debt, and pension funds in Argentina (2008-2022)

This article aims to provide a historical analysis of the policies implemented by successive Argentine governments through the public pension fund since its establishment in 2008, particularly following the annexation of private pension administrators' funds in 2009, up to 2022. In a global context where sovereign funds are playing an increasingly prominent role in capital markets, it is relevant to examine the role of the public pension fund in Argentina's national economy, especially during a period marked by economic stagnation, declining average income, and unsustainable external debt. We will analyze the various financial instruments of the Sustainability Guarantee Fund (Fondo de Garantía de Sustentabilidad, FGS), its relationship with the national economy, and the prevailing accumulation model during the period under study. Our overarching objective is to draw conclusions regarding the contribution that controlling capital equivalent to 10% of Argentina's GDP could or can make toward increasing a national government's autonomy and leverage relative to other power factors.

Keywords: Pension funds – ANSES Sustainability Guarantee Fund – Sovereign debt – State-owned enterprises – State autonomy

Introducción

El Fondo de Garantía de Sustentabilidad (en adelante FGS o “el fondo”) es un fondo público de pensión creado en el año 2007 y expandido con la estatización del régimen privado de capitalización y su incorporación a un único régimen público de reparto en 2008. Sus autoridades dependen del poder ejecutivo nacional, y su decreto de creación establece como su “fin prioritario” que los beneficiarios del sistema no sean una variable de ajuste macroeconómico (Decreto 2103/2008: 2). Si bien esta salvaguarda de los haberes es, en el mejor de los casos, una institución aspiracional, el FGS se ha vuelto un aparato clave para la comprensión del funcionamiento del sector público en la Argentina. A pesar de los múltiples controles sociales y límites institucionales a los que está sujeta su administración, la ausencia de objetivos financieros explícitos (más allá de su autopreservación), la diversidad de instrumentos disponibles para cumplirlos, y el volumen mismo del fondo (c. 10% del PBI), han vuelto el FGS una de las fuentes primordiales de gobernabilidad para sus sucesivas administraciones.

Tanto organismos internacionales como organizaciones de la sociedad civil y universidades han puesto bajo la lupa la sustentabilidad del sistema previsional argentino y el comportamiento del FGS, dando sus veredictos sobre los desafíos y caminos posibles para sortearlos. Mientras que para algunos el FGS debe ser un instrumento para la previsión con la que los “aportantes al sistema” deben poder contar (Bertranou *et al.*, 2011: 149), y para ello es fundamental una cartera diversificada y con disponibilidades (Fundación Nuevas Generaciones, 2019), en otro caso se hace más hincapié en la necesidad de que el FGS pueda ser un instrumento de injerencia en la dinámica económica, abogando por un delicado equilibrio entre la “turbulencia” que supone mucha participación en sociedades estratégicas y la previsibilidad propia de un fondo de pensión (Almeida Gentile, Jara Musuruana y Tessmer, 2018: 13).

Entre los trabajos académicos que centran su mirada en el FGS, algunos lo enfocan como actor en la economía en el marco más general de la intervención estatal y la rentabilidad empresarial. Sin embargo, su interés en instrumentos diferentes de la cartera del fondo los lleva a conclusiones divergentes. Mientras que Barraza, Rossi y Ruzzier (2018) se centran en estudiar el riesgo que implica para las sociedades la participación del FGS en sus patrimonios, Carpinacci (2019) concentra su tesis en la asociación público-privada en proyectos de infraestructura, sosteniendo que podría ser positiva al garantizarles a los inversores privados la continuidad de los contratos. Otros, como Calcagno (2020) o Minoldo y Pelaez (2020), se concentran en el estudio del problema de la sustentabilidad y financiamiento del sistema previsional y observan que no se registran aportes del FGS a la caja de ANSES con la finalidad de pagar prestaciones.

Esta última observación cobra relevancia a la luz de la comparación entre el Government Pensi3n Fund Global (GPDFG) de Noruega y el FGS sobre la que trabaja Salvatierra (2022). Una de las principales diferencias entre los fondos soberanos de maximizaci3n del capital –como el noruego– y un “fondo de pensiones no tradicional” (2022: 142) –como el FGS– es que este 3ltimo tiene afectaciones espec3ficas para cuya cobertura necesita liquidez. Ahora bien, m3s all3 de lo estipulado normativamente, ha habido varios momentos en los cuales el FGS pudo ser utilizado para cubrir un d3ficit transitorio del sistema, pero se prefiri3 recurrir o bien a aportes del Tesoro (Minoldo y Pelaez, 2020) –del cual el propio FGS es un importante acreedor– o bien a reformas del c3lculo de haberes que minaron su valor real (CEPA, 2020, 2023). Seg3n Salvatierra, la existencia, pues, de opciones a agotar antes de recurrir a las rentas del FGS permitir3a acercar su manejo al de un t3pico fondo soberano.

76

Ante la ausencia de trabajos que hagan un an3lisis pormenorizado del FGS m3s all3 del sistema previsional, nos interesa estudiarlo como instrumento para la expansi3n de la gobernabilidad en un momento hist3rico en el que la capacidad de los Estados nacionales de occidente para sustentar la redistribuci3n progresiva del ingreso en recaudaci3n impositiva, y para controlar el proceso de acumulaci3n del capital, se encuentra crecientemente limitada (Giddens, 2000; Castel, 1995). Nuestro inter3s sobre el problema de la capacidad estatal aut3noma deriva de la tesis central de Tilly (2019) –legado de alguna manera de las lecciones de Durkheim

(2020) sobre el Estado– que sostiene que ninguna sociedad política puede democratizarse sin un estado capaz de alterar la distribución de los recursos, actividades y relaciones sobre un territorio, así como las relaciones entre esas distribuciones (Tilly, 2019: 173) con relativa autonomía de otros grupos de poder menos sujetos al escrutinio público y con intereses de dominación-extracción de un plazo más corto sobre la población.

En el contexto latinoamericano, la cuestión de la capacidad estatal es central en buena parte de las ciencias sociales. El carácter desequilibrado o heterogéneo de las estructuras productivas de los países latinoamericanos, así como su excesiva concentración y extranjerización, ha sido un diagnóstico ampliamente aceptado por los estudios de la región (Pinto, 1970; Diamand, 1972; Cardoso y Faletto, 1977). Igualmente, se ha reconocido que sus efectos en el desarrollo productivo y la desigualdad social han afectado la calidad institucional de los sistemas políticos democráticos en el subcontinente (Brinks, Murillo y Levitsky, 2021; O’Donnell, 1993), así como la capacidad de sus Estados para desarrollar un aparato fiscal robusto y para definir y sostener un patrón de acumulación de manera autónoma (Cárdenas, 2010). Más aun, se ha señalado que esta situación ha posicionado a los países centrales y los sectores más rentables de la economía como actores de veto frente a iniciativas sociales o estatales de transformación de la estructura productiva y de extracción más progresivas, fomentando también la contracción de deuda soberana con fondos de inversión crecientemente concentrados y organismos multilaterales de crédito (Ferrer, 1998).

En la Argentina, luego del ocaso del modelo agroexportador, el capital vinculado con el sector de ventajas comparativas ha logrado retener un poder de veto difícil de contestar gracias a su capacidad para cuasimonopolizar la generación de divisas (Portantiero, 1977). Más aun, en un momento en que la clase dominante ha logrado llegar al Estado, como en muchos de los gobiernos autoritarios del siglo pasado, y ha procurado reescribir las reglas de juego a su favor (Villarreal, 1985) con tal éxito que incluso los más importantes reformismos posteriores (1990; 2003-2011) no se ha podido revertir e incluso –por acción y omisión– se ha profundizado un “modelo de acumulación” (Schorr y Wainer, 2017) tendiente hacia una sostenida reducción del precio de la mano de obra (salario real) funcionalmente posible gracias a “la consolidación de un patrón productivo orientado al

complejo agrominero, exportador y altamente extranjerizado” (Constantino y Cantamutto, 2014).

A pesar de las marcadas discrepancias en cuanto a los proyectos económicos desplegados y defendidos por las diferentes administraciones –y si bien el periodo 2003-2007 mostró algunas rupturas importantes en cuanto a la distribución del ingreso y los sectores protagonistas del crecimiento económico– la bibliografía especializada no apunta notables rupturas en cuanto al perfil productivo del país, ni cambios sustanciales en las condiciones de reproducción del capital o las fracciones de las clases dominantes (Azpiazu, Manzanelli y Schorr, 2011; Porta, Santarcangelo y Schteingart, 2017).

En este marco nos proponemos estudiar la manera en que el FGS ha sido empleado como instrumento de mayor capacidad estatal, así como de mayor autonomía de los gobiernos de turno frente a otros poderes del sector público nacional, los gobiernos provinciales y el poder económico, entre los años 2007 y 2022 (último año del cual pudimos completar todas las series al momento de la redacción). Haber resaltado inicialmente su relativa flexibilidad legal y el volumen de su capital nos invita a indagar sobre la relación entre las políticas del FGS y las dinámicas de acumulación suscitadas en la última década, y a preguntarnos si los usos que los distintos gobiernos hicieron de él tuvieron el efecto de mejorar su autonomía relativa respecto de otros actores sociales (con especial énfasis en el poder económico) o si, por el contrario, el fondo siguió la dinámica del modelo de acumulación imperante, favoreciendo sus patrones.

Para responder estos interrogantes presentaremos los principales resultados sobre la política desplegada desde el FGS y su relación con los desafíos coyunturales y los modelos económicos de sus administraciones entre 2007 y 2022. Finalmente, sacaremos en limpio las principales conclusiones que decanten de ello. Nuestra hipótesis, al momento previo de analizar detalladamente los datos del trabajo, es que el empleo del FGS se dirigió hacia el mejoramiento del desarrollo de la infraestructura nacional, pero que igualmente, quince años después de su creación, no se ha logrado desencadenar un ciclo virtuoso –o al menos estable– en la economía nacional, probablemente debido a los empleos de corto plazo a los que está sujeto, así como a los vetos contra los que choca.

Para el análisis se seleccionaron variables a partir de la conceptualización de “modelo de acumulación” y de la bibliografía especializada en economía política y el FGS. El enfoque será histórico-comparativo por lo que, en ocasiones, nos remitiremos a momentos del tiempo fuera del periodo de análisis, buscando dar cuenta del sentido que tiene el empleo que se hizo del fondo para nuestros objetivos, así como de los principales cambios que se observan en las series históricas de las variables elegidas. El objetivo primario será discernir el sentido de la política desplegada desde el FGS y su relación con la acumulación de poder político autónomo por los gobiernos nacionales.

La principal fuente ha sido el conjunto de los informes del FGS (publicados entre 2008 y 2022 con frecuencia mensual, bimestral o trimestral), del que hemos consistido series de tiempo (en la medida en que la coherencia entre gestiones nos lo ha permitido) de las principales variables a analizar. Accesoriamente, hemos incorporado variables de la macroeconomía nacional y recopilado las normativas que fijaron y reformaron los objetivos y límites del FGS, así como artículos periodísticos que nos ayudaron a dar sentido a las inflexiones.

Resultados generales

Inicialmente el fondo estaba valuado en unos 6,5 miles de millones de dólares (U\$MM) y, como muestra la tabla 1, representaba el 1,8% del PBI. Pero el FGS, tal cual se encuentra conformado hoy en día, es producto fundamentalmente de la estatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Una vez incorporados estos fondos, el FGS totalizó su nuevo piso histórico de U\$MM 35,7 (10,7% del PBI), monto que aumentaría sin techo hasta el año 2016, donde, como veremos sufrió una caída del 9%. Desde entonces muestra una tendencia de bruscos altibajos de los que más adelante intentaremos dar cuenta.

Durante el periodo analizado, el peso del FGS en el PBI fue más bien estático, de entre el 8,1% en 2022 y el 10,7% del PBI entre 2009 y 2020, cuando los efectos de la crisis financiera del 2008 y del aislamiento preventivo frente a la pandemia contrajeron la producción nacional de manera notable. Efectivamente, si contrastamos la variación del volumen del FGS con la del PBI y del tipo de cambio, en general, se observa que el fondo se comporta más bien como variable dependiente respecto

Tabla 1.

Volumen del FGS (2008-2022). En millones de dólares. Variación interanual, y volumen como % del PBI, variación del PBI y del tipo de cambio real multilateral

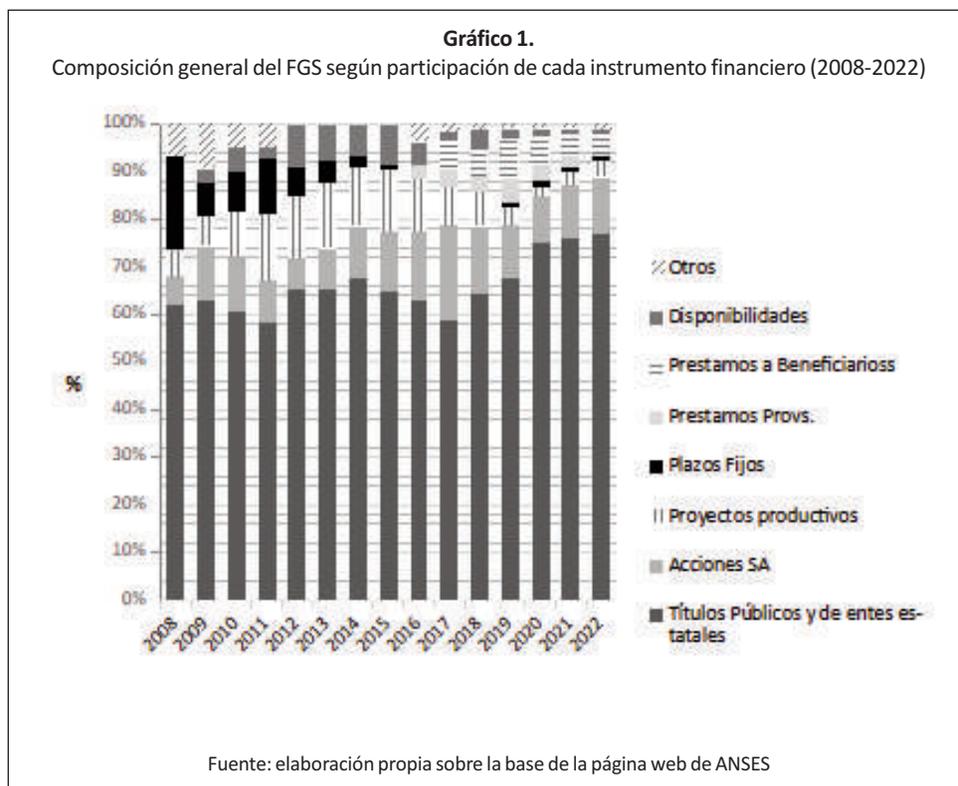
Año	Valor promedio anual	Δ FGS	FGS/PBI (BM)	Δ PBI	Δ TCRM
2008	\$ 6.561,49	-	1,8%	-	-
2009	\$ 35.708,60	444 %	10,7%	-5,90 %	-1 %
2010	\$ 39.824,43	12 %	9,4%	10,10 %	-10 %
2011	\$ 45.846,82	15 %	8,6%	6,00 %	-7 %
2012	\$ 48.422,48	6 %	8,9%	-1,00 %	-14 %
2013	\$ 51.505,14	6 %	9,3%	2,40 %	-4 %
2014	\$ 52.745,63	2 %	10,0%	-2,50 %	-18 %
2015	\$ 56.391,40	7 %	9,5%	2,70 %	14 %
2016	\$ 51.261,14	-9 %	8,6%	-2,10 %	14 %
2017	\$ 61.825,25	21 %	9,2%	2,80 %	-6 %
2018	\$ 49.041,02	-21 %	9,4%	-2,60 %	24 %
2019	\$ 44.285,94	-10 %	9,1%	-2,00 %	11 %
2020	\$ 40.800,50	-8 %	10,7%	-9,90 %	-3 %
2021	\$ 49.493,50	21 %	10,1%	10,40 %	-4 %
2022	\$ 50.830,67	3 %	8,1%	5,20 %	-17 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de la página web de ANSES y del Banco Mundial

del PBI y del tipo de cambio real multilateral (TCRM). Así, y dado el peso relativo creciente de los títulos en moneda local, las bruscas devaluaciones de la moneda nacional tienden a afectar el volumen del fondo, como es el caso de 2016, 2018 o 2019. De manera análoga, por el peso que tienen allí las acciones en sociedades anónimas, como veremos más abajo, el FGS es muy sensible a las crisis productivas, como la desencadenada durante el 2020 por la pandemia de covid-19.

80

En el gráfico 1 podemos observar que su composición general, a pesar del brusco salto de volumen entre 2008 y 2009, no ha cambiado significativamente. A simple vista, se ve que sus principales inversiones han sido siempre los títulos públicos (deuda soberana fundamentalmente, pero también de Estados provinciales y entes estatales), aunque sufren un interesante descenso entre 2014 y 2017, para luego alcanzar sus máximos históricos del 2020 en adelante. Se ve también cómo los depósitos en plazo fijo se reducen hasta desaparecer en 2016, y que las



inversiones en proyectos productivos se vuelven la segunda colocación más importante del FGS entre 2011 y 2015. Las acciones en sociedades anónimas elevan su participación considerablemente luego de la incorporación de los fondos de las AFJP, tendencia que cambia desde el año 2014 hasta el año 2017. Finalmente, es interesante observar la aparición de dos instrumentos nuevos durante la gestión de Cambiemos: en el año 2016 el FGS comienza a dar préstamos especiales a las provincias, enmarcados en la Ley 27.260 de Reparación Histórica; y en el año 2017 la ANSES lanza los programas de crédito para beneficiarios del SIPA

Sistema Integrado Previsional Argentino) y también para beneficiarios del régimen no contributivo (principalmente la Asignación Universal por Hijo (AUH))

que en total alcanzan un techo del 8,4% en el año 2019. Sobre ambos temas nos explayaremos más adelante.

Antes de pasar al siguiente apartado, revisemos con más detalle de qué manera los saltos y caídas del volumen total del fondo fueron distribuidos entre los diferentes instrumentos. Veamos la tabla 2¹ que nos muestra, en su última columna, la variación del volumen total del FGS y, en las otras columnas, cómo se compone esa variación, es decir, hacia donde se destina el capital en periodos de alza y desde donde se fuga en periodos de caída. Para facilitar la lectura hemos agrupado los años según los periodos de gobierno, con excepción del primer año 2008-2009 que nos permite observar cómo se alteró la composición del FGS una vez incorporados los fondos de las AFJP.

Fecha	Títulos públicos y de entes estatales	Acciones SA	Proyectos productivos	Plazos fijos	Préstamos provinciales	Préstamos a beneficiarios	Disponibilidades	Otros	Δ del Total
2008-2009	63 %	13 %	6 %	4 %	0 %	0 %	4 %	10 %	444 %
2009-2015	68 %	15 %	24 %	-9 %	0 %	0 %	18 %	-16 %	58 %
2015-2019	-54 %	-19 %	-47 %	-2 %	19 %	31 %	-32 %	4 %	-21 %
2019-2022	141 %	15 %	5 %	-2 %	-30 %	-26 %	-6 %	2 %	34 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de la página web de ANSES

¹ Conviene observar las tablas de manera horizontal, y no tanto comparar el mismo instrumento a través de los años. La última columna no está relacionada con las otras, sino que está cumpliendo la función de facilitar el ejercicio recordándonos en qué sentido y con qué magnitud varió el volumen del fondo. En el periodo 2015-2019; en los casos en que la variación total es negativa, se multiplicaron los % por -1 para facilitar la comprensión.

Vemos, pues, que con la incorporación de los fondos de las AFJP (2008-2009), el 63% de los fondos incorporados se encontraba colocado en títulos públicos. Si bien esto no altera la jerarquía de los instrumentos dentro del fondo, si consideramos que su volumen de capital crece en más de un 400% en el periodo 2008-2009, observaremos que las AFJP también tenían su cartera mayoritariamente compuesta por títulos públicos. Esto nos habla de una continuidad sostenida entre las AFJP y el FGS como principalmente prestamistas del gobierno nacional, y de una íntima y sostenida relación entre los fondos jubilatorios y la deuda soberana. Sobre este punto nos extenderemos en el apartado siguiente.

El crecimiento del 58% del volumen total del FGS en el periodo 2009-2015, junto con la liquidación de las colocaciones en el extranjero y de casi todos los depósitos en plazos fijos, se ubicó principalmente en la compra de títulos de deuda pública, que participó en un 68% del aumento del volumen del fondo. De esta manera, es decir, a través del endeudamiento intrasector público es que el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner financia su política social expansiva de la cual ANSES fue protagonista. Durante esos años, el haber jubilatorio mínimo aumentó en términos reales un 5,3% interanual (CEPA, 2020) y se reformó el régimen no contributivo incorporando prestaciones universales y becas, así como un ambicioso programa de democratización de bienes y recursos tecnológicos para estudiantes y escuelas de nivel medio, entre muchos otros programas.

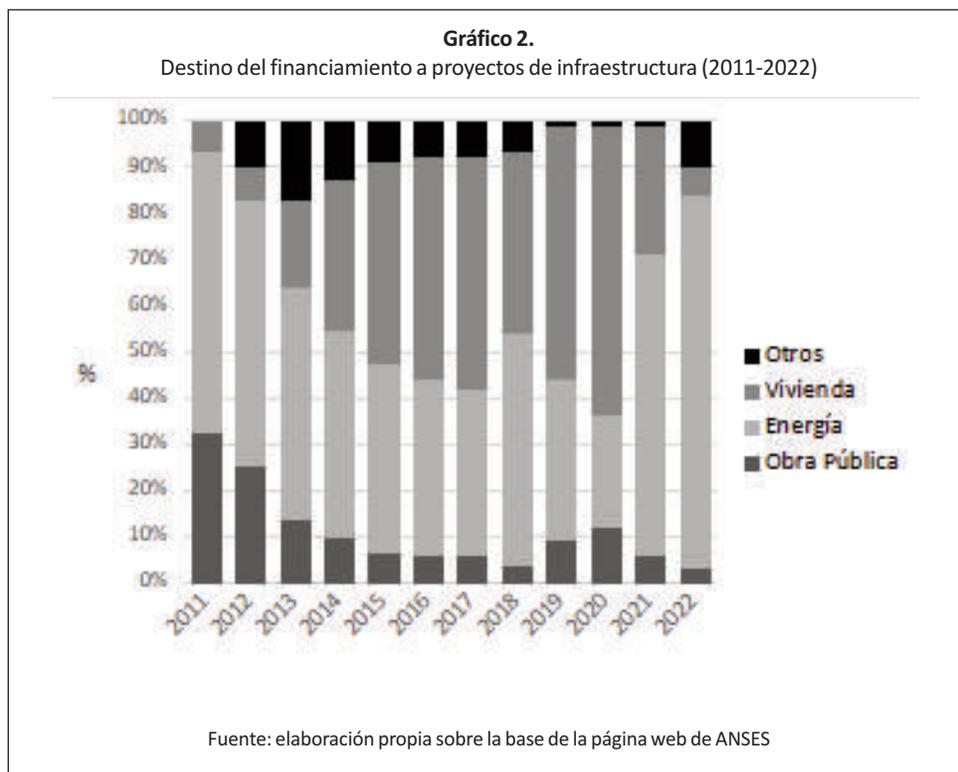
En segundo lugar, durante esta gestión aumentaron las inversiones en proyectos productivos, entre los cuales los préstamos hipotecarios para construcción de viviendas y adquisición de terrenos fueron crecientemente protagonistas (ver gráfico 2), junto con las inversiones en el sector energético destinadas al financiamiento de construcción de centrales eléctricas y plantas nucleares. En tercer lugar, excluyendo las disponibilidades (resultantes posiblemente de la liquidación de las colocaciones externas y los plazos fijos) se aumentaron los volúmenes destinados a la participación en sociedades anónimas nacionales. La evolución negativa de la categoría "Otros" responde a que incluye dentro de sí los valores extranjeros, prohibidos por el estatuto del FGS y que serán liquidados completamente en el año 2011, y al carácter más bien estanco de los fondos comunes de inversión cuya participación en el FGS durante el periodo se mantiene en torno al 2,5%.

Durante el primer año del gobierno de Cambiemos (2015-2019) el volumen del FGS disminuye por primera vez en su historia, y lo hará en todos los años de esta gestión con excepción del año 2017 (+21%). Este decrecimiento –relacionado con la devaluación sostenida de la moneda nacional durante este periodo– afecta principalmente a los títulos públicos, la participación societaria y los proyectos productivos, que igualmente mantuvieron una composición interna similar a la del periodo previo. En cambio, aparecen préstamos a beneficiarios y los préstamos provinciales con un monto equivalente al 31% y 19%, respectivamente, de la caída del volumen total del fondo.

El programa de créditos fue parte del programa de gobierno en búsqueda de una “inclusión financiera”, que consolidó entre otras cosas un giro crediticio de la asistencia hacia “políticas sociales de endeudamiento” (Nougues, 2020). De esta manera se buscó compensar por vía del crédito el deterioro en los ingresos reales de los beneficiarios durante el periodo (Cibils y Ludueña, 2019).

Por su parte, los créditos a las provincias funcionaron como adelantos de la devolución progresiva –que el gobierno de Cambiemos acordó con los gobernadores en el pacto fiscal de 2016 a cambio de votos favorable a la Ley 27.260/16 de Reparación Histórica– del 15% de la coparticipación retenida a las provincias desde la incorporación inconclusa de las cajas previsionales de sus empleados públicos entre 1993 y 1996. Dicha ley, además de reformar parte del estatuto del fondo y regular un blanqueo de capitales, proponía el recálculo de los haberes previsionales y el pago de acreencias retroactivas a aquellos jubilados que hubieran iniciado juicios contra la ANSES relativos a la proporcionalidad entre lo aportado y lo recibido (cuestión que se constituyó en gran bandera de la campaña presidencial de Mauricio Macri por oposición a la política de achatamiento piramidal del gobierno kirchnerista).

El aumento del ítem Otros, es explicado por la colocación en Fondos Comunes de Inversión (FCI) que retornan como un instrumento relevante del FGS. Respecto de este instrumento, en su momento distintos medios de comunicación denunciaron un conflicto de intereses luego de la suscripción en 2018 de cuotas partes en un FCI íntimamente vinculado al entonces presidente del Banco Central, Luis Caputo, también fundador de una entidad financiera, Axis, a la cual meses antes el FGS



había abonado comisiones por la intermediación financiera para la suscripción de títulos (Ostera, 2018).

Finalmente, durante el gobierno del Frente de Todos (2019-2023), el FGS retoma la senda de crecimiento, que, junto con la merma de los fondos destinados a préstamos a beneficiarios y provincias, es absorbida casi en su totalidad por títulos de deuda pública. A su vez, las acciones en sociedades vuelven a expandir su volumen, así como los proyectos productivos, aunque a un ritmo notablemente menor que en el periodo 2009-2015, y esta vez altamente concentrados en el sector energético.

En síntesis, lo que a primera vista parecía una utilización similar del fondo debido a la sostenida mayoría del componente “títulos públicos”, al mirar más de cerca se observa que en los periodos en los que el FGS es administrado por gobiernos peronistas (2009-2015; 2019-2022) las inversiones en esta herramienta tienden a crecer, mientras que durante la administración de Cambiemos el fondo se destina hacia otras herramientas más relacionadas, o bien con la política social crediticia, o bien con la negociación con los gobiernos provinciales. Además, es notoria la diferencia entre los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Alberto Fernández y el de Mauricio Macri respecto de las inversiones en proyectos productivos que pasan de ser la segunda colocación del fondo en 2015 a ocupar el cuarto lugar en 2019 (debajo de “títulos públicos”, las acciones y los préstamos a beneficiarios) y a duplicar luego su participación en el FGS entre 2019 y 2022. Todo ello nos habla de una cuota no despreciable de poder de discrecionalidad o prerrogativa dentro del ajustado marco fijado por la ley y la opinión pública.

Títulos públicos

La extrema dependencia del Estado argentino, tal y como sus pares latinoamericanos, de la deuda externa como mecanismo para financiarse, veíamos, tiene como origen la estructura heterogénea de la producción y la creciente informalidad que vuelve la fiscalización de las actividades por parte del Estado una tarea incompleta que lo inscribe en un círculo vicioso de deficitaria capacidad fiscal. Esta dependencia no lo es solo por tomar deuda en monedas y legislaciones extranjeras, sino que, más fundamentalmente, es dependencia financiera de inciertos e inestables flujos de capital internacional capaces de entrar y salir de manera veloz, más atraídos por instrumentos de corto plazo que por inversiones en la economía real, y profundamente influidos por la política monetaria de Estados Unidos.

En este marco, la privatización en 1993 del sistema jubilatorio en la Argentina puede entenderse como un paso hacia la estabilidad y credibilidad financiera de largo plazo para el mercado nacional, a través de la creación de empresas rentables con –al menos en principio– intereses de largo plazo en el desarrollo del país (o al menos en la evolución positiva de variables como el empleo y la formalidad laboral) (Datz, 2012). Y si bien la implementación de esta estrategia no parece haber prevenido los efectos adversos de la fuga de capitales ni el eventual default

Tabla 3.

Peso de los títulos públicos en la cartera de las principales AFJP sobre el total de su cartera

Año	%
1997	40,89
1998	47,98
1999	48,84
2000	49,1
2001	61,53
2002	75,3
2003	67,98
2004	60,05
2005	55
2006	54

Fuente: elaboración propia sobre la base de Datz (2012)

soberano de la deuda externa, es interesante observar (ver tabla 3) la manera en que, acercándose el país hacia el default del año 2001, las AFJP se vuelven crecientemente las prestamistas de última instancia del Estado nacional. Esto se ve reforzado en el año 2001 cuando son forzadas por el gobierno de de la Rúa (1999-2001) a comprar Letras del Tesoro, incluso al punto de violar su estatuto a la fecha que les prohibía que este instrumento superase el 50% de su cartera.

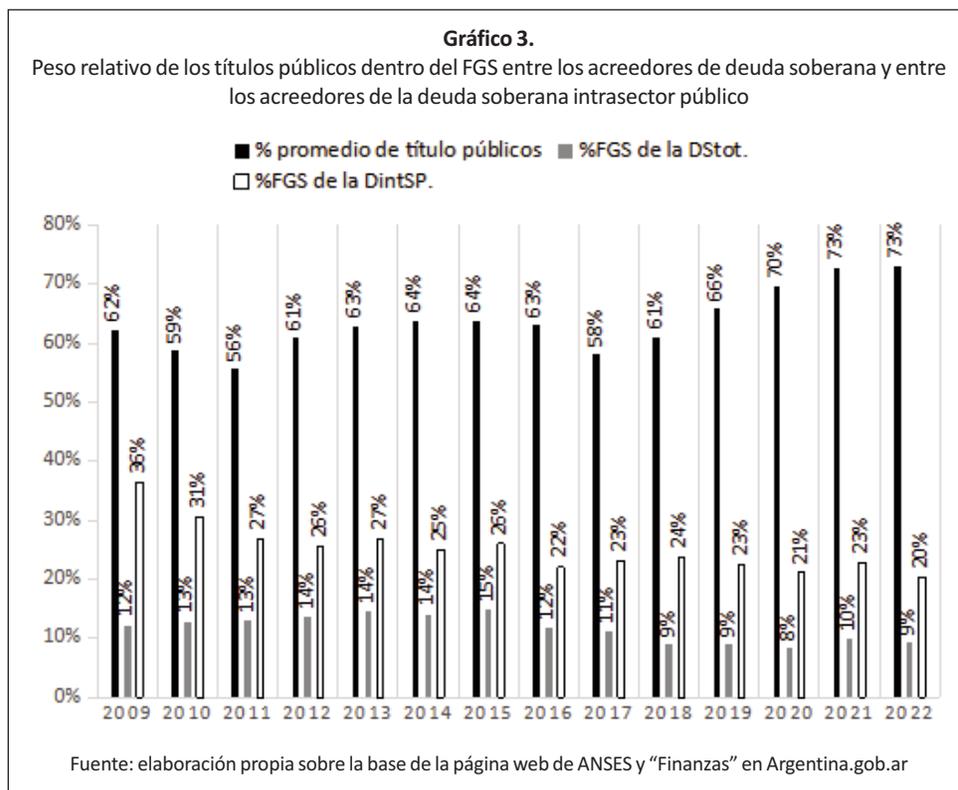
En 2005, en un contexto de crecimiento sostenido de la economía a tasas de alrededor del 9% anual, el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) avanzó en una primera reestructuración con los bonistas privados, que alcanzó el 76% de ellos. Al momento en que el gobierno lanzó la primera oferta, las AFJP fueron de los primeros acreedores en aceptar el canje por bonos (principalmente) denominados en pesos y bajo legislación nacional con un cupón por crecimiento del PBI. Así, las AFJP se convirtieron en el principal inversor privado en el Estado nacional, alcanzando el equivalente al 6% del PBI en deuda soberana. En 2006, gracias al superávit gemelo en el mismo periodo, el Estado logró cancelar su deuda con el FMI de manera anticipada, liquidando reservas del Banco Central. En total, esto

redundó en una disminución significativa de la proporción deuda externa/PBI que pasó del 129% en 2003 al 48% en 2007 (Porta, Santarcangelo y Schteingart, 2017).

En 2008, sin embargo, producto de la crisis financiera internacional, que cerró los mercados de crédito para el país y disminuyó la demanda externa (especialmente por Brasil), y del fracaso a la hora de aumentar las retenciones al sector agroexportador, sin margen político de volver a endeudarse con el FMI poco después de cancelar su deuda con gran esfuerzo y épica, y con varios acreedores privados aún pendientes de reestructuración, el gobierno entrante de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011-2015) debía buscar financiamiento en otra parte, si quería continuar con la expansión de la demanda agregada, eje vector de su política económica, especialmente en tiempos de crisis. En el marco también en que durante dicha crisis muchos gobiernos de países centrales salieron al “rescate” de bancos y aseguradoras y el mercado perdió gran parte del encanto del que había gozado para la opinión pública y experta en la década previa, el gobierno logró con relativa facilidad aprobar una reforma del sistema jubilatorio hacia un régimen público y de reparto. En efecto, de la misma manera en que la insatisfacción pública por los problemas que exhibía el Estado para ofrecer previsibilidad hacia finales de la década de 1980 había alentado la marea privatizadora, el régimen jubilatorio privado contó con pocos apoyos para su defensa luego de la crisis del 2001 y en el marco de la mayor crisis financiera desde 1929.

La reforma del régimen jubilatorio significó una enorme transferencia de activos desde las AFJP al sector público, así como un retorno de los bonos soberanos al propio Estado emisor. Así fue como la ANSES se convirtió en uno de los principales prestamistas del sector público nacional y accionista en distintas sociedades anónimas nacionales, entre otros muchos roles (ver gráfico 3).

Una vez constituido el FGS, como hemos visto, las liquidaciones de sus colocaciones en el extranjero, así como de buena parte de los plazos fijos, fueron destinadas a financiar la expansión del gasto público a través del financiamiento al Tesoro y a otros organismos y provincias, así como a financiar directamente proyectos productivos, y en menor medida a ampliar la participación del Estado nacional en sociedades anónimas. De esta manera, el gobierno omitió las dificultades



de emprender una reforma estructural que ampliara su base fiscal o los previsibles reveses de litigar con los *holdouts* en caso de tomar deuda externa sin revertir totalmente su default de 2001. Así, como deja ver el gráfico 3, la ANSES por vía del FGS se convirtió en una de las principales fuentes de financiamiento del sector público, alcanzando en 2015 el 15% del total de la deuda soberana bruta.

El gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), en cambio, privilegió en un primer momento una estrategia de financiamiento vía endeudamiento externo y reducción moderada del gasto público. Durante sus primeros meses, el gobierno resolvió el acceso de la Argentina a los mercados financieros internacionales por vía de un canje de los bonos desfalcados por nuevos bonos emitidos en dólares y bajo

legislación extranjera. Al tiempo, el porcentaje de deuda pública en manos de acreedores privados pasó del 12,2% del PBI en 2015 al 37,2% en 2018, y la deuda soberana total pasó de representar el 52,5% del PBI a casi el 90% en 2019 (ver tabla 4). Más aun, además de reducir el financiamiento intrasector público, necesario puesto que el FGS habría de ser puesto a otros fines, el gobierno contrajo su base fiscal al reducir los derechos de importación, así como las alícuotas de los impuestos patrimoniales y las contribuciones patronales al sistema jubilatorio. El acelerado endeudamiento público a altas tasas y cortos plazos rápidamente impuso sobre el Estado duras obligaciones que compensaron rápidamente la reducción del gasto provocada, por ejemplo, por el aminoramiento de los subsidios otorgados a las empresas de servicios públicos. Más aun, una grave sequía en 2017/2018, sumado el “fly to quality” derivado de la agresiva política monetaria desplegada por la administración Trump (2017-2021) desde 2018, y su consecuente presión sobre el tipo de cambio llevó al gobierno a solicitar ante el FMI el préstamo más grande en la historia del organismo, con la finalidad de evitar el default y los con-

Tabla 4.

Evolución de la deuda soberana bruta por acreedor como porcentaje del PBI

Año	Deuda con privados pendiente de reestructuración	Deuda con privados performing	Deuda con organismos multi/bilaterales	Deuda con agencias del sector público	Total deuda bruta/PBI
2005	12,5%	45,0%	17,0%	5,9%	80,4%
2006	11,6%	39,0%	10,0%	10,1%	70,7%
2007	10,7%	34,0%	8,4%	9,1%	62,2%
2008	9,3%	19,2%	7,2%	18,0%	53,7%
2009	9,9%	18,8%	8,1%	18,6%	55,4%
2010	3,5%	15,2%	6,6%	18,2%	43,5%
2011	3,0%	11,6%	5,6%	18,7%	38,9%
2012	3,0%	10,7%	5,3%	21,4%	40,4%
2013	3,4%	10,8%	5,8%	23,6%	43,6%
2014	3,3%	10,8%	5,4%	25,2%	44,7%
2015	3,9%	12,2%	6,3%	30,1%	52,5%
2016	1,6%	17,9%	5,4%	28,1%	53,0%
2017	0,5%	23,4%	5,2%	27,4%	56,5%
2018	0,7%	37,2%	14,9%	32,4%	85,2%
2019	0,7%	32,8%	20,4%	35,9%	89,8%
2020	0,8%	37,7%	23,7%	41,6%	103,8%
2021	0,5%	28,9%	16,2%	35,0%	80,6%
2022	0,5%	28,3%	17,3%	39,1%	85,2%

Fuente: elaboración propia sobre la base de “Economía” en la página web Argentina.gov.ar

siguientes litigios ocasionados por la imposibilidad de financiar la fuga de los capitales hacia los mercados financieros centrales (Cantamutto y Schorr, 2022).

Como observan Cantamutto y Schorr (2022) la corrida del 2018 y el acuerdo con el FMI marcan un parteaguas en el gobierno de Cambiemos que desde entonces debió desandar varias de las políticas implementadas hasta el momento, entre las cuales destacan la reintroducción de controles cambiarios y límites a la compra de divisas, así como de las retenciones y controles de precios minoristas de servicios públicos y bienes básicos. En la política que nos atañe en este momento, la de la relación entre endeudamiento y fondos jubilatorios, como podemos observar en la tabla 4, la deuda con agencias del sector público fue récord en 2018 y 2019, y la porción en manos del FGS se mantuvo estable.

Con un escenario de alto endeudamiento en legislación extranjera y con el FMI especialmente es que el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023) comienza su primer año buscando renegociar las condiciones de las deudas contraídas durante la administración anterior. Por el lado de la deuda con acreedores privados en dólares bajo legislación extranjera, el gobierno apuntó a reducir las tasas de interés al atarlas a la evolución del PBI y la balanza comercial. A pesar de las dificultades para negociar con un grupo muy concentrado y poderoso de acreedores y de no poder lograr quitas considerables de capital, el gobierno logró renegociar las tasas de manera que se aliviaron los vencimientos más inmediatos, aunque de acuerdo con el FMI el acuerdo logrado seguía sin ser sostenible. Tampoco fue muy exitoso el acuerdo de reestructuración con dicho organismo que no contempló quitas de capital, sino que versó más bien sobre los plazos de devolución y las condiciones que se le impondrían a la Argentina respecto de metas fiscales y mecanismos de reducción del déficit. De esta manera “el Estado se ve limitado en su capacidad de impulso de la actividad debido a las restricciones de financiamiento y la propia negociación de deuda” (Cantamutto y Schorr, 2022: 83).

Pero el gobierno también enfrentó en su primer año la pandemia de covid-19. La disposición del aislamiento preventivo obligatorio entre el 20 de marzo y el 6 de noviembre del 2020 redundó en un crecimiento acelerado del desempleo y en una profunda contracción de la actividad, la inversión y el consumo privados que desplomaron el PBI en 10,5 pp. En parte por la política dialoguista del gobierno, y

en parte por la debilidad financiera del Estado, en octubre se redujeron las alícuotas a las retenciones para el complejo agroexportador. En cambio, el gobierno sí pudo avanzar sobre un impuesto a las grandes fortunas, aunque luego de severas modificaciones y un debate muy dilatado, recién en diciembre del 2020 se aprobó un impuesto sobre las fortunas personales, para finalidades específicas por única vez. Reducida pues, la base fiscal disponible del Estado por la merma general de la producción, e imposibilitado de expandir la deuda externa, el gobierno igualmente emprendió una política económica expansiva frente a los estragos de la pandemia. Por ende, el financiamiento fue encontrado nuevamente en la emisión monetaria y en la colocación de deuda soberana dentro del mismo Estado.

Acciones en sociedades anónimas

Como veíamos en los resultados generales, entre 2009 y 2015, un 15% del crecimiento total del FGS fue destinado a aumentar la participación accionaria, llegando, de esta manera, a representar hasta un 12,8% del fondo en 2015. La tabla 5 muestra cuánto varió el valor de las acciones en dólares al tipo de cambio oficial. Allí veremos que (excluyendo el salto por la estatización de las AFJP) en ese periodo el valor de las acciones del FGS creció en un 77%, unos U\$MM 3,1.

Durante los primeros dos años del gobierno de Cambiemos, las acciones incrementarían su participación dentro del FGS hasta alcanzar el 20,1% en 2017, creciendo también en términos absolutos más de un 70% entre 2015 y 2017 (U\$MM5,2). Entre 2018 y 2019, volverían a retroceder en su participación dentro del fondo hasta valores similares a los del 2014, que, sin embargo, implicaron una retracción absoluta equivalente a U\$MM2,3 en 2015-2019 y de casi U\$MM8 solo entre 2017 y 2019.

Finalmente, durante la administración de Alberto Fernández (2019-2023), luego de una caída inicial en 2020, probablemente relacionada con los efectos de la pandemia, la participación de las acciones se mantuvo en torno al 11% de un FGS que aumentó su capital, por lo que en términos absolutos las acciones del FGS aumentaron su valor en U\$MM1,9 entre 2020 y 2022.

Tabla 5.
Variación interanual del valor de las acciones en manos del FGS

Año/periodo de gobierno	Δ	U\$MM	% del FGS	Δ PBI
2008	-	\$ 393,69	6,0%	-
2009	934%	\$ 4.070,78	11,4%	-5,90%
2010	13%	\$ 4.619,63	11,6%	10,10%
2011	-12%	\$ 4.080,37	8,9%	6,00%
2012	-23%	\$ 3.147,46	6,5%	-1,00%
2013	39%	\$ 4.377,94	8,5%	2,40%
2014	33%	\$ 5.802,02	11,0%	-2,50%
2015	24%	\$ 7.218,10	12,8%	2,70%
2009-15	77%	\$ 3.147,32		1,69%
2016	2%	\$ 7.381,60	14,4%	-2,10%
2017	68%	\$ 12.426,88	20,1%	2,80%
2018	-44%	\$ 6.963,82	14,2%	-2,60%
2019	-29%	\$ 4.915,74	11,1%	-2,00%
2015-19	-32%	-\$ 2.302,36	-	-0,98%
2020	-19%	\$ 3.957,65	9,7%	-9,90%
2021	38%	\$ 5.444,29	11,0%	10,40%
2022	8%	\$ 5.876,48	11,6%	5,20%
2019-22	20%	\$ 960,74		1,90%

Fuente: elaboración propia sobre la base de la página web de ANSES

Antes de observar cómo se repartieron las inversiones del FGS en sociedades anónimas, cabe hacer una parada para preguntarnos qué implica para un rubro que el Estado tenga allí una elevada participación.

La interesante distinción que ofrece Chaia De Bellis (2019) busca superar las distinciones facilistas entre gobiernos de derecha (redistribución regresiva, exclusión política de los sectores populares), reticentes a intervenir a menos que sea para operar un salvataje, y gobiernos más bien de izquierda (redistribución progresiva e inclusión política de los sectores populares), que tenderían hacia una mayor injerencia del Estado en el mercado. Así, destaca que la participación

estatal en el mercado (ya sea para regular un mercado o para cooperar con el capital) es no solo constante, sino que, en casos como el argentino, “es constitutiva de la burguesía local” (ibíd.: 101). Así busca poner el foco más bien en la relación entre la utilización política que tienen las estatizaciones (“dirigistas” o de salvataje) y los modelos de acumulación desplegados durante los distintos periodos analizados.

En nuestro caso, hemos visto que existe una marcada continuidad en el periodo analizado respecto del modelo de acumulación imperante. Con la excepción del periodo 2003-2007 –extraordinario en muchos aspectos–, el fortalecimiento del perfil exportador de productos agropecuarios profundizó la disolución del círculo virtuoso entre rentabilidad de la elite empresarial y salarios, típico del modelo sustitutivo de importaciones orientado al mercado interno. Más aun, la producción tendió hacia la concentración y extranjerización de los capitales que, liberados de sus obligaciones con el mercado interno y el desarrollo a largo plazo de la economía nacional, redujeron fuertemente sus inversiones en la economía real, volcándolas en cambio hacia la valorización financiera y la fuga de capitales. Si bien durante el periodo el Estado en sus momentos más dirigistas (2003-2015; 2019-2023) hizo algunos intentos por revertir o al menos ralentizar el ritmo de este proceso, en general su carácter focalizado y transitorio, así como la exitosa contestación por parte de la elite empresarial y parte de la opinión pública y experta (y la dependencia de corrientes económicas y políticas favorables) esterilizaron sus efectos.

Respecto del FGS, si bien sus participaciones no implican estatizaciones (rara vez superan el 25%), la designación de directores en la junta le está habilitada en caso de tener la participación suficiente. Esto permite al Estado, como mínimo, contar con más información sobre las estrategias de producción y circulación del capital en las diferentes actividades económicas y, como máximo, cierta injerencia en la estrategia de acumulación e inversión de las sociedades controladas.

El perfil de los directores designados por los diferentes gobiernos es tema para un trabajo aparte. En términos generales, durante las administraciones peronistas del FGS (2009-2015; 2019-2023) primaron los funcionarios enviados desde el Ministerio de Economía que eran coordinados por una dependencia de la oficina presidencial; mientras que durante la administración de Cambiemos, el repertorio

de directores designados fue variopinto e incluyó funcionarios, pero también empresarios, banqueros y financistas, e incluso amigos personales del presidente. Es destacable también que durante este gobierno se eliminaron los topes a las remuneraciones que las empresas podían pagar a los directores asignados por el Estado (Lukin, 2018).

En la tabla 6 podemos observar la cantidad de empresas y el grado de control promedio que el Estado ejerció desde el FGS en las sociedades de su cartera de acciones agrupadas por sector de actividad. La observación más inmediata es que a pesar de los cambiantes volúmenes destinados a la participación societaria, el control que el FGS tiene de las empresas en promedio, apenas supera el 15%. También que no se observan cambios bruscos positivos en el control de ningún rubro.

Si bien debemos mirar aún más evidencia, cabe destacar, por un lado, la continuidad de la política de participación estatal en sociedades mantenidas por

Tabla 6.
Promedio del porcentaje del paquete accionario de la sociedad en manos del FGS por actividad económica

Año	Alimentos		Siderurgia		Energía		Construcción		Bienes raíces		Telecomunicaciones		Banco	
	%prom	N	%prom	N	%prom	N	%prom	N	%prom	N	%prom	N	%prom	N
2013	11,1%	5	13,8%	3	15,3%	20	11,3%	1	10,6%	6	17,0%	2	16,1%	5
2014	14,8%	5	13,8%	3	15,4%	20	11,3%	1	10,3%	6	17,0%	2	15,9%	5
2015	14,8%	5	13,8%	3	15,3%	20	11,3%	1	10,4%	6	17,0%	2	15,9%	5
2016	14,8%	5	13,8%	3	15,3%	20	11,3%	1	10,4%	6	17,0%	2	16,0%	5
2017	11,9%	8	12,1%	3	14,2%	18	11,3%	1	10,4%	6	14,3%	3	12,8%	6
2018	15,5%	6	13,3%	3	14,2%	18	11,3%	1	10,4%	6	9,8%	3	12,8%	6
2019	15,5%	6	13,3%	3	14,2%	18	11,3%	1	10,4%	6	9,8%	3	12,8%	6
2020	15,5%	6	13,3%	3	14,2%	18	11,3%	1	10,4%	6	9,8%	3	12,8%	6
2021	15,5%	6	13,3%	3	14,2%	18	11,3%	1	10,4%	6	9,8%	3	12,8%	6
2022	15,5%	6	13,3%	3	14,2%	18	11,3%	1	10,4%	6	9,8%	3	12,8%	6

Fuente: elaboración propia sobre la base de la página web de ANSES

el Estado desde el FGS a través de administraciones que divergieron desde sus discursos y proyectos político-económicos. Por otro lado, que, por los niveles de control observados, esta es una continuidad de una participación estatal que apunta a ejercer un *control parcial* sobre los mercados, estrategia que tal cual apunta Chaia Di Bellis (2019). El modelo de acumulación en cuestión está orientado no tanto a dirigir el desarrollo económico, ni a salvar al mercado, sino más bien a la captura de ganancias para su redistribución. Este objetivo, si bien es coherente con el objetivo del FGS de acrecentar su capital y buscar la seguridad de sus activos por la vía de la diversificación, le impide desplegar la utilización de uno de los instrumentos que principalmente podrían estimular un crecimiento económico sustentable en el largo plazo.

La autonomía de los gobiernos para manejar de manera discrecional la participación del FGS en sociedades ha sido tema de gran debate público y parlamentario a través de los años, especialmente entre 2015 y 2017. Es que entre esas fechas el gobierno saliente de Cristina Fernández de Kirchner promulgó una ley que blindaba las posiciones del fondo, exigiendo para cualquier liquidación de acciones la autorización del Congreso con una mayoría de dos tercios en cada cámara. Esta institución probaría su debilidad cuando apenas un semestre después el gobierno de Cambiemos logre la sanción de un megaproyecto de ley que entre otras cosas eliminaba la alta barrera parlamentaria. Las intenciones del entonces gobierno surgían de la combinación entre un problema, asegurar el incierto financiamiento de la parte central del mencionado megaproyecto, la llamada “reparación histórica” y la identificación como solución de la liquidación de participaciones estatal en sociedades anónimas, además de obvios intereses de capitales por hacerse con las acciones del fondo.

Una vez liberado el gobierno del trámite parlamentario, procedió, en 2016, en la venta del 12% de Petrobras Argentina a la megaempresa energética Pampa Energía, que estaba en proceso de anexarla, lo cual habría reducido el control que el FGS tenía de ambas firmas, solo reduciendo, como veremos más abajo, levemente el ostentado sobre el gigante energético. Al año siguiente, procedió en la venta, a un conglomerado petroquímico brasilero, de sus acciones en una petroquímica nacional que, según fuentes del propio FGS, fueron liquidadas por encima de su valor de mercado. En tercer lugar, a comienzos de 2019, el FGS vendió sus

colocaciones en la empresa Quickfood a su controlante, otro conglomerado brasileño. De esta manera, vemos que, ya por falta de voluntad privatizadora, por los controles ejercidos por la opinión pública o por el carácter suicida de lanzar al mercado en poco tiempo importantes paquetes accionarios de empresas lucrativas, el gobierno no avanzó más que moderadamente en la liquidación de las posiciones del FGS. Aunque también cabe observar que en todos los casos se profundizó la dinámica de concentración y extranjerización de la economía.

Pasemos ahora a ver sector por sector el control que tiene el FGS de las empresas líderes. En el sector bancario el Estado controla cinco sociedades (ver tabla 7), entre las cuales tiene un importante control sobre el banco Galicia y el banco Macro, los segundo y cuarto bancos privados más grandes del país, luego de Santander S.A. y BBVA (sobre el cual el Estado tiene una participación que se mantiene siempre entre 7% y 8%). En ambos casos la participación tiene una pendiente negativa con el tiempo, y aunque las variaciones parecen residuales, no tenemos posibilidades de afirmar si una caída en la participación, por pequeña que parezca, no implica una merma en las posibilidades de designar un director (tabla 7).

En el sector de las telecomunicaciones es donde se observan las mayores variaciones en cuanto a la participación estatal, reduciéndose esta del 17% promedio entre 2013 y 2016, al 9,8% a partir de 2018. Como muestra la tabla 8, el FGS

Tabla 7.
Participación del FGS en los principales bancos privados (2013-2022)

Banco Macro S.A.	31,0%	2013-2015
	31,5%	2016
	28,0%	2017-2022
Grupo Galicia S.A.	21,3%	2013
	20,3%	2014-2016
	18,5%	2017-2022

Fuente: elaboración propia sobre la base de "Participación" en la página web de ANSES

controla una porción limitada del paquete del Grupo Clarín y, hasta el año 2017, tenía en su poder un cuarto del paquete accionario de Telecom. El proceso por el cual la ANSES ve diluida su participación es complejo: por un lado, si bien en 2016 el grupo Fintech hizo una oferta pública de compra por las acciones de Telecom, las noticias periodísticas al respecto recogen de fuentes del FGS que la oferta habría sido rechazada, y una noticia de 2017 (Gorodisch, 2017) sigue sosteniendo que el fondo era titular del 25% de las acciones de la empresa. En 2018, sin embargo, el gobierno de Mauricio Macri, a través de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, avaló la fusión entre Cablevisión Holding (de cuyo paquete ANSES posee desde entonces el 9%) y Telecom. De esta manera, sin una reducción en el capital destinado a la empresa, el Estado vio degradado en 14% su control sobre el grupo por el ingreso del nuevo capital sobre el que controlaba una porción más bien magra. Esta no fue la única de las maniobras que redujeron el control societario del FGS en empresas entre 2015 y 2019, pero sí la única por la cual el Estado perdió control sin ganar, siquiera, liquidez. Esto también permitió que, una vez terminado el mandato de los directores de Telecom designados por la administración de Cambiemos, en 2020, el grupo Fintech y el Grupo Clarín se aliaran contra la designación del director designado por ANSES, Santiago Fraschina, y eligieran uno de su preferencia (Straccia, 2020).

Respecto del mercado de bienes raíces, nuevamente vemos en la tabla 9 que el Estado tiene participación de alrededor del 25% de Consultatio S.A., una de las empresas líderes, y ha logrado nombrar directores; y una porción más bien minoritaria en otra de las líderes. En este sector, el FGS no ha alterado significativamente su control en las principales empresas, y posee el 4,5% de IRSA S.A., que

Tabla 8.
Participación del FGS en firmas de telecomunicación (2013-2022)

Telecom Argentina S.A.	25,0%	2013-2017
	11,3%	2018-2022
Grupo Clarín S.A.	9%	2014-2022
Cablevisión Holding	9%	2017-2022

Fuente: elaboración propia sobre la base de "Participación" en la página web de ANSES

Tabla 9.
Participación del FGS en firmas de bienes raíces (2013-2022)

Consultatio S.A	26,6%	2013
	24,9%	2014-2022
IRSA S.A.	4,5%	2013-2022

Fuente: elaboración propia sobre la base de “Participación” en la página web de ANSES

es dirigida y controlada mayoritariamente por Eduardo Elzstain, quien también dirige el Banco Hipotecario, fiduciario del programa de construcción de viviendas Procrear financiado por el FGS, en el que IRSA participó como la principal constructora (Redacción de *Letra P*, 2018).

Con respecto al rubro de materiales para la construcción (ver tabla 10), sucede que en las tablas que informan la participación del FGS en el patrimonio de cada empresa no aparece Loma Negra, empresa de la que sabemos –a partir de los informes del FGS– que, de su paquete accionario, en manos del fondo hay un 1,3% del monto total destinado por el FGS a las acciones en sociedades. A partir de esto y del patrimonio de la empresa podemos estimar para marzo de 2022 que el FGS controlaba alrededor del 2% del paquete accionario total de la empresa (Loma Negra, 2023). Afortunadamente, sí sabemos que el FGS viene manejando el 11,31% de Holcim Argentina, la segunda empresa más importante del rubro.

Tabla 10.
Participación del FGS en firmas de materiales para la construcción (2013-2022)

Holcim (Argentina) S.A.	11,31%	2013-2022
Loma Negra S.A	2,00%	2022

Fuente: elaboración propia sobre la base de “Participación” en la página web de ANSES e “Investors” en la página web de Loma Negra

La cartera correspondiente al rubro de energía (extracción, generación, transporte y distribución de energía derivada de hidrocarburos) es por lejos la más diversificada, contando con 20 empresas (18 luego de las anexionaciones de Pampa Energía). La participación promedio, como veíamos en la tabla 6, ronda durante todo el periodo el 15%. En la tabla 11, con la exclusión de YPF, empresa mayoritariamente en propiedad estatal, se resumen la participación del FGS en las principales empresas del sector. Rápidamente vemos que el fondo posee un peso nada despreciable en todas las etapas de la cadena energética, desde la extracción de gas (Pampa Energía) y la generación de energía eléctrica (Central Puerto) hasta su transporte y comercialización (Camuzzi, Transportadora de Gas el Sur y muchas comercializadores regionales).

Si bien, todas las empresas incluidas en la tabla se encuentran entre las veinticinco empresas de mayor patrimonio del país, por su capilaridad en todo el sector y su volumen, Pampa Energía S.A. (controlada por la familia Midlin) es la empresa más relevante del rubro, especialmente luego de su adquisición, en 2011, del 51% de Transportadora de Gas del Sur (la transportadora más importante del país) y de su fusión con Petrobras en 2017 (lo que explica la desaparición de esta última del paquete del FGS, así como la reducción en el control sobre Pampa

Tabla 11.
Participación del FGS en firmas del sector Energía (2013-2022)

Camuzzi Gas Pampeana S.A.	12,7%	2013-2022
Pampa Energía S.A.	23,23%	2013-2016
	15,8%	2017
	14,78%	2018-2022
Transp. Gas del Sur S.A.	23,1%	2013-2022
Petrobrás Argentina S.A.	11,85%	2013-2016
BAN	26,6%	2013-2022
Central Puerto S.A.	4,0%	2013-2014
	1,8%	2015-2016
	1,9%	2017-2022

Fuente: elaboración propia sobre la base de "Participación" en la página web de ANSES

Energía) y por su control, desde 2004, como primera minoría (seguido por ENARSA y luego por el FGS) de Transener, empresa concesionaria que opera el 85% de la red de alta tensión de la Argentina.

En el rubro de la siderurgia (ver tabla 12) el control estatal se ha mantenido muy estable y especialmente en la principal empresa del sector, Ternium, ex-Siderar, controla el 26% a lo largo de todo el periodo. Y si bien esta empresa es controlada por un holding con el mismo nombre en un 62%, lo cual reduce mucho el control relativo que el Estado pueda tener sobre su dirección, esto no impidió que el Estado argentino colocara tres directores por periodo en la mesa de la firma.

Respecto del rubro de alimentos, las tenencias del FGS se ubican en las tres empresas más grandes del mercado (ver tabla 13). La participación en Ledesma nunca supera el 1% del paquete total de la empresa, y en el caso de Cresud S.A., dirigida por Eduardo Elzstain, la participación del Estado nunca se movió del 3,6%. Distinto es el caso de Molinos Río de La Plata S.A., principal empresa del rubro, que ostenta el control oligopólico del mercado de algunos alimentos básicos como fideos y aceite, de quien ANSES es el segundo accionista (c. 20,1%), solo detrás el Grupo Pérez Companc que controla el 48,6% de la empresa. Sin embargo, el peso de este grupo dentro de la empresa y en el círculo rojo del poder económico, político y judicial ha logrado en todas las ocasiones vetar al FGS de participar en el directorio y congelar o revertir los procesos judiciales iniciados por el Estado para hacer valer su control en la empresa y concertar políticas de control de precios desde esa plataforma.

Tabla 12.
Participación del FGS en firmas de siderurgia (2013-2022)

Siderar-Ternium	26,03%	2013-2022
Aluar Aluminio Argentino S.A.I.C.	9,35%	2013-2022

Fuente: elaboración propia sobre la base de "Participación" en la página web de ANSES

Tabla 13.

Participación del FGS en firmas de alimentos (2013-2022)

Cresud S.A.	3,6%	2013-2022
Molinos Río de La Plata S.A.	20,05%	2014-2022

Fuente: elaboración propia sobre la base de "Participación" en la página web de ANSES

Conclusiones

Como primera conclusión, vemos que, a lo largo del periodo analizado, el fondo no solo no ha logrado desencadenar un círculo virtuoso en la economía argentina, sino que es él mismo sometido a los vaivenes de la macroeconomía y la producción, severamente dependientes ellas del comportamiento de los grupos económicos concentrados, de los mercados financieros y de organismos y gobiernos extranjeros. La única salvedad pueden constituir las inversiones destinadas al desarrollo de infraestructura energética que podrían contribuir a resolver uno de los mayores embudos de la cadena de valor de la producción industrial en la Argentina.

En segundo lugar, a pesar de que sus rentabilidades han sido altas, nunca han sido liquidadas en dirección a mantener el nivel de vida de los beneficiarios del SIPA, cuyos haberes reales vienen en franca decadencia desde al menos siete años. Sin embargo, sí ha sido utilizado para financiar al fisco que, desde 2017, por la devolución gradual del 15% de la coparticipación a los gobiernos provinciales, viene haciendo aportes a la ANSES a través del tesoro para financiar los déficits que presentaría de solo sostenerse con ingresos contributivos.

En tercer lugar, a pesar de que durante sus primeros dos años la administración Cambiemos discontinúa esta tendencia, el FGS es empleado como rescate para el Estado en momentos de extrema vulnerabilidad financiera e inviabilidad de recurrir a los mercados internacionales, como los años 2008, 2014, 2018-2019 y 2020-2022.

En cuarto lugar, vimos que la estatización de las AFJP no fue una ruptura sino una continuidad de una íntima relación entre los fondos jubilatorios y la deuda soberana (que data al menos desde 1993), aunque sí implicó un aumento en la autonomía estatal en el corto plazo debido al retorno de los bonos soberanos al propio Estado emisor.

Esto nos lleva a la quinta y principal conclusión: fundamentalmente, el FGS cumple una función de financiamiento que posee un carácter bifronte respecto de la autonomía estatal. Mientras que, por un lado, evita su erosión al ser una opción más soberana que el endeudamiento externo; es, por el otro, una herramienta que permite a los gobiernos, incluso los más confrontativos, ahorrarse o dilatar los costos de emprender reformas, establecer acuerdos y entablar disputas con grupos sociales poderosos con la finalidad de ampliar su base fiscal a largo plazo. El endeudamiento intrasector público funciona como sustitución de la acumulación de poder real de los Estados. De esta manera, el FGS permite a los gobiernos cierto margen de autonomía en el corto plazo. La estatización de las AFJP, en este sentido, fue para el Estado argentino un *trade-off* entre retraer futuros desarrollos en el mercado financiero por la pérdida de confianza por la violencia implicada en la eliminación del mapa de un acreedor de peso y la ganancia en corto de una caja con la cual desplegar políticas costosas, tales como la expansión de la demanda agregada, las inversiones poco rentables desde el cálculo de capital, o hacer presión para negociaciones políticas.

Por esto último, junto con lo observado respecto de la participación del FGS en sociedades, es que, en sexto lugar, cabe apuntar que su empleo está orientado hacia la redistribución social y geográfica de corto plazo. Esto significa que es un instrumento que permite al Estado intervenir no en el proceso de producción sino en el de la distribución secundaria. De esta manera, empleado fundamentalmente para financiar la redistribución en el corto plazo y en ausencia de una transformación en las relaciones de fuerza entre clases, el FGS es incapaz de resolver los problemas financieros del Estado argentino, que redundaron en nuevas crisis de la deuda, injerencia del FMI y riesgo certero de desfalco.

En séptimo lugar, observando que el control que el FGS ostenta sobre las empresas tiende a mantenerse estacionario, concluimos que los cambios observados

en los volúmenes destinados a las acciones en sociedades anónimas no responden a estrategia gubernamental alguna, sino que recaen en la valorización de los patrimonios de las empresas. La ausencia de una estrategia orientada hacia el desarrollo de las MiPyME, o bien hacia la mayor injerencia en grandes empresas de algún sector, o, en cambio, hacia un retiro del Estado, deja al FGS a mitad de camino en la captura y redistribución de las ganancias. Esto abona a pensar que el poder de veto de los grupos económicos impide tomar decisiones más arriesgadas en una dirección estatista que influya en la dinámica de poder existente. Pero el carácter residual y altamente discutido, mediatizado e incluso judicializado que observamos en las liquidaciones llevadas adelante por el gobierno de Cambiemos, aun cuando abonara a la concentración y extranjerización del capital, nos lleva a observar que la opinión pública y los partidos opositores al gobierno son también un actor de veto frente a iniciativas “arriesgadas” del FGS, aun cuando estas vayan en la dirección del modelo de acumulación vigente.

Finalmente, si bien su rol como prestamista del sector público ofrece una alternativa más soberana que la deuda externa y más sostenible que el señoreaje, también es una ocupación de su capital que reduce los montos destinados a sostener el nivel de ingresos de los y las beneficiarios/as del SIPA, así como también a sostener inversiones de mayor impacto en el largo plazo articuladas con otras áreas del Estado y enmarcadas estratégicamente en el desarrollo de infraestructura y participación social en empresas nacionales. A su vez, es posible que el origen del capital del FGS desencadene en torno a su manejo no solo un debate técnico-político sino una intensa circulación de valores y afectos, una auténtica economía moral al decir de Fassin (2015) que, al posicionar el capital del FGS como “la plata de los jubilados”, esté agregando sobre los límites institucionales una presión social de “cuidado” sobre sus fondos y congelando por ello rumbos posibles, pero más venturosos. En este punto, parece necesaria la fuerza pública de un gran acuerdo o de grandes volúmenes de poder despótico para el establecimiento de objetivos más certeros y de mayor plazo para el FGS. Finalmente, es posible que un fondo soberano formado por las ganancias percibidas por el control estatal de una parte o la totalidad de algún recurso escaso y lucrativo no se enfrente a este veto, pudiendo adoptar una estrategia de estabilización y desarrollo más decidida.

Anexo de tablas

<https://drive.google.com/drive/folders/1NNw8CyIYJZ7i5LoxZ5yEbRfOqk3L44Pz?usp=sharing>

Bibliografía

Almeida Gentile, P.; Jara Musuruana, L. y Tessmer, G. (2018). *Fondo de Garantía de Sustentabilidad: creación, evolución y perspectivas. Informes del Observatorio UNR N° 45*. Argentina: Observatorio Económico Social de la UNR.

Azpiazu, D.; Manzaneli, P. y Schorr, M. (2011). “Concentración y extranjerización en la economía argentina en la posconvertibilidad (2002-2008)”. *Cuadernos del CENDES*, vol. 28, n° 76, 97-119.

Barraza, S.; Rossi, M. A. y Ruzzier, C. A. (2018). “Sleeping with the enemy: The perils of having the government on(the)board”. *Journal of Comparative Economics*, vol. 50, n° 3.

Bertranou, F.; Cetrángolo, O.; Grushka, C. y Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL/Oficina Internacional del Trabajo.

Brinks, D.; Murillo, M. V. y Levitsky, S. (2021). *La ley y la trampa en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Calcagno, L. (2020). “La sustentabilidad de la seguridad social argentina: cómo medir el déficit de la ANSES (1993-2019)”. *Realidad Económica*, vol. 49, n° 333, 39-62.

Calvi, G. (2018). “Distribución del ingreso, bienestar y privación en la Argentina (1974/1993-2016)”. *Realidad Económica*, vol. 47, n° 315, 85-123.

- Cantamutto, F. y Schorr, M. (2022). “El gobierno de Alberto Fernández: balance del primer año de gestión. Una mirada desde la economía política”. *e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, vol. 20, n° 78.
- Cárdenas, M. (2010). “State Capacity in Latin America”. *Economía del Brookings Institution Press*, vol. 10, n° 2, 1-45.
- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1977). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Carpinacci, R. (2019). *Hacia una asociación público – privada para el financiamiento en infraestructura. El caso del Fondo de Garantía de Sustentabilidad*. Tesis de maestría en Administración y Políticas Públicas. Universidad de San Andrés.
- Castell, R. (1995). *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- Centro de Economía Política Argentina (CEPA) (2020). “La propuesta de una nueva ley de movilidad: ¿ajuste o beneficio para las personas mayores?”. CEPA. Disponible en: <https://www.centrocepa.com.ar/informes/276-la-propuesta-de-una-nueva-ley-de-movilidad-ajuste-o-beneficio-para-las-personas-mayores.html>.
- ____ (2023). “La movilidad previsional: análisis de las actualizaciones jubilatorias de la nueva ley”. CEPA. Disponible en: <https://centrocepa.com.ar/informes/425-la-movilidad-previsional-analisis-de-las-actualizaciones-jubilatorias-de-la-nueva-ley-agosto-2023>.
- Chaia De Bellis, J. (2019). “Modelos de acumulación y dirigismo: un análisis relacional de la estatización de empresas en la Argentina (1930-2018)”. *Realidad Económica*, vol. 48, n° 324, 95-126.
- Cibils, A. y Arana, M. (2019). “Financiarización y restricción externa en el proyecto neoliberal de Argentina”. En Levy Orlik, N. y Bustamante Torres, J. (coords.), *América Latina: movimiento de capitales y su efecto sobre el modelo liderado por las exportaciones* (pp. 123-148). México: Facultad de Economía UNAM.

Cibils, A. y Ludueña, A. (2019). "Inclusión financiera, política social y financiarización de sectores populares en Argentina desde 2015". Presentado en las X Jornadas de Sociología "Escenarios recientes en América Latina: democracia, derechos y derechas". Área de Sociología del Instituto de Ciencia, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Argentina.

Constantino, A. y Cantamutto, F. (2013). "Neodesarrollismo: ¿cuánto hay de nuevo?". *Herramienta. Revista de debate y crítica marxista*. Disponible en: <https://www.herramienta.com.ar/neodesarrollismo-cuanto-hay-de-nuevo>.

Constantino, A. y Cantamutto, F. (2014). "Patrón de reproducción del capital y clases sociales en la Argentina contemporánea". *Sociológica*, vol. 81, n° 29. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732014000100002.

Datz, G. (2012). "The Inextricable Link between Sovereign Debt and Pensions in Argentina, 1993-2010". *Latin American Politics and Society*, vol. 54, n° 1, 101-126.

Diamand, M. (1972). "La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio". *Desarrollo Económico*, vol. 12, n° 45.

Fassin, D. (2015). *At the heart of the state: the moral world of institutions*. Londres: Pluto Press.

Ferrer, A. (1998). "América Latina y la globalización". *Revista de la CEPAL*. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/935a13d3-9a37-4df1-9d1d-c376209e198c/content>.

Fundación Nuevas Generaciones (2019). *Inversiones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Programa de Políticas Públicas*. Buenos Aires: Fundación Nuevas Generaciones en asociación/Fundación Hanns Seidel.

García Zanotti, G.; Schorr, M. y Cassini, L. (2020). Nuevo ciclo neoliberal y desindustrialización en la Argentina: el gobierno de Cambiemos (2015-2019). *CEC*, vol. 13, n° 7, 65-96.

- Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Santillana.
- Gorodisch, M. (2017). “Telecom y Clarín volaron y el fondo de la ANSES ganó \$3560 millones. El Cronista”. Disponible en: <https://www.cronista.com/finanzas-mercados/Telecom-y-Clarín-volaron-y-el-fondo-de-la-ANSeS-gano-3560-millones-20170704-0054.html>.
- Loma Negra (2023). “Loma Negra anuncia resultados del 1T23”. Disponible en: <https://investors.lomanegra.com/~media/Files/L/Loma-Negra-IR/press-release/q1-2023-earnings-press-release-es.pdf>.
- Lukin, T. (2018). “Los soldados de Macri para liquidar el fondo que blindó las jubilaciones”. *Letra P*. Disponible en: <https://www.letrap.com.ar/nota/2018-2-22-13-49-0-los-soldados-de-macri-para-liquidar-el-fondo-que-blinda-las-jubilaciones>.
- Ministerio de Justicia de la Nación (12/7/2007). Decreto 897/2007. Creación y Fines del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto. Integración. Organización.
- Minoldo, S. y Pelaez, E. (2020). “Las cuentas del sistema previsional argentino: ¿ANSES en rojo?”. *Actividad Económica*, n° 102, 5-33.
- Nougues, T. (2020). “Entre la deuda y la inclusión social. Un análisis de la financiarización de la política asistencial argentina (1983-2019)”. *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, vol. 21, n° 2, 109-139.
- O'Donnell, G. (1993). “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”. *Desarrollo Económico*, vol. 33, n° 130.
- Ostera, I. (2018). “La Anses colocó \$46 millones en un fondo de inversión del SBS, la firma del vice de Caputo”. *Bae Negocios*. Disponible en: <https://www.baenegocios.com/economia-finanzas/La-Anses-coloco-46-millones-en-un-fondo-de-inversion-del-SBS-la-firma-del-vice-de-Caputo-20180627-0077.html>.

Pinto, A. (1970). "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de América Latina". *El Trimestre Económico*, vol. 37, n° 145, 83-10.

Poder Ejecutivo Nacional (4/12/2008). Decreto 2103/2008. Modificaciones al Decreto N 897/07 en relación al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino.

Porta, F.; Santarcangelo, J. y Schteingart, D. (2017). "Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista". En Castellani, A. y Pucciarelli, A. (coords.), *Los años del kirchnerismo: La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI.

Portantiero, C. (1977). "Economía y política en la crisis argentina (1958-1973)". *Revista mexicana de sociología*, vol. 39, n° 2, 531-565.

Redacción de *Letra P* (2018). "Elsztain gana con todos: IRSA obtuvo casi seis veces más que en 2016". Disponible en: <https://www.letrap.com.ar/nota/2018-2-8-17-9-0-elsztain-gana-en-todas-las-canchas-irsa-obtuvo-casi-6-veces-mas-que-en-2016>.

Salvatierra, J. M. (2022). "Breve comparación de la gobernanza del fondo de sustentabilidad argentino y el fondo soberano noruego". *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, vol. 28, n° 1, 121-147.

Salvia, A. (2015). "Heterogeneidad estructural, desigualdad económica y globalización en América Latina". En Hernández Gómez, E. y Ramírez Urquidy, M., *Bienestar y pobreza en América Latina: una visión desde la frontera norte de México* (pp. 11-54). Baja California: Universidad Autónoma de Baja California.

Schorr, M. y Wainer, A. (2017). "Preludio: modelo de acumulación. Una aproximación conceptual". *Unidad Sociológica*, vol. 10, n° 3, 6-10.

Straccia, J. (2020). "Cuando negocias con un grupo de borrachos". *Perfil*. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/cuando-negocias-con-un-grupo-de-borrachos.phtml>.

Tilly, C. (2019). "Extraction and Democracy". *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective* (pp. 173-182). Reino Unido: Cambridge University Press.

Villarreal, J. (1985). "Los hilos sociales del poder". Jozami, E.; Paz, P. y Villarreal, J. (cols.), *Crisis de la dictadura argentina: política económica y cambio social*. Buenos Aires: Siglo XXI.



 **realidad
económica**

Nº 368 • AÑO 54

16 de noviembre al 31 de diciembre de 2024

ISSN 0325-1926

Páginas 111 a 161

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

Marcelo Rodríguez Faraldo, Javier Gortari, Guillermo Neiman,
Natalia Sánchez, Cristian Amarilla



Segunda mesa

La situación de la agricultura familiar y los trabajadores/as rurales de distintas regiones del país en el contexto actual

PRESENTADORA: Buenas tardes a todos los que nos siguen acompañando en esta sala y también a los que nos acompañan virtualmente a través del canal de Facebook del IADE y *Realidad Económica*. Vamos a empezar ahora la segunda mesa de nuestro ambicioso programa para estas jornadas. Esta mesa la llamamos “La situación de la agricultura familiar y los trabajadores/ras rurales de distintas regiones del país en el contexto actual”.

Les cuento un poco cómo seguimos, porque ustedes ven que ahí está la pantalla. En primer lugar vamos a escuchar dos presentaciones que buscan completar un poco lo que se planteó en la mesa anterior respecto de los agricultores familiares en dos regiones del país, el NOA y el NEA; Salta y Misiones, en realidad. Vamos a tener dos presentaciones, de dos amigos de la Cátedra o más que amigos: Marcelo Rodríguez Faraldo es miembro de la Cátedra desde la hermosa provincia de Salta. Es ingeniero agrónomo por la Universidad Nacional de Tucumán, doctor en Estudios Sociales Rurales de la Universidad Nacional de Córdoba y docente de la cátedra de Economía Rural de la Universidad Nacional de Salta. Tiene una larga trayectoria de trabajo en el sector, básicamente en el INTA.

En segundo lugar va a participar Javier Gortari, que no es la primera vez que acompaña a la Cátedra en alguna de estas Jornadas. Javier es licenciado en Economía de la Universidad Nacional de La Plata, magíster en Gerencia y Administración de Empresas de la Universidad Nacional de Misiones, doctor en Ciencias

Sociales de la Universidad de Buenos Aires, director del doctorado en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Nacional de Misiones; fue rector y decano de esa universidad, además de investigador y docente.

Le vamos a dar la palabra primero a ellos y después viene la segunda parte de la mesa, en que nos vamos a ocupar de los trabajadores, para cerrar con la posición de una provincia respecto de los efectos de las políticas actuales en distintos sectores.

Marcelo Rodríguez Faraldo

Lo que pretendo presentar a continuación es un panorama de lo que sería la situación a nivel del Noroeste argentino y luego voy a tratar de tomar el caso específico de la provincia de Salta, mostrando aquellas situaciones que quizás sean extrapolables al conjunto de la región. En ese sentido, he escuchado atentamente todas las presentaciones que hubo y cuando tengo que presentar la situación del NOA obviamente tengo que hacer referencia a una cantidad de particularidades muy distintas, quizás, al panorama que se venía planteando hasta el momento.

El NOA es una región del país que, como todos saben, comprende seis provincias, pero que además de las cuestiones de la agricultura familiar, campesina e indígena tiene componentes culturales, étnicos e históricos sumamente marcados y diferentes de las otras regiones del país. Solamente para presentar algunas estadísticas, la región del NOA tiene un quinto de la superficie nacional y casi un décimo de la población, pero esto no siempre fue así. A fines del siglo XIX, el NOA tenía un cuarto de la población argentina, es decir que a lo largo del tiempo, sobre todo a lo largo del siglo XX, se produjo un proceso de transformación muy profundo que ha ido cambiando la situación de estas provincias.

También presento las exportaciones de la región, en millones de dólares, que por supuesto, son ínfimas en comparación con las enormes cifras que se estuvieron mencionando para el contexto de la región pampeana. En esta cuestión de mencionar particularidades, solamente para dar un ejemplo, no solamente se trata de cifras económicas en la caracterización de la agricultura familiar, sino que desde el punto de vista cultural puedo mencionar que tan solo en mi provincia, en Salta, existen aproximadamente doce etnias diferentes y se hablan tres lenguas, además del español, siendo lo más dramático que existe aún población que ni siquiera habla español, o sea que son situaciones que contrastan enormemente con una gran cantidad de situaciones o características de otras regiones del país.

Quería mostrarles, en cierta forma, cuál es la visión que normalmente se tiene de lo que serían las llamadas “economías regionales” en nuestro país. Esto es algo

genérico; para ejemplo, basta mostrar lo que figura en el documento del INTA *Cuadernos de prospectiva. Escenarios del sistema agroalimentario argentino al 2030*. Para nosotros esta imagen, este mapa conceptual de la Argentina, en cierta forma representa una forma sesgada, una forma centralizada y completamente equivocada de ver la realidad de nuestros territorios, y a su vez representa un panorama que está en pleno desmoronamiento, o sea, en el centro figura la Pampa húmeda, como el único territorio que tiene una identidad propia, con un nombre particular, y en el resto del país, como ustedes ven, figuran tan solo productos agropecuarios (vid, olivo, caña, limón, tabaco, yerba mate, algodón) e incluso se presenta una zona que se llama “buffer”. Todos sabemos lo que es un *buffer*, una zona de amortiguamiento, ni siquiera de transición, y uno podría preguntarse: ¿amortiguamiento hacia qué? El filósofo Rodolfo Kusch se hubiera hecho esa misma pregunta y la respuesta posiblemente sería: “hacia el desierto, hacia la barbarie”. Esa visión es totalmente sesgada y en realidad corresponde a la construcción del concepto “economías regionales”, que no es una descripción que compartimos de manera general quienes habitamos las provincias argentinas, puesto que se las representa como una “periferia de la periferia” y no como territorios con voluntad de cambio, de integración y de desarrollo económico, a pesar de las diferentes políticas que se vienen ejecutando a nivel nacional.

La región Noroeste tiene cifras económicas muy magras, ya que solamente el 5,5% de las exportaciones nacionales se origina en este territorio, fruto a su vez, de situaciones que son estructurales en nuestra región y de un rezago histórico, que deriva en que gran parte de que la población vive del trabajo público, principalmente en el caso de La Rioja, Catamarca o Jujuy. En muchas de nuestras provincias, debido a estas situaciones estructurales, el trabajo público predomina sobre el trabajo privado y eso resulta un rasgo diferencial respecto del resto del país.

Respecto de esta visión sesgada sobre nuestras provincias, que profundiza la estigmatización y la desintegración social de los argentinos, quiero comentarles también, que el presidente Milei, en una entrevista durante su campaña política, propuso la división de la Argentina en “Argentina del Norte y Argentina del Sur”. Si uno rastrea esta entrevista, en muchos casos se trató de aclarar o modificar lo que se decía, pero lo cierto es que ese es el pensamiento de nuestro presidente y esa

es la visión que se tiene respecto de nuestro Norte argentino. En esa entrevista, que recomiendo totalmente que la puedan ver, Milei expresa que su objetivo es hacer “la rebelión de Atlas”. Si bien yo desconocía de qué se trataba esta rebelión. Lo mencionó en su entrevista como al pasar y quedó allí. Ni siquiera el periodista que lo entrevistaba entendió de qué se trataba, pero al buscar qué era eso, encontré en Wikipedia que *La rebelión de Atlas* es una novela de Ayn Rand, publicada en Estados Unidos en 1957. El libro relata una rebelión ficticia de los grandes empresarios contra el gobierno y los políticos de Estados Unidos, que realizan un *lockout* para paralizar el país, y a su vez también proponen la división del país entre la clase productiva y aquella clase parásita que debe ser separada, que en este caso corresponde al norte del país. Obviamente, los docentes, los periodistas y, en general, los distintos sectores de los trabajadores argentinos, estamos acostumbrados a este tipo de insultos o discursos racistas, pero en esta ocasión, queda claro para los habitantes del Norte argentino que también hemos sido blanco de sus agravios, que resultan totalmente inapropiados, en su calidad de presidente de la Nación.

En el caso de las provincias del Norte y del Noroeste en particular, nuestra vocación, nuestro vínculo histórico y nuestra mirada estratégica, siempre estuvo puesta hacia el Norte y el Oeste de nuestra región, a diferencia del resto del país. Esta es la perspectiva que en cierta forma tuvo el Noroeste argentino durante toda la colonia española, pero no solamente eso, sino que durante la vida republicana también hemos tenido un vínculo muy estrecho con los países del Centro Oeste sudamericano y la cuenca del Pacífico. Esa vocación que tiene el Noroeste argentino se viene plasmando en cierta forma desde hace mucho tiempo dentro de lo que se llama el Cicosur (o Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano), pero obviamente que dentro de la política del presidente Milei, que tiene entre sus objetivos estratégicos una alianza atlántica y sumo escozor en poder relacionarse con los países vecinos, en especial con Bolivia y con Chile, este tipo de integración no va a ser justamente la que prospere en el corto y mediano plazo para el Norte argentino. Esta perspectiva fallida es realmente un atraso de largo plazo. Quiero comentarles que Brasil, por ejemplo, está trazando una ruta transamazónica para llegar a los puertos del Pacífico. Bolivia tiene su puerto en el Pacífico, en el sur de Perú, en Ica. Así también las provincias del NOA podrían exportar sus productos a través de los megapuertos del norte de Chile para destinarlos hacia China y otros

países de Oriente. Estas iniciativas están fuera de la agenda política actual y seguramente seguirán en este estado por todo el gobierno de Milei.

Entrando a la provincia de Salta (no es para atosigar con cifras), pero hay algunas que se relacionan justamente con la situación de la agricultura familiar, campesina e indígena. Salta tiene una superficie que es la mitad de la superficie de Italia, o sea que es bastante grande, tiene recursos naturales, tiene paisajes muy diversos. Salvo mar, tiene una cantidad enorme de paisajes, no solamente en lo geográfico, sino en cuanto a su población. La cifra de empleo registrado llega apenas a 130.000 trabajadores, de los cuales, aproximadamente la mitad corresponde al sector agropecuario. Son relativamente pocos, pero quiero que retengamos esa cifra, porque la vamos a relacionar con algunos procesos que se están dando en la provincia en estos momentos, como es la primarización de sus principales exportaciones (principalmente cereales, hortalizas, legumbres sin procesar, tabaco, etc.) y el surgimiento de nuevas actividades productivas.

Desde el punto de vista político, en cuarenta años de democracia hubo en Salta solamente cinco gobernadores, y si contemplamos tan solo a la familia Romero y a Juan Manuel Urtubey, entre esos político, ejercieron el poder durante veintiocho años, o sea que lo que podríamos pensar como una ventaja, en cuanto a la posibilidad de continuidad política y de profundización de una agenda estratégica, en realidad se ha correspondido con un escenario provincial bastante triste, que se sintetiza en cinco puntos: 1) enclaustramiento, 2) fragmentación territorial, 3) pobreza y exclusión, 4) conflictos socioambientales y 5) primarización de la matriz productiva de la provincia.

Ya mencionamos el enclaustramiento territorial: un problema del Norte argentino es su inserción geopolítica. Como suele decirse tradicionalmente “en el NOA siempre estamos lejos”, obviamente que este problema mencionado de esta manera es insoluble. ¿Quién puede solucionar la situación de estar lejos de algo? Evo Morales entendió ese problema: la única forma de dejar de ser una “orejita” marginal de un gran territorio, algo que está lejos de un centro, es transformarse en su propio centro. Bolivia se transformó y se autodenomina “Bolivia, corazón de América”. En ese sentido, el Norte argentino también aspira a constituirse el

corazón del Centro Oeste Sudamericano, que es un área de una gran potencialidad y que seguramente nos cambiará un poco la historia.

En el caso del Noroeste argentino, tiene una gran inserción con otros ambientes que muy poco tienen que ver con la pampa húmeda. Como les decía, no solamente es una cuestión de números, sino que también se trata de cuestiones culturales y geográficas. Salta tiene dos triples fronteras y esas triples fronteras coinciden con dos enormes territorios. Uno es la región andina, que tiene 1.000.000 km², que no solamente es un territorio enorme, también representa un espacio de gran afinidad en cuanto a cultura, historia e inserción de nuestros territorios. Lo mismo ocurre con la región chaqueña, de la cual somos parte y que tiene otro millón de kilómetros cuadrados, en los que habitan culturas totalmente diversas y ofrece enormes desafíos desde lo ambiental y productivo.

Quiero mostrarles algo que no se da en la pampa húmeda, si bien la población de Salta es de cerca de 1.500.000 habitantes, de los cuales un 80% está concentrado en el valle de Lerma, y en dos ciudades más, que son Orán y Tartagal. El resto de los territorios tiene una densidad poblacional sumamente baja. Lo más impresionante es la situación del departamento Los Andes, con 0,3 habitantes por kilómetro cuadrado. Reitero que no quiero abundar en cifras, pero es importante, porque los dos procesos más importantes que en este momento se están dando tanto en Salta como en toda la región del Noroeste argentino se dan justamente en las regiones de la Puna y del Chaco semiárido. La antigua caracterización del NOA como productora de cultivos industriales en las regiones templadas y subtropicales (principalmente caña de azúcar, tabaco y algodón) se encuentra totalmente obsoleta.

Otro problema de Salta y del norte argentino en general es la pobreza y la exclusión. El informe periódico del INDEC no representa exactamente la situación de nuestra provincia. En el último informe figura que en 2023 la pobreza fue del 34%, pero Salta tiene una característica muy particular que es que la pobreza y la situación económica en la capital es totalmente diferente al resto de la provincia. Si nosotros contemplamos solamente en 2023 la pobreza en el Gran Salta fue el 34%, y casi el 60% en el resto de la provincia. Ese tipo de datos combinados, que acá estudia un instituto de la Universidad Nacional de Salta que se llama IELDE

(Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico), nos ubica en una escala en la que estamos como provincia más pobre de la Argentina y en la que se produce una de las mayores tasas de migración rural-urbana. Por este motivo, Salta capital tiene una tasa de crecimiento superior del 4% anual, debido al aporte de población de los departamentos del interior, desde los cuales la población se ve expulsada por la pobreza.

Un cuarto punto de esta caracterización general del escenario salteño es el tema de los conflictos socioambientales. No escuché ese tema en las otras presentaciones, pero el ordenamiento territorial de los bosques nativos se inició hace más de una década con la confección de un mapa. Sin embargo, este mapa permanece sin actualizar y los desmontes se realizan en la provincia de manera totalmente impune. Si bien Greenpeace denuncia el desmonte de 8000 hectáreas durante 2023, los incendios que ocurrieron en la provincia, que son la forma más común de realizar un desmonte rápido y de manera impune, han afectado a 93.000 hectáreas. O sea que existe una falta de control y un *statu quo* respecto de la Ley de Bosques que permite justamente el avance sin control, sin límite, de los desmontes, con todo lo que significa desde el punto de vista social; el avance sobre las comunidades aborígenes y la población criolla. Para los que no lo conozcan, la población criolla se estableció principalmente en el Chaco salteño cuando se tendió la línea férrea entre Embarcación y Formosa. Eso se hizo a principios del siglo XX, o sea que es población que lleva más de un siglo viviendo ahí y que normalmente es desalojada por la fuerza a través de las topadoras o la intervención de jueces corruptos, o directamente de la fuerza policial. Hay en este momento, una fuerte presión por parte de desarrolladores agropecuarios para permitir el desmonte en áreas zonificadas como zonas roja y amarilla, donde actualmente no está autorizado.

Los dos principales procesos que se están dando en la matriz productiva en Salta es el tema de la minería en la zona de la Puna y la ganadería en la región del Chaco. El resto de las actividades económicas están prácticamente paralizadas o no tienen un mayor dinamismo. El desarrollo de la minería se está llevando a cabo en el Departamento de Los Andes, que tiene una superficie mayor a la de Bélgica o la de Israel, o Tucumán, no obstante tener solamente 8000 habitantes, o sea, con una densidad poblacional de 0,3 habitantes por kilómetro cuadrado. En ese lugar,

totalmente olvidado durante mucho tiempo, el gobierno de Milei obtuvo el mayor índice en su última votación, principalmente por parte de los jóvenes. Las previsiones que existen sobre este territorio es la de grandes inversiones de empresas de todas partes del mundo. Les hacía referencia anteriormente al tema de los puestos de trabajo. Si bien hay en Salta solamente unos 60.000 puestos registrados en el ámbito rural, con el desarrollo minero se está previendo la creación de 18.000 nuevos puestos solamente hasta 2030. Hay inversiones previstas por una gran cantidad de dinero y las exportaciones, obviamente, se verán multiplicadas. Todo esto, por supuesto, con un aporte a la provincia como regalías de solamente un 3% anual del valor de la exportación.

El otro proceso importante en el panorama socioeconómico de la provincia es la ganadería en el Chaco salteño, y acá quiero comentarles que se trata de un proceso totalmente concentrado. Solamente dos empresas concentran actualmente el 20% de un stock de 1.400.000 cabezas de ganado existentes en la provincia. Imagínense la magnitud de esos establecimientos. Uno de ellos, es el de Eduardo Elsztain, de la firma Cresud, que tiene 300.000 hectáreas en zonas protegidas y que es obviamente un gran impulsor de la flexibilización de la Ley de Bosques.

En el caso de la agricultura familiar, campesina e indígena, solamente en el estudio que hicimos, que coordinó Susana Soverna, titulado “La Argentina agropecuaria vista desde las provincias”, pudimos ver la reducción en el número de las explotaciones agropecuarias en un 15% entre 2002 y 2018, situación que se corresponde principalmente con la reducción de explotaciones de la agricultura familiar. También pudimos observar la concentración enorme que existe en la propiedad de la tierra, las EAP de hasta 100 hectáreas (que son el 70%) tienen tan solo el 1,2% de la superficie, mientras que las mayores a 10.000 hectáreas (que son 1,2% del total) tienen el 50% de la superficie.

120

En cuanto a las políticas de Milei en el contexto provincial, quiero mencionar que en muy poco tiempo se hizo un gran daño. Un caso demostrativo es algo que sucedió hace dos días: ya comenzó el desguace de los terrenos del INTA por parte de la AABE (Agencia de Administración de Bienes del Estado). Se le dio al gobierno de la provincia de Salta, para un plan de viviendas, una importante fracción de la estación experimental Salta del INTA, o sea que el desmantelamiento del INTA

viene bastante fuerte, no solamente lo que se conoce como ProHuerta o la falta de financiamiento, sino también en la liquidación de las tierras. En todo esto hay que recordar que Nicolás Pakgojz, el titular de la AABE, que está liquidando las tierras fiscales, es una persona sumamente cercana a Eduardo Elsztain, fuerte empresario, muy cercano al presidente Milei y que se dedica al rubro inmobiliario.

Se mencionó en otra ponencia el tema de la Ley de Tierras Rurales. Acá quiero mencionar respecto del RIGI de minería (que figura en la llamada “Ley de Bases”) que este tiene un fuerte impacto sobre fuentes de agua y la tierra de comunidades originarias. Si bien en la zona de la Puna salteña la actividad minera se desarrolla principalmente en lotes fiscales, interviene en su autorización y concesión el gobierno de la provincia, a través de una cadena de intermediarios políticos muy importantes. Desde el punto de vista ambiental, les comento también que se necesitan aproximadamente dos millones de litros de agua para producir una tonelada de litio, o sea que es una proporción de 2000 a 1 en cuanto a litros de agua por kilo de litio. Ya les mencioné el efecto que tiene cada año el desmonte espontáneo a través del fuego. Obviamente, también está entre los objetivos políticos a nivel nacional, el desmantelamiento de la Ley del Manejo del Fuego para facilitar el desarrollo de proyectos agropecuarios.

Por otro lado, se incrementó la represión hacia la lucha social, con la creación de la Unidad de Seguridad Productiva por el Ministerio a cargo de Patricia Bullrich, que seguramente va a tener sus consecuencias en todas las protestas que se efectúen contra estas políticas que ponen en riesgo ambiental y social a una importante franja de la población local.

Por último, nos queda la duda sobre la posible derogación de la Ley 26.160, de declaración de emergencia en materia de posesión y propiedad de la tierra. También queda en duda el tema que se mencionó, respecto a la eliminación del INAI (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas), lo que afectaría fuertemente los intereses de los pueblos originarios de la región.

Una noticia importante para la región es la sanción de una ley por parte del Parlamento Europeo por la cual no podrán ingresar a Europa productos realizados en desmontes posteriores a 2020, sean legales o ilegales, en que figuran rubros de

importancia para el NOA, tales como el ganado y la soja. Se hará, obviamente, un seguimiento y una caracterización de los países, y el seguimiento se va a hacer por satélite, a escala de predio, que es algo bastante importante y ojalá que tenga su efecto.

Acá en el Norte, cuando se quiere cruzar un río, se dice que hay que buscar las piedritas para cruzar saltando sobre cada una de ellas, en vez de pasar por la parte más honda. Con esta figura, llevada a la situación en la que estamos, quiero significar que para continuar trabajando y apoyando la agricultura familiar, nos debemos apoyar en las pocas instancias que aún quedan como sostén de políticas de apoyo a este sector productivo, como son las Universidades Nacionales. Creo también que por eso se da el ataque que actualmente sufren desde la política del gobierno nacional. Hay una cantidad de iniciativas que se llevan a cabo desde la universidad y que están acompañando la actividad de los principales actores de la agricultura familiar, campesina e indígena. No voy a mencionar todo lo que se hace desde la Universidad Nacional de Salta, pero voy a hacer solamente foco en el tema de la interculturalidad en el ámbito andinoamazónico. Hace casi veinte años que se trabaja en el tema con la participación de docentes, alumnos y unos trescientos productores de la región. Un detalle que quiero poner de manifiesto es que muchas veces no tenemos los recursos para llevar a cabo proyectos para trabajar con la agricultura familiar, pero quiero poner énfasis en el rol de la historia para poner en evidencia, para poner en valor, las luchas sociales que se han desarrollado y se desarrollan en el ámbito rural en una especie de “cepillar la historia a contrapelo”. La Universidad Nacional tiene una fuerza muy particular para poder evidenciar las luchas y reivindicaciones de actores diversos, muchas veces olvidados.

122

Aunque no se tengan recursos económicos, quizás es el momento para poner en evidencia, para juntar fuerzas, para poner en valor las luchas de quienes en muchos casos hasta perdieron la vida por la defensa de sus tierras, de su tierra y su comunidad.

Como reflexiones finales sobre la agricultura familiar, campesina e indígena en el territorio del NOA y de Salta, en particular, se resalta el hecho de que las políticas implementadas por el presidente Milei claramente traslucen lo que se

denomina una “captura de políticas” tendientes a beneficiar a los grandes grupos económicos a nivel transnacional, en especial, hacia aquellos interesados en los recursos naturales de nuestro país. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) advirtió que “la captura de políticas se da cuando las decisiones sobre las políticas públicas son desviadas de manera constante y consistente del interés público hacia los intereses de un grupo de interés o personas en particular. La captura es, en consecuencia, aquello opuesto a un proceso de toma de decisiones inclusivo y justo y perjudica los valores democráticos esenciales”.

Esto es lo que está ocurriendo y lo que se va a profundizar. Sobre ello tenemos que estar presentes reuniéndonos, juntando fuerzas y energías como para poder continuar en esta tarea de acompañamiento a la agricultura familiar, campesina e indígena.

Quería finalizar con unas pequeñas ideas que nos dejó Walter Benjamin en un contexto totalmente diferente, pero que son rescatables en esta situación actual: en su *Tesis sobre la filosofía de la historia*, nos dice que

en la idea que nos hacemos de la felicidad late inseparablemente la de la redención, o sea, la de la liberación. [...] ¿Acaso no nos roza también una ráfaga del aire que envolvía a los de antes? ¿Acaso en las voces a las que prestamos oído no resuena el eco de otras voces que dejaron de sonar? [...] Si es así, un secreto compromiso de encuentro está entonces vigente entre las generaciones del pasado y la nuestra. Es decir: éramos esperados sobre la tierra. También a nosotros, entonces, como a toda otra generación, nos ha sido conferida una cierta fuerza mesiánica a la que el pasado tiene derecho de dirigir sus reclamos.

[...]

Encender en el pasado la chispa de la esperanza es un don que solo se encuentra en aquel historiador que está compenetrado con esto: tampoco los muertos estarán a salvo del enemigo si este vence. Y este enemigo no ha cesado de vencer.

[...]

El materialismo histórico que se compenetra con las luchas de los oprimidos mira como tarea suya la de “cepillar la historia a contrapelo”, tomando como principio que el sujeto del conocimiento histórico es la clase oprimida misma cuando combate.

[...]

La tradición de los oprimidos nos enseña que el “estado de excepción” [como el que actualmente vivimos] es en verdad la regla.

[...]

La historia es objeto de una construcción cuyo lugar no es el tiempo homogéneo y vacío, sino el que está lleno de un “tiempo del ahora”.

[...]

En realidad, no hay un instante que no traiga consigo su oportunidad revolucionaria.

Felicito a los organizadores de estas Jornada porque creo que nos ayudan justamente a esto: a vivir el tiempo del ahora en una dimensión histórica. O sea, no solamente estamos para escucharnos, para presentar trabajos, sino que estamos en un camino para acompañarnos, para darnos fuerza y para trabajar por la democratización y el acceso a los derechos de las poblaciones más postergadas. Muchísimas gracias.

“Necesidad y urgencia” en la economía regional yerbatera: la libertad atrasa décadas.

Javier Gortari

Introducción

El DNU 70/23 inhibió al Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) de su potestad central que venía ejerciendo desde 2002 –año en que se creó ese organismo por ley del Congreso Nacional–: establecer cada seis meses el precio de la materia prima (kilo de hoja verde y de la yerba canchada) de la actividad yerbatera.

El efecto se hizo sentir en la primera cosecha gruesa que le siguió: de abril a septiembre de 2024. Un kilo de hoja verde, que se estaba pagando en diciembre 2023 alrededor de los \$370 al contado, terminó en septiembre de 2024 en \$180, pagaderos en \$100 al contado (para cubrir gastos inmediatos de cosecha y flete) y \$80 con cheques posdatados hasta en 180 días.

Más allá de la “bicicleta financiera” de los acopiadores/industriales sobre las espaldas de los productores, se puede hacer un cálculo grosero del impacto en la transferencia de ingresos que esa baja de precios en la materia prima significa: para una cosecha anual del orden de los 900 millones de kilos de hoja verde, cada \$100 de menos que se le paga al productor por kilo, implica una caída de ingresos totales para el sector primario del orden de los U\$90 millones (calculando con un dólar de \$1000). Como la baja en los precios rondó los \$200 por kilo de hoja verde, la pérdida se duplica. Considerando que son 13.000 los productores registrados por el INYM, el impacto de la aplicación del DNU 70/23 implicó una pérdida anual promedio del orden de los 14.000 dólares por productor.

Yerba mate, agricultura familiar y política pública

Urbanización y concentración de la tierra

Siguiendo un patrón que se repite en el resto del país, en Misiones la agricultura familiar ha ido perdiendo peso relativo. De acuerdo con el último censo agropecuario de 2018, la provincia cuenta con 23.250 EAP, unas 7000 menos que en el censo de 1969, para una superficie total censada que ronda los dos millones de hectáreas. Esta reducción se registró fundamentalmente en el segmento de productores más pequeños (hasta 100 ha), que representa el 92% de las EAP y es titular del 32% de la superficie censada. En el otro extremo, 160 EAP de más de 1000 ha concentran el 46% de esa superficie, manteniendo su participación relativa en el período analizado. Y creció el segmento de más de 100 y hasta 1000 ha, que pasó de 1000 a 1700 EAP, y del 12% de la superficie a un 22%. Este último sector se identifica con aquellos “productores integrados”, que han asociado la producción primaria a la elaboración industrial y se encuentran en procesos de capitalización ascendente (yerbateros, tealeros, tabacaleros, ganaderos y forestadores). Y han evolucionado de la mano de los procesos de concentración económica que han registrado en los últimos cincuenta años esos circuitos productivos agro y forestoindustriales. El del té, el tabaco y la celulosa ligados al mercado externo. Los de la yerba mate, la madera y la ganadería tienen como principal destino el consumo interno.

En paralelo, se puede observar en similar período –censos de población 1970 y 2020–, una pérdida del peso relativo de la población rural: de un 60% hace cincuenta años, a un porcentaje cercano al 20% en la actualidad. En una población total que pasó de 440.000 a 1.300.000 y acompañando el proceso de urbanización general que en el promedio país alcanzó al 92% en 2020.

Negocio yerbatero

Desde hace cuatrocientos años la comercialización de yerba mate es un buen negocio en el Cono Sur de América. El mestizaje con la población nativa de los españoles que se asentaron a mediados del siglo XVI en lo que es hoy Paraguay incorporó en la sociedad colonial el hábito del consumo que se difundió por todo el entonces virreinato del Perú, con preeminencia en los centros más poblados de Lima y Potosí. Hacia 1600 era ya el principal producto de exportación de la gober-

nación de Paraguay (Garavaglia, 1983). A principios del siglo XX y en el marco del proceso de colonización del territorio nacional de Misiones, se desarrolló su cultivo haciendo de la yerba mate la agricultura de poblamiento de la actual provincia. Hoy el producto está profundamente arraigado en la cultura del país y la región: el 3 de julio de 2013 el Senado de la Nación sancionó la Ley 26.871 que declara el mate como infusión nacional. Con indicadores incipientes pero firmes de inserción en los mercados del resto del mundo.

Los tres productores mundiales son Argentina (54%), Brasil (36%) y Paraguay (10%), que generan quinientos cincuenta millones de kilos/año de yerba seca y molida. La mayor parte se consume en los respectivos mercados internos, en tanto se exportan unos setenta y siete millones de kilos anuales: 14% de la producción total (datos de 2018). Los países que más importan son Siria/Líbano (treinta y tres millones de kilos) en Oriente Medio y nuestro vecino Uruguay (treinta y dos millones de kilos). Chile consume seis millones y el norte desarrollado (Unión Europea y NAFTA) unos cinco millones. El resto de las exportaciones va a un mercado de residentes suramericanos distribuidos en más de cuarenta países de los cinco continentes¹ (Gortari y Batista, 2020).

La producción argentina ronda los trescientos millones de kilos de yerba elaborada por año, de los que se exportan cuarenta millones. El resto es de consumo interno, con muy baja elasticidad de demanda en el marco de los precios relativos históricos (no lo reemplazan infusiones como el café ni el té, tampoco la yerba mate elaborada procedente de Paraguay o de Brasil, debido al “paladar” diferente del producto final de esos países).

La demanda crece al ritmo del crecimiento vegetativo de la población, con un nivel aproximado de 6 kg/habitante/año relativamente estable. En los últimos cincuenta años se duplicó la población argentina (de 23 a 46 millones), y el mismo comportamiento tuvo la producción yerbatera (de 150 a 300 millones de kilos de

¹ Comparando con una infusión similar, el té, que alcanza una producción mundial diez veces superior (5000 millones de kilos anuales) y exportaciones cuarenta veces mayores (3000 millones de kilos/año), podemos dimensionar la potencialidad comercial del producto.

yerba elaborada) y la correspondiente demanda (exportaciones más mercado interno). La superficie plantada es de 213.000 has (20.000 en Corrientes y el resto en Misiones). El negocio yerbatero alcanza en la actualidad unos USD\$1000 millones anuales (USD\$3 por kg de yerba elaborada).

El circuito productivo se caracteriza por estar atomizado en el sector primario: 13.000 productores diseminados por todo el territorio provincial y unos 15.000-20.000 trabajadores temporarios con baja registración que hacen la cosecha de abril a septiembre, encuadrados por 500 contratistas que han tercerizado el trabajo. A la hoja verde se le interrumpe el proceso de marchitado y se la deshidrata en 200 establecimientos secaderos ubicados en las proximidades de la producción primaria, donde también se le hace un molido grueso y se la embolsa en sacos de 50 kg. Y tras un tiempo de estacionamiento –natural de un año mínimo, o acelerado artificialmente en cámaras especiales acortando ese tiempo a cuatro meses– es transferida a cien establecimientos industriales donde se le hace la molienda final para dejarla lista para consumo y envasada en los paquetes comerciales correspondientes de $\frac{1}{4}$, $\frac{1}{2}$, 1 y 2 kilos. Los diez molinos más importantes concentran el 90% de la producción final de yerba mate. Y las cuatro empresas líderes controlan el 50%; son las que tienen capacidad económica para negociar con las principales cadenas de hipermercados que concentran las ventas al público. De acuerdo con estudios de mercado del INYM, el 90% de los hogares de Argentina consume yerba mate.

El registro del INYM de 13.000 productores yerbateros incluye a los de la provincia de Corrientes, que son pocos y grandes y aportan entre el 10 y el 15% de la producción total. Para Misiones, las EAP yerbateras representan algo más del 50% del total de EAP censadas. Lo que da una dimensión de su relevancia relativa en términos de agricultura provincial. Reiterándose la diferenciación social que observábamos para los agricultores misioneros en general: unos 1000 productores grandes con plantaciones superiores a las 100 ha que concentran el 50% de la producción de hoja verde (Gortari, 2015).

La concentración aludida está directamente ligada a la percepción diferencial de ingresos. Para una producción anual de 900.000.000 de kilos, el estrato de grandes productores alcanza un ingreso promedio anual de \$45.000.000 (lo que

surge de multiplicar el 50% de la producción anual –450.000.000 kg– por los \$100 que le quedan netos por kilo, deducidos los \$80 para gastos de cosecha y flete al secadero, y dividiendo por 1000 productores). Lo que representa un ingreso promedio mensual por productor para ese estrato de \$3.750.000.

Para los otros 12.000 productores chicos (el 92% del total), el ingreso promedio por su cosecha yerbatera es de indigencia: la mitad restante de la producción anual –450.000.000 kg– multiplicada por \$100 y dividido ahora por 12.000 productores, nos da un ingreso promedio anual de \$3.750.000 y mensual de \$312.000 por productor.

Política pública

El negocio yerbatero ha sido históricamente promovido por la política pública en tres sentidos: estímulo a la producción/comercio, regulación del mercado y represión del conflicto social.

Los primeros doscientos años abarcan desde 1600, en que se consolida como primer producto de exportación de la gobernación de Paraguay, hasta los inicios de 1800, en que se produce la revolución americana. Durante ese tiempo la política del reino consistió en la autorización a los comerciantes de Asunción para vender yerba mate en todo el virreinato del Perú –que incluía los territorios actuales de Argentina, Uruguay y Chile– y la reglamentación de la encomienda que obligaba a los indios guaraníes a prestar servicios laborales durante una parte del año en la cosecha/elaboración de yerba silvestre en las selvas del Alto Paraná. En simultáneo, los Reyes Católicos –generando una ríspida y por momentos violenta competencia con los comerciantes asuncenos– delegaron la evangelización indígena en la Compañía de Jesús, la que para sustentarse organizó el cultivo de yerbales “de huerto” en los alrededores de los treinta pueblos jesuíticos de las misiones, contando con la ventaja de la abundante mano de obra disponible en las reducciones (hasta su expulsión del reino de España en 1768). Se convirtieron en los principales exportadores del producto, llegando a incursionar en los mercados europeos bajo la forma de “té de los jesuitas” (que no tuvo ninguna chance de prosperar comercialmente debido a que competía con el “té de los ingleses” que ya había monopolizado el comercio mundial de infusiones).

La provincia de Paraguay autonomizada de España a partir de 1811, continuó con el comercio yerbatero bajo los sucesivos gobiernos independientes de Rodríguez de Francia y de los López. El Estado asumió el dominio territorial, organizó lo que denominó las Estancias de la Patria y bajo esa figura autorizaba/arrendaba tierras con yerbales naturales a campesinos para la producción de yerba mate. Los comerciantes asuncenos continuaron con la exportación al Río de la Plata, Alto Perú y Chile (las dificultades políticas entre Buenos Aires y Asunción y la suba de precios en la yerba mate por las dificultades comerciales derivadas posibilitaron que en el mercado peruano y en el del norte de Chile entraran los mercaderes ingleses con el té, desplazando definitivamente la yerba mate a partir de mediados del siglo XIX).

Esa fue también la causa que alentó la explotación de los yerbales silvestres en Brasil para cubrir la demanda del Río de la Plata con la yerba importada desde el Estado de Paraná a través del puerto de Paranaguá. Este comercio se prolongó hasta mediados del siglo XX, cuando el auge del cultivo en Misiones fue desplazando la importación.

La conclusión de la guerra del Paraguay (1864/1870), en la que resultó exterminada buena parte de la población masculina adulta de ese país a manos de los ejércitos aliados de Argentina, Brasil y Uruguay, generó las condiciones para explotar en forma privada los yerbales silvestres de la Triple Frontera del Alto Paraná y en las tierras del Estado de Mato Grosso do Sul cedidas a Brasil en el marco de la derrota paraguaya. Las empresas Industrial Paraguaya (de capitales argentinos) y la brasilera Matte Larangeira Méndez lideraron este proceso que se prolongó hasta 1920, sobre la base de la explotación salvaje de los *mensúes* (trabajadores mensuales): mano de obra reclutada entre la población mestiza misionera, correntina y paraguaya que, en connivencia de jueces y la policía, era obligada a trabajar bajo contratos laborales impagables y era embarcada de por vida a los campamentos yerbateros del Alto Paraná. Calcula Naboulet que durante esas cinco décadas de “acumulación originaria” yerbatera, cerca de 50.000 peones rurales perdieron la vida por las duras condiciones de trabajo o producto de la “mano dura” con que los capataces (*capangas*) exigían a sangre y fuego disciplina laboral y rendimiento productivo (Naboulet, 1917). También se fueron extinguiendo los yerbales silvestres por la explotación ruinososa a que fueron sometidos. Hacia

1920 todo el consumo de yerba mate argentino se abastecía con importación de Paraguay o de Brasil.

En 1881 se nacionaliza el territorio de Misiones por ley del Congreso Nacional. Meses antes, la legislatura correntina, de la que dependía hasta entonces, remató las tierras misioneras entre veinte familias, generando la estructura de tenencia latifundista que condiciona hasta hoy el desarrollo productivo de Misiones (las 160 EAP que según el Censo Agropecuario 2018 conservan el 46% de la tierra: casi un millón de hectáreas).

A fin de impulsar la ocupación del territorio nacional de Misiones, el presidente Alvear promulgó en 1926 una ley de colonización que obligaba a los adjudicatarios de tierras fiscales a plantar con yerba mate entre el 25 y el 50% de la superficie. Para ese entonces ya habían resultado exitosas las primeras experiencias de germinación en cultivo de la planta de yerba mate, técnica que se había perdido luego de la expulsión de los jesuitas.

Se inicia así un vertiginoso proceso de plantación y producción alentado desde el Estado nacional, en el marco de una demanda interna firme abastecida hasta entonces por el producto importado. La “fiebre del oro verde” convocó a inmigrantes europeos que invirtieron sus capitales comprando tierras y plantando yerba, y a algunos personajes legendarios como el escritor uruguayo Horacio Quiroga que explotó un yerbal en San Ignacio y a Ernesto Guevara Lynch, padre del que resultaría una figura de renombre internacional, el Che Guevara, quien pasó sus primeros dos años en el actual municipio de Caraguataí, acompañando la aventura yerbatera familiar.

En el marco de las dificultades económicas internacionales provocadas por la crisis de 1929-1930, se modificó la política estatal yerbatera. Como Brasil exigió que a cambio de seguir importando trigo argentino se mantuviera una cuota de yerba mate brasilera exportada a Argentina, el gobierno nacional creó en 1935 la Comisión Nacional de la Yerba Mate (CRYM), con la función de regular el ritmo de plantación en Misiones.

La medida generó malestar entre los colonos misioneros, coincidiendo en el tiempo con una baja en los precios pagados por los acopiadores de tabaco. En la región central donde la colonización era más nutrida, se organizó una marcha de protesta para poner de manifiesto el problema de los productores. El 15 de marzo de 1936 cientos de familias agricultoras se encolumnaron hacia Oberá portando carteles en los que se pronunciaban y reclamaban a las autoridades sobre los problemas que los afectaban. En la entrada de la ciudad fueron reprimidos por fuerzas policiales y civiles armados, dejando un saldo de decenas de muertos y heridos y mujeres violentadas, hecho conocido como la Masacre de Oberá (Gortari, 2022).

La oferta de yerba fue regulada desde entonces por la CRYM: a través de permisos para nuevas plantaciones, cupos de cosecha y control de importaciones. Garantizando un precio mínimo para la materia prima con el Mercado Consignatario de la Yerba Mate creado un año después y la prenda contra la producción consignada que proporcionaba el Banco de la Nación Argentina. El circuito comercial se cerraba cuando se producía la venta, se liquidaba la prenda bancaria y, si correspondía, el productor cobraba el saldo sobrante.

Durante casi sesenta años esta regulación produjo una capitalización incipiente de los productores y sus chacras, prosperidad comercial en las colonias y los pueblos del interior misionero, así como un progreso social generalizado en todo el territorio. Con sus problemas de fraude en el porcentaje de palo (el Código Alimentario permite hasta un máximo de 35%), plantaciones clandestinas, contrabando desde países vecinos y la explotación permanente de los trabajadores rurales, el sistema resultó “exitoso” en términos de expansión productiva regional con redistribución de ingresos.

132

La organización de las ligas agrarias del NEA (1970-1975), en Misiones el Movimiento Agrario de Misiones (MAM) trajo aparejados reclamos de mayor participación en la “renta yerbatera”, movilizando por mejores precios de la materia prima y condiciones de vida (educación, salud, electricidad, caminos) a miles de pequeños productores. Logrando avances importantes durante el gobierno peronista de 1973, como la creación del Instituto Provincial de Industrialización y Comercialización Agrícola (IPICA), en su calidad de instrumento del Estado provincial

para regular precios y abrir nuevos mercados. La brutal represión de la dictadura cívico-militar instaurada a partir de marzo de 1976 abortó este proceso, “disciplinando” al sector y asesinando y desapareciendo a importantes dirigentes del MAM, algunos de los cuales se habían involucrado como candidatos en las listas del Partido Auténtico, participando en las elecciones provinciales de abril de 1975. Los operativos “Toba” de las fuerzas armadas en el NEA reprodujeron la “guerra” contrainsurgente aplicada ya en Tucumán y dejaron, además de los muertos, otros tantos presos políticos y experiencias traumáticas de abuso y tortura en cientos de familias productoras del agro misionero.

Durante la inmediata posdictadura, el gobierno radical del doctor Barrios Arrechea procuró fortalecer la pequeña producción cooperativizada a través del Plan Ñande Yerba (nuestra yerba), con respaldo estatal y la CRYM, intervenida políticamente, amigable, disputándole a las grandes empresas parte del mercado nacional. La sorpresiva pérdida del gobierno en 1987 a manos del peronismo local frustró el proyecto y el negocio de la yerba mate continuó concentrado en manos de los fuertes empresarios misioneros, correntinos y porteños del sector, algunos de los cuales fueron denunciados por su complicidad con la dictadura en crímenes de lesa humanidad. En las elecciones provinciales de 1991, este grupo logró instalar en el gobierno de Misiones al principal socio local yerbatero de Molinos Río de la Plata, el entonces diputado nacional justicialista, el ingeniero Ramón Puerta, amigo y socio ya por entonces de otro ingeniero que también llegaría a ser presidente de la Nación, Mauricio Macri. Puerta fue reelecto como gobernador en 1994. En 2001 fue elegido senador nacional y en su calidad de presidente provisional del Senado, ocupó el cargo de presidente de la República por 48 horas durante la crisis de acefalía de diciembre de 2001.

En 1991 y en coincidencia con la primera gobernación de Puerta, la política yerbatera dio un vuelco con el decreto desregulador de Menem/Cavallo. Se disolvió la CRYM y se liberó la actividad. Provocando una caída fenomenal de los precios de la materia prima en un contexto en el que el valor en góndola del producto al público se mantuvo relativamente estable.

En números gruesos, el kilo de yerba mate al consumidor se mantuvo entre 1992 y 2001 en los \$2. En tanto el kilo de la hoja verde puesta en secadero pagado

al productor pasó de \$0,20 al inicio del período, a \$0,06, al cabo de los diez años. Lo que implicó pasar de una participación del sector primario del 30% en el valor final (tres kilos de hoja verde para producir un kilo de producto final), a una participación del 10%. En un negocio que mueve cifras próximas a los U\$S1000 millones anuales, esto significó una transferencia de ingresos del sector primario a los otros sectores del orden de U\$S200 millones anuales.

La gente no dejó de tomar mate, pero la renta yerbatera se redistribuyó regresivamente. Generando pobreza y éxodo rural, y venta de chacras a precios de liquidación, en simultáneo con concentración de tierras en manos de grandes productores prósperos integrados a la industria. Un estudio de consultoría encargado por el gobierno provincial a la Fundación Mediterránea proponía como salida a la crisis la erradicación de 60.000 hectáreas de los yerbales “viejos y menos productivos” para destinar esas tierras a cultivos más rentables (Fundación Mediterránea, 2000).

Al cabo de diez años las protestas se hicieron públicas y organizadas, hasta la toma del centro de la ciudad capital y el “sitio” a la Casa de Gobierno por los “tractorazos” de 2001 y 2002, impulsados por una multitud movilizada de productores y peones rurales.

El colapso nacional de 2001 generó un recambio en las políticas económicas del gobierno central y posibilitó aprobar en el Congreso de la Nación una versión reguladora remozada y menos intervencionista que la CRYM: el Instituto Nacional de la Yerba Mate (Ley 25.564 de febrero de 2002). Un “ente de derecho público no estatal con jurisdicción en todo el territorio de la República Argentina”, cuyo directorio estaría integrado por doce miembros: un representante del Poder Ejecutivo Nacional, uno por cada uno de los gobiernos provinciales de Misiones y Corrientes, dos por la industria, tres por los productores primarios, dos por las cooperativas yerbateras, uno por los secaderos y uno por la organización gremial de los obreros rurales (UATRE). Su función más relevante estuvo en la potestad de establecer cada seis meses un precio mínimo de referencia para la materia prima (kilo de hoja verde y de yerba canchada).

Con sus ajustes y claroscuros, en sus más de veinte años de funcionamiento, el INYM devolvió la prosperidad a la actividad yerbatera, especialmente la sustentada en la agricultura familiar. La participación del sector primario recuperó el 30%. Y se impulsaron acciones de promoción de exportaciones y del consumo interno, normas de calidad y buenas prácticas agrícolas e industriales, estudios científicos sobre las propiedades saludables de la yerba mate y un plan estratégico para el sector en el que participaron además del INYM, las universidades nacionales de Misiones y del Nordeste, el INTA y representantes de los ministerios agrarios de las provincias productoras (INYM, 2013). Organizó además un esquema de obra social para atender la salud de pequeños productores yerbateros, así como capacitaciones sobre manejo de suelos, vertientes y poda de los yerbales. También financió la incorporación de transportes y herramientas (ginches, carros de carga) para hacer más llevaderas las condiciones de trabajo de los tareferos. Y logró aprobar en 2015 el Convenio de Corresponsabilidad Gremial para promover la registración de esos trabajadores rurales temporarios.

El impacto del DNU 70/2023

El DNU presidencial

Sobre la voluntad desreguladora y en particular referido a la actividad yerbatera, el decreto expresa en sus considerandos:

Que se torna imperioso acrecentar actividades productivas que permitan expandir la producción y reducir los precios de los productos, fomentando asimismo el desarrollo de las economías regionales, de manera de hacer realidad el plan federal que nuestros padres fundadores tuvieron en mente al sancionar la Constitución Nacional.

Que, a tales fines, resulta necesaria una modernización del Instituto Nacional de la Yerba Mate, previsto en la Ley 25.564, que lo equipare con el Instituto Nacional de la Vitivinicultura, focalizando sus actividades en las verificaciones de calidad, al tiempo de impedir su intromisión en un mercado competitivo, replicando así el exitoso modelo de la industria del vino que ha logrado una mayor inserción internacional.

Que, en esa línea, corresponde derogar la Ley 27.114 que impone limitaciones al fraccionamiento de la yerba mate.

[...]

Que el presente decreto se dicta en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 99, incisos 1, 2 y 3, de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

En lo atinente a sus aspectos resolutivos establece en general:

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros decreta:

Título I – BASES PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE LA ECONOMÍA ARGENTINA

ARTÍCULO 1.- EMERGENCIA. Declárase la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, sanitaria y social hasta el 31 de diciembre de 2025.

ARTÍCULO 2.- DESREGULACIÓN. El Estado nacional promoverá y asegurará la vigencia efectiva, en todo el territorio nacional, de un sistema económico basado en decisiones libres, adoptadas en un ámbito de libre concurrencia, con respeto a la propiedad privada y a los principios constitucionales de libre circulación de bienes, servicios y trabajo. Para cumplir ese fin, se dispondrá la más amplia desregulación del comercio, los servicios y la industria en todo el territorio nacional y quedarán sin efecto todas las restricciones a la oferta de bienes y servicios, así como toda exigencia normativa que distorsione los precios de mercado, impida la libre iniciativa privada o evite la interacción espontánea de la oferta y de la demanda.

136

[...]

Y para la actividad yerbatera en particular establece:

Título VI – BIOECONOMÍA

[...]

ARTÍCULO 160.- Derogase la Ley 27.114

Se refiere a la ley de Régimen de Envasado en Origen de la Yerba Mate, sancionada en diciembre de 2014, que preveía en su artículo 9: “A partir de la sanción de la presente ley los nuevos establecimientos dedicados al fraccionamiento y envasado de la Yerba Mate o *Ilex paraguariensis* para consumo deberán realizarse exclusivamente dentro de la región productora. Las empresas que actualmente cuentan con plantas envasadoras de Yerba Mate o *Ilex paraguariensis* fuera de la región productora, tendrán sesenta (60) meses a partir de la sanción de esta ley para radicar sus respectivas plantas dentro de la región productora”.

Capítulo I – Instituto Nacional de la Yerba Mate (Ley 25.564)

ARTÍCULO 164.- Sustituyese el artículo 3 de la Ley 25.564, por el siguiente: “Los objetivos del INYM serán promover y fortalecer el desarrollo de la producción, elaboración, industrialización, comercialización y consumo de la yerba mate y derivados en sus diferentes modalidades de consumo y usos, procurando proteger el carácter competitivo de la industria.”

El artículo sustituido iniciaba igual, pero se diferenciaba porque incluía en sus objetivos atender el sector productivo primario, además del de la industria. Decía al final en el original sustituido: “procurando la sustentabilidad de los distintos sectores involucrados en la actividad. Los programas que desarrollará el instituto deben contribuir a facilitar las acciones tendientes a mejorar la competitividad del sector productivo e industrial”.

ARTÍCULO 165.- Deróguense los incisos j, n y r del artículo 4 de la Ley N° 25.564

Se elimina la facultad del INYN de establecer precios prevista en el inciso r derogado: “Acordar semestralmente entre los distintos sectores participantes del INYM el precio de la materia prima. El mismo resultará de un acuerdo en el INYM basado en el precio promedio de venta al consumidor de los productos elaborados con yerba mate según las condiciones y estándares de calidad que fije la regla-

mentación, el cual mediante acta pertinente deberán respetar los sectores. El incumplimiento del mismo hará pasible al infractor de multas graduables de acuerdo a lo especificado en el título X de la presente ley.

Y continúa el artículo 165 del DNU:

y sustitúyase el inciso i del referido artículo 4, por el siguiente: “i) Realizar y compilar estadísticas, censos y relevamientos de la producción, elaboración, industrialización, comercialización y consumo de la yerba mate y derivados”.

El inciso sustituido iniciaba igual, pero a continuación agregaba “a efectos de implementar medidas que faciliten el equilibrio de la oferta con la demanda, y, en caso necesario, establecer en forma conjunta con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, medidas que limiten la producción”. Es decir que se elimina toda posibilidad de intervención sobre oferta y demanda para equilibrar el mercado, entre ellas la de poner límites a la producción. Con lo que las grandes empresas se toman “revancha” de la cuestionada Resolución 170/2021 del INYM, que limitaba la posibilidad de realizar nuevas plantaciones a cinco hectáreas anuales por productor a partir del año 2022. Decía en su artículo 1: “establecer que cada productor inscripto en el Registro de Operadores del Sector Yerbatero podrá plantar por año hasta CINCO (5) hectáreas de nuevas plantaciones de yerba mate (*Ilex paraguariensis* saint hilaire)”. Esta resolución fue ratificada por la Resolución 152/2021 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) y avalada en la justicia por la Cámara Federal de Posadas, ante un recurso cautelar impuesto por empresarios del sector.

Impacto sobre precios y transferencia de ingresos

138

En diciembre de 2023 el precio “oficial” establecido por el INYM era de \$210 el kilo de hoja verde puesta en secadero, con un incremento previsto para llegar a marzo con valores de \$250. El precio real de mercado que se estaba pagando era de \$370 (ver notas por el “malestar yerbatero” publicadas en *El Territorio, TN e Infobae*). Los productores reclamaban llegar a los \$500 para acompañar el ritmo inflacionario. (Para que el sector primario mantenga su participación del 30% en la distribución de la “torta” yerbatera, el precio pagado por kilo de hoja verde debe

ser equivalente al 10% del valor en góndola del paquete de kilo de yerba lista para consumo, tomando como parámetro una relación técnica de rendimiento de 3 kg de hoja verde para un kilo de yerba seca y molida).

Con el INYM inhabilitado por el DNU para establecer valores de referencia, durante la cosecha gruesa de este año (abril/septiembre de 2024) los precios se derrumbaron, llegando a \$180 por kilo de hoja verde puesta en secadero. Es decir, casi \$200 menos que en diciembre. Lo que vuelve a poner en el escenario de la economía regional la fuerte disputa por la renta yerbatera y el poder económico diferencial ejercido por las grandes empresas agroindustriales en relación con la pequeña producción. Esos \$200 multiplicados por los 900 millones de kilos cosechados anualmente suponen una transferencia de ingresos desde el sector primario al resto de la cadena industrial/comercial del orden de los U\$S180 millones. Y genera un cuadro de situación de ingresos de indigencia en los 12.000 pequeños productores familiares y en los 15.000 cosecheros de yerba mate (tareferos).

Un productor de 5 has, con rendimientos promedio de 4000 kilos por ha, cosecha anualmente 20.000 kilos. De los \$180 pesos que le pagan, destina \$80 a pagar los gastos directos de cosecha y flete a secadero. Los 100 pesos libres que le quedan le significan un ingreso anual de \$2.000.000, equivalentes a \$170.000 por mes.

Un tarefero cosecha por día un promedio de 500 kilos de hoja verde. Le están pagando –según Resolución de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario 193/24 de junio de este año– unos \$40/50 por kilo. Eso le deja por día \$20.000/25.000. Por cuestiones de clima, enfermedades o dificultades propias del contratista, trabajan en promedio 20 días al mes, alcanzando un ingreso de \$400.000/500.000 mensuales durante el período abril/septiembre. En octubre/noviembre el INYM prohíbe la cosecha por cuestiones de floración y recomposición de las plantas. Y en los cuatro meses de diciembre a marzo se realiza una cosecha de menor intensidad –la zafriña–, resguardando la plantación de los calores intensos: durante la zafriña se cosecha el 20% de la producción anual: en idéntica proporción se reduce el ingreso a destajo de los tareferos. Lo que redundaría en que durante estos seis meses permanezcan haciendo changas y cobrando el subsidio interzafra aquellos que están registrados (de ahí que se los considere como trabajadores se-

miocupados (Rau, 2012)). La mayoría no se “blanquea” para evitar perder los planes sociales, que les complementan el ingreso laboral.

El escenario nos reinstala en los peores años de los 90, y nos invita a pensar sin ser muy creativos si no estamos ante una derivación del Régimen de Incentivos a Grandes Inversiones, el “popular” RIGI, recientemente aprobado como parte de la Ley 27.742: Ley de Bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos. Una versión *aggiornada* y recargada de aquel plan de reconversión yerbatera propuesto por la Fundación Mediterránea, esta vez orientado a la forestación, que aparece explícitamente como sector beneficiario del RIGI (capítulo 2, artículo 4: Sectores incluidos), y definido específicamente en la reglamentación como: “Sector de forestoindustria: las actividades cuyo principal insumo para la obtención de productos sea la madera e incluye la implantación de bosques” (Decreto Reglamentario 749/2024).

Los siguientes datos nos mueven a reflexionar en esa dirección. Mientras el cultivo de yerba mate que se inició hace cien años logró unas 200.000 hectáreas de plantaciones, la promoción forestal que se inició con el Instituto Forestal Nacional (IFONA) en los años 70 y se mejoró con la ley forestal de estabilidad fiscal del menemismo (Ley 25.080 de 1998) condujo a la forestación de más de 300.000 ha en la provincia: un 50% más que la superficie yerbatera, pero en la mitad del tiempo. En paralelo, empresas multinacionales se hicieron del paquete accionario mayoritario de las dos pasteras establecidas en la provincia: la del grupo Arauco en la localidad de Puerto Esperanza con 220.000 has de tierras forestadas o con monte nativo y la de Papel Misionero del grupo Arcor, ubicada en Puerto Mineral, que cuenta también con más de 20.000 hectáreas forestadas. Ambas plantas concentran la compra de madera para chips y pasta celulósica. Un investigador del INTA y de la Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Nacional de Misiones (UNaM), el ingeniero Diego Chifarelli, produjo una tesis en la que analiza el proceso de concentración de tierras para uso forestal y la desaparición en paralelo de las explotaciones de la agricultura familiar que provocó Arauco en los departamentos próximos a la localización de su planta industrial: Iguazú y Eldorado (Chifarelli, 2010).

Más allá de la disputa por la renta yerbatera, que es histórica, pero de menor peso relativo en la política nacional de los grandes negocios, no pecaríamos de malpensados ni de conspiranoicos si entendemos que el golpe de gracia a la regulación yerbatera viene de la mano de un megaproyecto forestal que necesita disponibilidad de tierras forestables para sustentarse. El ejemplo de Uruguay está muy cerca y es muy actual (Marré, Jaramillo y Saiz, 2024).

Bibliografía

Chifarelli, D. (2010). *Acumulación, éxodo y expansión. Un análisis sobre la agricultura familiar en el norte de Misiones*. Buenos Aires: INTA.

Fundación Mediterránea (2000). *La hoja de coyuntura regional N° 20. Regional NEA. IERAL*.

Garavaglia, J. C. (1983). *Mercado interno y economía colonial: tres siglos de historia de la yerba mate*. México: Grijalbo.

Gortari, J. (2015). *El negocio de la yerba mate en Argentina: concentración económica y vulnerabilidad social*. Presentado en las Jornadas de Investigadores. "Fronteras y liminaridades. Espacios de diálogo, confrontación y descubrimiento". Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones (FHYCS-UNaM), Argentina

____ (2022). "Crónicas de plusvalía tarefera: la investigación periodística de A. Varela en los yerbales de Misiones a principios de 1941". *La Rivada*, vol. 10, n° 18, 110-118.

Gortari, J. y Batista, L. F. (2020). "Negocio yerbatero: expansión y exclusión en la economía regional". *La Rivada*, vol. 8, n° 14, 216-238.

Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) (2013). *Plan Estratégico para el Sector Yerbatero Argentino 2013-2028*. Posadas.

Marré, B.; Jaramillo, G. y Saiz, M. (2024). "Uruguay – El mundo es de papel y con papel se compra". *Contrahegemoníaweb*. Disponible en: <https://contrahegemoniaweb.com.ar/2024/08/20/uruguay-el-mundo-es-de-papel-y-con-papel-se-compra/>.

Naubolet, L. (1917). *La justicia en Misiones*. Barcelona: Jean Valjean.

Rau, V. (2012). *Cosechando Yerba Mate: estructuras sociales de un mercado laboral agrario en el Nordeste argentino*. Buenos Aires: CICCUS.

PRESENTADORA: Vamos a pasar a la segunda parte de la segunda mesa, que no fue presentada aún. Van a hablar básicamente sobre el problema de los trabajadores agropecuarios. Para eso convocamos a Guillermo Neiman, que es un amigo de la Cátedra y que no es la primera vez que participa. Es licenciado en Sociología, magíster en Sociología Rural, investigador principal *ad honorem* del CONICET en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL). Actualmente es el director académico de la maestría de Estudios Sociales Agrarios de FLACSO Argentina. Es un buen investigador y ha dirigido muchos equipos.

También va a hablar sobre este tema Natalia Sánchez Jáuregui, que tiene una amplia trayectoria como militante sindical en la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE). Nos interesa mucho cuál es su visión en este momento. Actualmente, es secretaria general de las secciones San Vicente, Presidente Perón y Almirante Brown, en la provincia de Buenos Aires. Entre 2019 y 2023 fue diputada provincial, también por la provincia de Buenos Aires.

Para cerrar la mesa, tenemos a Cristian Amarilla, que en algún momento nos acompañó mucho más seguido en la Cátedra, pero la función político-administrativa lo absorbe. Cristian es licenciado en Economía por la UBA y es subsecretario de Desarrollo Agrario y Calidad Agroalimentaria en el Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires.

Vamos a empezar entonces en el orden en que los presenté.

Guillermo Neiman

Muchas gracias a la Cátedra Giberti por la invitación. A manera de presentación de mi exposición quiero hacer primero dos aclaraciones: una, como recién se dijo en la presentación, voy a hablar de asalariados y asalariadas del agro, con lo cual cambia el foco de los sujetos sobre los que se venía hablando hasta acá. Segundo, básicamente voy a repasar lo que podrían ser algunas de las principales características en términos del impacto que tendría lo que está en la Ley Bases respecto del trabajo agrario.

La reforma laboral, primero contenida en el DNU, después pasó a la Ley Bases, fue y es uno de los temas sobre los cuales se ha conversado mucho y generado mucha controversia también. Pero no hay tanto conocimiento sobre qué pasó desde el lado del empleo agrario. Se conoce más sobre los que defendieron la reforma laboral para la industria, incluyendo organizaciones y empresarios. Desde el lado agrario hay algunas organizaciones, no todas, que efectivamente se expresaron muy favorablemente hacia la posibilidad de una reforma laboral que están repartidas entre las zonas pampeanas y las extrapampeanas. También se sabe de la participación de estudios jurídicos vinculados a gremiales empresarias del campo que participaron activamente para promover los cambios. El lema fue un poco el mismo: el propósito, planteado desde el discurso de las organizaciones, es la necesidad de modernizar las relaciones laborales en el campo. Sin embargo, la referencia a la modernización es en realidad un eufemismo para fundamentalmente flexibilizar las relaciones de trabajo, atendiendo a cuestiones vinculadas con la registración, contratación, formas de pago, entre otras.

144

Sin duda hay espacio en el campo para plantear efectivamente algún cambio, si ustedes quieren, sobre algunos aspectos de la legislación que tienen que ver con algunos desarrollos realmente nuevos y que respecto al trabajo están planteando algunos escenarios claramente distintos. Me refiero a todo lo que es la agricultura 4.0, tecnologías de precisión, cambio climático, incluso el discurso de intensificación sostenible, que algunas de las instituciones más representativas del agro lo vienen

sosteniendo. Llamativamente, algunos de los cambios que se demandan (aceptemos por un momento lo de “modernización”) vienen más de parte de algunos contratistas que de algunos productores, por la búsqueda de trabajadores con cierto perfil, con ciertas características, en lo que tiene que ver con la relación de trabajo, con la forma de contratación, etc.

En todo caso, lo que apareció por ahora en ese sentido, más allá de que podrían haber tenido sus motivos, fue el conocido discurso sobre la necesidad de modernizar las relaciones laborales en el campo, pero que como dije antes termina por ser la intención de alcanzar formas más flexibles (y, por lo tanto, precarias) para el trabajo. Dicho esto, lo que quisiera presentar primero, si se quiere, es qué pasaba con el trabajo agrario, obviamente una visión bastante general por cuestiones de tiempo, incluso porque eso podría ayudar a pensar también qué tipo de modernización de las relaciones laborales se está buscando.

Para eso haré un repaso muy breve de lo que me parece que fueron los principales hitos que se dieron en las últimas décadas respecto del trabajo agrario. Lo que quiero decir es que si bien tuvimos una reforma laboral importante en los noventa, el impacto sobre el trabajo agrario necesariamente iba a ser mucho menor porque buena parte de las reformas que se proponían implementar para el trabajo en general ya estaban de alguna manera vigentes para el trabajo agrario, empezando por la conocida discusión acerca de la flexibilización laboral, y creo que alguna de las propuestas que trae la reforma laboral actual en cambio sí van a significar un retroceso importante en términos del trabajo agrario.

Volviendo a lo que pasó en las últimas décadas, un hito fue la sanción de la Ley 26.727 en 2011, que tuvo varias cuestiones a destacar: en principio, saldó una deuda de la democracia. Hasta ese año teníamos la ley de la dictadura, la 22.248, de 1980; fue una intención buscada de ir resolviendo estas leyes que habían quedado del período de la dictadura. Esta ley tenía una particularidad, que incluso quedó plasmada en el mensaje de elevación, que sostenía que su propósito general era el de equiparar, desde el punto de vista de sus derechos, a los trabajadores agrarios con los del conjunto de la economía, con otras ramas de actividad. Si bien se seguía defendiendo la necesidad de un estatuto jurídico específico para el sector a través de esa ley que se constituía en el nuevo “estatuto del peón rural” o

el nuevo régimen de trabajo agrario, lo que se planteaba era que de ninguna manera lo que esa ley iba a reglamentar o sostener debía tener menor reconocimiento, protección o cobertura que la ley general de contrato de trabajo vigente. De hecho, la ley marca ahí una posibilidad, con acuerdo de los empleadores y los trabajadores, de optar entre ambas leyes.

La ley 26.727 era muy protectora del trabajador agrícola y muy moderna en algún sentido, porque tomaba temas que eran muy propios del debate de esas décadas, incluyendo algunas cuestiones claves respecto del funcionamiento de los mercados del trabajo agrario o sobre los “nuevos pisos de protección social” que tomaban en consideración directrices de organismos internacionales (como las provenientes de la OIT). Sin embargo, algo similar a lo que se mencionó hace un rato sobre la ley de agricultura familiar, es que la Ley 26.727 se reglamentó parcialmente; quizá en el gobierno anterior había una oportunidad política para completar la reglamentación, pero no se hizo.

De cualquier manera, la ley fue clave para poner en un nuevo escenario las condiciones del trabajo en el campo y su control. Algunos sostienen que es hija del conflicto de 2008, pero creo que no es así, porque es un debate que se venía dando durante mucho tiempo y finalmente se sancionó en 2011.

Una de las mejoras clave, asociada a la ley y a cambios institucionales, tiene que ver con las mejoras en la registración. La discusión sigue siendo como antes se presentó en otra exposición: el trabajo agrario tiene los salarios más bajos, los niveles de registración más bajos, alto nivel de accidentes de trabajo y otras condiciones. Sin embargo, en las primeras décadas de este siglo efectivamente se dio un incremento importante de la registración: por ejemplo, comparado con el censo nacional de población de 2001, el de 2010 muestra un 30% más de registración, aun cuando se mantiene en un nivel bajo.

Este incremento se dio con algunas particularidades: creció más en las provincias no pampeanas que en las pampeanas, si bien estas últimas venían de un piso de registración más alto. La presunción es que la registración llegó al segmento de trabajadores más difíciles de registrar, que son los trabajadores temporarios.

También hay que tener en cuenta que esto empezó antes de la sanción de la ley, a partir de acciones de fiscalización que luego fueron mejoradas.

Hay algunas otras políticas que también pueden contribuir con una situación de mejora relativa del empleo en el sector, como lo es la influencia de la política de salario mínimo, teniendo en cuenta que en el caso de la agricultura una buena parte del salario de los trabajadores se mueve en torno al salario mínimo. Cualquier modificación del salario mínimo, especialmente en los períodos de baja inflación, provocaba el crecimiento de los salarios de los trabajadores rurales. Este es un fenómeno que se dio también en otros países, pero esta política de actualización periódica, en momentos en que se incrementaba el salario mínimo, fue también un proceso importante que se dio en ese período.

La registración fue acompañada por otras acciones, como las impulsadas por la Comisión Nacional del Trabajo Agrario, que es un poco la paritaria del sector. Esta Comisión estuvo muy activa por ejemplo a partir de la cantidad de resoluciones que se promulgaron en ese período; también se debe considerar la aparición de los convenios de corresponsabilidad gremial, que también son un espacio de negociación que puede tener algunos problemas, pero algo aportaron en el sentido de mejorar la registración.

Lo que quiero decir con esto es que veníamos de un período en el que, por primera vez en mucho tiempo, se había iniciado una tendencia que no llegaba a contrarrestar ni cambiar totalmente las características del trabajo agrario, pero significaba un escenario distinto, y es sobre ese escenario que las propuestas de lo que podríamos llamar “la reforma laboral en el campo” y de reforma laboral general se van a desplegar. Voy a presentar algunas de las reformas que me parecen las más importantes porque avanzan sobre algunos aspectos claves y/o van a significar un retroceso significativo respecto de lo que mencioné antes.

También quiero aclarar que los cambios que se darían en el trabajo agrario no tienen que ver pura y exclusivamente con los aspectos estrictamente laborales, sino también estarán relacionados con transformaciones económicas o productivas más amplias. Me refiero que hay cambios en el trabajo agrario que tienen que ver con procesos mucho más amplios, como los que fueron tratados más temprano,

que son los fenómenos de concentración, que podemos verlos como procesos de destrucción del trabajo familiar. Por ejemplo, con respecto a la exposición que se hizo recién, la desregulación de la yerba mate seguramente va a traer consecuencias significativas para los tareferos y el mercado del trabajo de la yerba. En la misma línea, podemos agregar que dentro del universo bastante heterogéneo de asalariados algunos están en la frontera, y podemos pensar que lo que pase con las políticas de agricultura familiar, también va a tener un efecto, sobre todo en un segmento de trabajadores asalariados que combinan esta inserción con la del pequeño productor o campesino.

Voy a centrarme en tres aspectos que me parece que son claves para pensar el impacto de la Ley Bases sobre el trabajo agrario. Uno es la definición de la relación de trabajo: esto quiere decir que hay elementos en los que la relación de trabajo se empieza a definir de otra manera, en un sentido contrario al principio de la protección del trabajador; otro tiene que ver con el tema de las modalidades de contratación de trabajadores y trabajadoras y, el tercero, con la registración.

Con respecto al primer punto, si bien hay varios aspectos a señalar, hay un cambio propuesto relacionado con la duración del período de prueba de los trabajadores, que se extiende a seis meses, con el agregado de que se puede negociar una extensión hasta los ocho meses e incluso hasta los doce para establecimientos de empresas de hasta cinco trabajadores. Podemos pensar en muchas situaciones que se van a dar en el trabajo agrario, porque, aunque se reglamenten, después está la práctica, y sabemos que la práctica del trabajo agrario siempre tiene complicaciones para controlar y fiscalizar.

El período de prueba es en realidad una modalidad de contratación precaria, porque para algunas tareas el periodo de seis meses es una enormidad de tiempo. La otra cuestión es que desaparece la prestación laboral de cualquier tipo como presunción de contrato de trabajo, porque la presunción no se aplica en los casos de contratación de servicios, donde se emiten facturas. La Ley Bases sostiene, no expresamente, que eso no es presunción de trabajo.

La última cuestión que me parece importante, que de alguna manera aún es una incógnita su implementación, es la creación de la figura del trabajador inde-

pendiente. Yo creo que en el agro podría llegar a tener una difusión muy importante, porque, como suele suceder, hay leyes que llegan porque se probaron cosas y se ve cómo funcionan, como el poder contratar hasta tres trabajadores llamados “independientes” que no generen ningún vínculo de dependencia y tampoco presunción de relación de trabajo.

Sobre la forma de contratación marcaría dos cuestiones. Una es la libertad de contratación de los empleadores respecto de las bolsas de trabajo, algo clave. La bolsa de trabajo era una institución en sí misma, en la cual especialmente el sindicato tenía una participación importante, pero en ciertas áreas rurales la bolsa de trabajo era una manera de hacer circular información sobre posibilidades de trabajo en las que generalmente ocurre de manera muy informal o directamente no circula (más allá de que la telefonía celular significó una mejora en ese sentido). La bolsa de trabajo tenía una función importante para el acceso a un trabajo y para la formalización de la relación laboral porque aquella empresa que tomaba trabajadores que ofrecía la bolsa de trabajo debían ser registrados. La nueva legislación propuesta sostiene que ahora el empleador no tiene obligación de contratación a través de las bolsas de trabajo.

El segundo aspecto muy importante es que vuelve la intermediación, incluso recargada. La Ley 26.727 la había suprimido, básicamente porque se sostenía que la relación de trabajo no es con el intermediario, sino con la empresa agropecuaria en la que la persona desempeña sus tareas, y había reducido el ámbito de maniobra que tenían esos agentes. Ahora los intermediarios pueden actuar libremente con un agregado (por eso digo que la intermediación es “recargada”): antes de la ley, la responsabilidad era solidaria, del empleador y de la empresa contratante del empleador; ahora la responsabilidad es subsidiaria, lo que básicamente significa que, si un trabajador tiene un problema (por ejemplo, porque el contratista o intermediario no le pagó), debe hacer su reclamo a este último y no al empleador. Solamente si el contratista no responde, por haber entrado en quiebra u otras situaciones de ese tipo –lo cual es muy poco probable porque en general se trata de grandes empresas contratistas de trabajadores–, puede recurrir al empleador.

El último de los ítems es sobre la registración, aquí no hay un cambio sustantivo, pero sí en la forma, puesto que se promueve la registración electrónica, que en el

caso del trabajo agrario puede ser una limitante muy importante. También, más importante, hay una reducción de las sanciones por no registrar al personal o por hacerlo deficientemente. En principio se pueden regularizar relaciones laborales que tengan algún problema de cinco años para atrás, o sea que se blanquea todo hasta cinco años atrás, lo cual es un período considerable. Antes de daba de baja a los empleadores incumplidores de la legislación porque se establecía un registro de empleadores en esa condición, que ahora se elimina. Además, con la ley anterior, si un trabajador que no estaba registrado lo judicializaba y obtenía una sentencia favorable, había una indemnización adicional. No solamente tenía que pagar el empleador por las contribuciones no realizadas, sino que debía además indemnizar al trabajador en forma proporcional a la cantidad de meses que no había estado registrado, porque se suponía que durante ese tiempo se le había producido un perjuicio a ese trabajador. Esto se elimina y no hay indemnización por no haber recibido las contribuciones.

Para terminar y a manera de conclusión. Por un lado se produce un aumento de la precarización laboral, en el sentido de que la relación de trabajo cada vez se aleja más de lo que podríamos llamar una relación laboral de dependencia clásica, o sea que se aleja de lo que sería el derecho de los trabajadores, y esto genera una disminución en los niveles de protección y seguridad social. También se incrementa el fraude laboral, porque la baja de sanciones, como sabemos, funciona como un incentivo para no cumplir con las normas, lo cual genera una disminución en los aportes y contribuciones.

Este es, entonces, el panorama, por lo menos lo más importante, lo más central, que trae la propuesta de la Ley Bases. Muchas gracias.

Ley de Bases: ¿puntos de partida o de retroceso?

Natalia Sánchez

La llamada Ley de Bases ha modificado distintos aspectos del contrato de trabajo agrario, generando consecuencias perjudiciales para la parte menos favorecida: el trabajador.

En efecto, la incorporación del período de prueba a un contrato con particularidades como el trabajo agrario –caracterizado por la dispersión geográfica de quienes ofrecen su esfuerzo, la estacionalidad de muchas actividades y la lejanía de las instituciones públicas que ejercen la función de policía del trabajo– ya está causando un impacto negativo en la registración de las relaciones laborales del sector.

El panorama se complica aún más con la derogación de las multas a las que tenía derecho el trabajador, fundamentada en distintos artículos de la Ley de Empleo (Ley 24.013), que constituía un verdadero avance en la materia, promulgada durante la primera presidencia de Carlos Saúl Menem.

Además, la situación se agrava con la pérdida de la obligación de funcionamiento y actuación de las Bolsas de Trabajo. Ahora, estas instancias están a disposición del empleador para solicitar trabajadores de manera voluntaria, pero nunca obligatoria.

En síntesis, la UATRE encuentra sensiblemente limitada la posibilidad de contralor y fiscalización *in situ* a través de dichas Bolsas de Trabajo, justamente en

momentos en que se busca “flexibilizar” (y precarizar, como agregamos) el contrato de trabajo agrario.

Hasta aquí, hemos realizado un brevísimo comentario sobre el nuevo sistema de la Ley Bases y su impacto en nuestra actividad. Pero las consecuencias señaladas se agravan, ya que discutimos más de 134 actividades en todo el país, como los esquiladores del sur, los yerbateros y los cosechadores de arándanos o frutillas, siempre considerando cada actividad y provincia.

Tenemos una diversidad de debates que se desarrollan en cada provincia, y nos enfrentamos a la necesidad evidente de contar con un Estado presente, garante de la vigencia de la Constitución Nacional (artículo 14 bis) y las leyes laborales, con especial atención a su carácter protector.

Por este camino vamos y es con esta impronta que nuestro secretario general, José Voytenco, llegó hace años desde la UATRE de la provincia de Chaco, buscando marcar un perfil inclusivo y federalista.

Hemos logrado en la última paritaria un aumento del salario del peón general, que desde comienzos del año acumula ya un 105%. Esta remuneración es el mínimo que se debe pagar a un trabajador rural. A este salario, por supuesto, hay que agregarle las horas extras, el presentismo y otros conceptos que, aunque difíciles de cumplir, existen. Por ejemplo, en el sector avícola, mediante convenios por actividad, hemos conseguido aumentos del 10% por terminalidad primaria, del 20% por haber finalizado la secundaria y del 30% por título terciario.

De esta manera, buscamos herramientas para dignificar al trabajador. En este sentido, hemos realizado un trabajo importante con el ministro de Desarrollo Agrario, Javier Rodríguez, quien, junto con su destacado equipo de colaboradores, lleva a cabo una tarea efectiva y eficaz en toda la provincia.

También quiero compartir aquí mi experiencia como legisladora de la Provincia de Buenos Aires. Ocupar esa banca me permitió ver que, a veces, los temas que se

discuten no reflejan cabalmente nuestra diversidad territorial, caracterizada por un interior tan amplio como productivo.

Gracias a la elección de los bonaerenses, hoy tenemos un gobernador que entiende que la provincia de Buenos Aires no es solo el Conurbano, sino también un interior que debe ofrecer oportunidades a los jóvenes, a través del programa Puentes, para que puedan acceder a la universidad pública.

Esto incluye asegurar que las escuelas rurales permanezcan abiertas, convirtiéndose en espacios no solo educativos, sino también de salud y encuentro para las familias y la comunidad rural. Durante esos cuatro años, pude llevar esta visión y presenté más de setenta proyectos de ley, de los cuales se aprobó solo uno, conocido como ley SOS Rural, que establece un sistema para georreferenciar las tranqueras de los campos, permitiendo que la policía rural, los bomberos y las ambulancias lleguen rápidamente ante una emergencia.

Como se imaginarán, no solo enfrentamos accidentes laborales, sino también domésticos, y los habitantes de la ruralidad son ciudadanos de la provincia, por lo que deben acceder a las mismas herramientas y derechos que quienes viven en las ciudades.

Existen numerosos detalles en la realidad rural que hemos debatido y discutido.

Por citar un ejemplo, hablemos de los puertos. Soy de Necochea, donde se encuentra uno de los puertos más importantes de la provincia, el puerto de Quequén. Desde la Legislatura, he trabajado para poner en valor todo lo que es público, consciente de su importancia estratégica como motor del desarrollo regional. Sin embargo, no descuidamos el compromiso que debe existir con los bonaerenses que viven en su cercanía. Hoy, los concejales están discutiendo una tasa portuaria, porque queremos saber, como ciudadanos, sobre las exportaciones, el impacto de su envío al exterior en la zona, etc.

Es fundamental abordar estos debates para beneficiar a quienes son perjudicados por la actividad del puerto, es decir, los ciudadanos de Quequén, que sufren por el

deterioro de sus calles, el polvo en el ambiente y la contaminación, temas que aún no se discuten con la firmeza necesaria.

Cuando se habla de etapas de blanqueo en el ámbito laboral rural, esas fueron épocas en que la organización sindical trabajó en campañas para lograrlo. Imaginen lo que implica hacer inspecciones en el campo. En las provincias, es esencial contar con ministerios de trabajo e inspectores capacitados. Esto es parte de un proyecto de ley que presenté para las 134 actividades que gestionamos, porque son regímenes especiales que difieren de fiscalizar un comercio.

Seguiremos trabajando en esto, pero cada vez que vamos al campo, debemos levantar una tranquera y arriesgarnos a entrar, porque estamos ingresando a una propiedad privada. Sin embargo, si no lo hacemos, no podremos encontrar a ese trabajador que muchas veces se halla en condiciones de explotación laboral, y esto no sucede solo en las provincias del norte, donde pocos ven, sino a 50 km de la capital del país.

Recientemente, durante una inspección, encontramos explotación laboral y trabajo adolescente.

Lo menciono porque es parte de una discusión incómoda, pero también los municipios deben hacerse cargo de lo que sucede en sus territorios y ayudar. Esto es como si pasara en la habitación de nuestras casas. No puede haber explotación laboral en esas condiciones de producción, pero también necesitamos trabajar en un ordenamiento territorial, ya que quienes estamos cerca del límite con el Conurbano nos estamos quedando sin campo, debido al avance de desarrollos privados.

154

Aunque ya no soy legisladora, insto a pensar qué proponer para que lo productivo siga siendo parte de los distritos.

Durante la pandemia, viví la experiencia de una avícola que funcionaba hace cincuenta años y tuvo que cerrar porque, a precios muy bajos, compraban medias manzanas para hacer grandes casas, y luego se quejaban por el olor de la avícola.

Creo que son discusiones importantes para abordar en los territorios y en la provincia.

Cristian Amarilla

En primer lugar, quiero agradecer a los organizadores y a los compañeros de la Cátedra. Siempre les voy a estar agradecido porque siendo un joven estudiante de Economía participaba de reuniones con Carlos León, Flora Losada, María Isabel Tort, Pedro Tsakoumagkos, que eran las personas que yo leía en la facultad. Para mí fue muy importante y por eso mi agradecimiento será eterno. Volver a estar acá también es muy importante, y encontrarme con Diego y con Gabriela, del Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios (CIEA), también lo es. Gracias por estar.

Voy a hacer un repaso breve, de seis puntos. Cuando llegamos al Ministerio de Desarrollo Agrario, a fines de 2019, teníamos un diagnóstico claro. La provincia de Buenos Aires tiene, para los que no la conocen, 135 municipios, y no solo tiene heterogeneidad de regiones sino de producciones. La provincia produce soja, trigo y carne vacuna, pero también posee vitivinicultura, olivos y frutales. Es una provincia heterogénea con pesca marítima y fluvial. Pero también en términos de escalas de los productores, como marcó Diego Fernández en la mesa anterior. Ante distinta escala de productores, distinta mirada de la política pública. Además, sumamos también a distintos sujetos, porque no solo convocamos a los productores, sino que la ruralidad bonaerense está compuesta por los trabajadores rurales de las distintas producciones, los profesionales, las escuelas agrarias, entre otros actores. Con esa idea y con ese diagnóstico heterogéneo que había en la provincia, creamos el ministerio, ya no de Asuntos Agrarios o de Agroindustria, sino de Desarrollo Agrario, pensando la lógica no solo tranqueras adentro, sino también con un abordaje integral de la problemática de las comunidades del interior.

Para nosotros es importante que aumente la producción y para eso generamos diferentes políticas públicas de aliento a la inversión productiva, pero analizando la realidad de los sujetos que desarrollan esa tarea. El ministro Javier Rodríguez siempre insiste con esto: no solo ver la cantidad de toneladas de producción, sino también ver quiénes son y cómo se reparte la renta generada. Por eso creamos tres áreas en el Ministerio que antes no estaban y son una novedad: en primer lugar, la Dirección Provincial de Agricultura Familiar para abordar aquellas familias productoras y diseñar políticas públicas específicas y diferenciadas, de acuerdo con su realidad, y la Dirección de Cooperativas Agropecuarias, que valoriza el trabajo de las cooperativas, sobre todo en las pequeñas localidades, donde las cooperativas son más que importantes. Acá tenemos a un oriundo de la localidad de Rivera (Adolfo Alsina), y si no hubiera sido por el cooperativismo, en esa zona hubiera sido todo mucho más difícil, incluso la propia colonización. También creamos el área de trabajadores agrarios que a partir de un trabajo con el Ministerio de Trabajo provincial abordamos políticas públicas para un sujeto muchas veces invisibilizado de la ruralidad bonaerense y argentina.

Desde diciembre de 2019, el gobernador Axel Kicillof nos encomendó diseñar políticas públicas sustentables y que puedan convertirse en verdaderas políticas de Estado. Para lo cual convocamos a los diferentes actores a sentarse en la mesa de trabajo y diseñar una política pública que resuelva problemas concretos de manera conjunta. Esto fue un aprendizaje y tal vez una autocrítica de la etapa anterior en la que nos tocó gestionar el Estado, entre 2013 y 2015, en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. En ese sentido, recuerdo una de las primeras reuniones en el Parque Pereyra Iraola con las organizaciones de la agricultura familiar y diferentes cooperativas de productores, donde hubo una serie de demandas y propuestas de trabajo, y la verdad es que creamos un programa para financiar equipamiento para la agricultura familiar con un seguimiento regular. Al ver que en la etapa de comercialización los productores no recibían precios acordes a sus esfuerzos, creamos un programa llamado Mercados Bonaerenses que se vincula directamente con el consumidor.

Estamos contento con el trabajo realizado porque el viernes que viene estamos inaugurando el sexto mercado bonaerense fijo en la localidad de Tapalqué. Hace cuatro años arrancamos con ferias donde juntábamos a los productores con con-

sumidores, achicando la cadena, y nos pasó en algunas localidades como Ensenada o Morón que nos empezó a quedar chico, y nos animamos a hacer mercados fijos junto con los gobiernos municipales. En los mercados fijos se permite que esté la cooperativa láctea más grande y que los productores más capitalizados tengan un canal alternativo de comercialización. Pueden optar por otra opción a la de los supermercados que les imponen condiciones financieras y comerciales no siempre beneficiosas. De acortar la cadena registramos mejores precios y productos más frescos, pero si a eso le sumamos la caja de ahorro Cuenta DNI, que es un instrumento del Banco Provincia, ahí logramos un 40% de descuento que ofrece el banco que es propiedad de todos los bonaerenses. Esta herramienta también nos permite eficientizar la política alimentaria; en otros momentos los beneficiarios de políticas sociales compraban alimentos en las grandes cadenas y terminaba tratándose de un subsidio encubierto por el que a través de precios altos el consumo quedaba en el comercio minorista concentrado, sin llegar a los productores de alimentos.

Otra política que surgió de los diferentes encuentros y reuniones de trabajo es el reconocimiento a los pequeños elaboradores domiciliarios de alimentos. La figura de las PUPAA (Pequeña Unidad de Producción Artesanal de Alimentos) nació por iniciativa de varias ordenanzas en los municipios en la que se generaba una habilitación con un tránsito municipal para estos productos. Mediante una Resolución firmada por el ministro Javier Rodríguez, se creó un registro provincial que permita tener un tránsito por toda la provincia y durante la pandemia fue muy importante porque hubo un crecimiento de estos emprendimientos. Esta ampliación de derechos sobre estos sujetos, resguardando la inocuidad a partir de inspecciones en las cocinas domiciliarias, permite democratizar las cadenas de producción de alimentos. Al juntar las dos herramientas mencionadas, nos encontramos con muchos emprendedores que envían sus productos a los mercados fijos y cobran a través de su código QR sin necesidad de que esté en ese lugar vendiendo. Entonces, usamos una herramienta, una innovación de la banca pública, no solo para cortar las cadenas sino para democratizar; si se quiere, la comercialización y compra de alimentos.

Por otro lado, tenemos la cuestión del financiamiento. Durante la sequía del año pasado emitimos 13.720 certificados de emergencia agropecuaria en 98

partidos, algunos no tenían experiencia y hubo que capacitarlos desde el ministerio. Hubo que hacer todo un trabajo para modernizar y que los productores lleguen a obtener ese certificado. Ahora bien, nos encontramos con una realidad que tenemos que discutir responsablemente: durante la peor sequía de la historia, en que se perdieron cultivos, los arrendamientos no bajaron. Como siempre fue una preocupación de nuestra gestión de gobierno, construimos herramientas de financiamiento desde la banca pública, pero muchos productores nos contaban que ese dinero iba directo a las manos del dueño del campo. Estos son temas que estuvieron siempre, pero la sequía los expuso con mayor énfasis y deben tenerse en cuenta para cuando se quiera discutir sobre los derechos de exportación. Existen entidades que han tenido un reclamo histórico sobre estos temas.

Otro tema importante fue la política de caminos rurales en que creamos un programa específico, donde los municipios (sin importar el color político que lo gobierne) nos sugieran un camino para de manera conjunta realizar la obra de reparación. El acceso a localidades, la presencia de escuelas agrarias o que haya producción tampera, eran condiciones para la priorización. Venimos reparando muchos caminos, sobre todo los importantes para la producción. Los municipios no llegan a arreglar los caminos y en algunos casos no está dentro de sus prioridades hacerlo.

En cuanto a innovación, que es un tema importante, creamos chacras experimentales donde no las había, en la localidad de Rojas, en la localidad de El Pato y en Rauch. Retomamos líneas de trabajo históricas como la del mejoramiento genético vegetal y estamos inscribiendo variedades en el Instituto Nacional de Semillas (INASE), poniéndolas a disposición de productores y firmando convenios de transferencia con empresas.

Por eso digo que cuando decimos “desarrollo agrario” estamos hablando de innovación, financiamiento, seguridad, educación. Es una mirada más amplia. También es un tema importante lo de las aplicaciones fitosanitarias. En diciembre de 2019 heredamos un tema sensible y conflictivo a partir de una resolución del gobierno anterior que permitía fumigar al lado de una escuela fuera del horario de clase. Esto traía mucho conflicto. La decisión fue crear un observatorio técnico de agroquímicos y sentar en la mesa no solamente a los que ya estaban, como el

Colegio de Agrónomos y las entidades agropecuarias, sino también a las organizaciones ambientalistas, sindicatos, directores de hospitales, etc.

Recopilamos más de 640 trabajos académicos, la mayoría en inglés, o sea que se hizo un trabajo de síntesis de todos los trabajos vinculados no solo con aspectos sociales y de agroquímicos, sino con aspectos relacionados con las consecuencias sobre el medio ambiente y la salud, y convocamos al Ministerio de Salud de la Provincia, el Ministerio de Ambiente de la Provincia y la Dirección General de Escuelas de la Provincia. Hicimos un diagnóstico y empezamos a discutir el ordenamiento en cada uno de los distritos.

Esto permite un ámbito de discusión y de ordenamiento de una temática en la que saltó el problema de que había muy poca utilización de receta agronómica. Ustedes saben que para aplicar agroquímicos se necesita no solamente una receta de adquisición, sino una receta agronómica. Hubo que trabajar en una aplicación nueva con el Colegio, con las agronomías, y vimos lo fundamental: lo que demandaba la sociedad es que el que hace las cosas mal tenga una multa, algo tan sencillo como eso.

No nos quedamos solamente en cumplir lo que tenemos que hacer sino que creamos dos programas: el programa Promoción de la Agroecología y el de Buenas Prácticas Agrícolas. En noviembre será el primer congreso de Agroecología en Luján, en el que buscamos discutir esta alternativa productiva a partir de experiencias y la generación de información científica. La verdad es que no es sencillo: en algunos cultivos y regiones es más sencillo que en otros. En nuestras chacras experimentales se realizan ensayos para ofrecerles una gama distinta a los productores en esa transición, si es que lo desean. Para aquellos productores que desean continuar con la producción convencional creamos el programa Buenas Prácticas Agrícolas (BPA)-Suelos Bonaerenses que está andando muy bien, en el que se exige un plan trianual de rotación de cultivos y el ministerio realiza un reconocimiento a aquellos productores que se inscriben y tienen beneficios imposi-

Puedo seguir dando ejemplos de metodologías o acciones concretas, pero me parecen importantes dos cosas más. En primer lugar, los resultados electorales en

un contexto adverso con la peor sequía. Nos fue bien en términos políticos, ya que nuestro espacio ganó 18 municipios de la provincia de Buenos Aires. Incluso si analizamos los resultados electorales dejando de lado el AMBA, nuestro espacio político ganaba igual las elecciones en 2023. Humildemente entendemos que hubo un reconocimiento sobre la política del gobierno de la provincia en el interior bonaerense. Se suele escuchar que la provincia de Buenos Aires es inviable y por lo tanto hay que dividirla, pero como explica el gobernador, en realidad hay que trabajar para integrarla más y eso requiere de mucho más esfuerzo y dedicación en la construcción de más y mejores políticas públicas.

El último punto es Milei y las proyecciones. Con la llegada del nuevo gobierno estuvimos todo el verano discutiendo el primer proyecto de la Ley Bases, lo cual nos encontró con sectores que tal vez tenían un prejuicio con nuestro espacio político. Se trabajó en denunciar que el proyecto era antiproducción y se logró frenar. Pero después vinieron los despidos en el Instituto Nacional de La Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI), el desfinanciamiento del ProHuerta, está en riesgo el Cambio Rural, es decir, una serie de herramientas de política agropecuaria, sobre lo que algo se dijo en la mesa pasada e incluso en nuestra mesa, y después las consecuencias de la política económica, sobre lo cual algo dijeron los economistas de la mesa: bajó el consumo de leche, el de carne, el de alimentos en general, y eso perjudica muchísimo sobre todo a los productores de mediana y pequeña escala que se dedican a la venta en el mercado interno y los que además le subieron los costos, como los insumos. El cordón hortícola de la provincia está en una gran crisis. No solo aumentaron los costos, sino que está bajando la demanda de un montón de alimentos. Los alquileres están quietos o subiendo, como dijo Diego, y entonces digo que está habiendo una situación en que los márgenes no están dando para el sector de la agricultura familiar, la pequeña escala, pero tampoco para la agricultura extensiva. Estamos discutiendo que algunos sectores a los que les ha ido históricamente bien, que habían sentido el efecto de la sequía y que esperaban un cambio que los beneficiara, ahora dicen que no les dan los números. Desde el discurso oficial hay una estigmatización del rol del Estado y lamentablemente algunos sectores de la producción coinciden. Pero durante la sequía se demostró que, en nuestra provincia, en la que no fue privatizada la banca pública, se pudo ejecutar una herramienta concreta a través del subsidio de tasas en defensa de la situación adversa. También creamos un fondo

fiduciario específico que nos permite, por ejemplo, sacar una línea específica de crédito para comprar y recambiar los montes frutales que se paga en un periodo largo. Un banco no puede sacar una línea específica para eso, o una línea específica para trabajadores agrarios de motos, o para los que llamamos “créditos no bancarizados”. Bueno, ahí estuvo el Estado, para junto con los sectores productivos crear herramientas concretas que permitan seguir creando riquezas.

Para cerrar, me parece importante no quedarnos con el pesimismo que por momentos rondó en las Jornadas. Como militantes políticos necesariamente tenemos que ser optimistas. Si bien hay muchos botones que no manejamos en la provincia de Buenos Aires, como bien marca siempre nuestro gobernador Axel Kicillof, nosotros estamos sosteniendo y cumpliendo el mandato que los bonaerenses nos dieron en las urnas. Milei perdió las tres elecciones en la provincia de Buenos Aires. Entonces a nosotros también nos votaron para otra cosa. Nosotros vamos a las localidades y nos piden más escuelas, más patrulleros, más ambulancias. Esa idea de que el Estado se tiene que retirar no ganó en la provincia de Buenos Aires. Sacó muchos votos, pero no ganó. Nosotros estamos haciendo lo que nos pidió el mandato popular y construyendo también una política agraria que integre un proyecto de desarrollo nacional. Axel hoy estuvo en Uruguay y dijo: “Estamos reconstruyendo no solo la agenda de política nacional. Imagínense que los chinos hoy nos vienen a ver a nosotros y nos preguntan qué vamos a hacer con el gobierno nacional. Después, cuando hablás con los productores ganaderos, te dicen: “Y, mirá, no me gustás mucho pero tengo que hablar con vos, porque mi mercado es China”. Me parece importante plantear que en la provincia más grande del país se está construyendo una alternativa, otro modelo. Cuando en la mesa anterior se plantea que había dos modelos, “Guatemala y Guatepeor”, nosotros estamos, humildemente, con muchas dificultades, construyendo una política agraria distinta, incluso con los actores que muchas veces no piensan como nosotros.

Esto también es importante decirlo. Me parece que hay un aprendizaje respecto de otra etapa en que decíamos: “o estás conmigo o si no...”. Me parece que también hay que construir mayorías, así que en eso estamos, espero no haberlos aburrido. Muchas gracias.

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



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

NUEVO NÚMERO



Para enviar artículos a la revista:

162

✉ revistapolpublicas@gmail.com

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



PENSAMIENTO GEOPOLÍTICO Y PRODUCCIÓN DE ENERGÍAS RENOVABLES

Políticas de transición energética en la República Popular China y Estados Unidos: cambio tecnológico y geopolítico

Agustín Barberón y Sandra Colombo

Páginas 9 a 42

Resumen

Actualmente, el mundo atraviesa una transición energética de características multidimensionales impulsada por las políticas climáticas de descarbonización y transformaciones globales producto de la emergencia de una nueva revolución tecnológica, con las energías de fuentes renovables y las tecnologías limpias bajas en carbono como las principales impulsoras del cambio. A partir del análisis documental y la utilización de indicadores científicos y tecnológicos este artículo examina las políticas de transición energética adoptadas por la República Popular China y Estados Unidos, analizando sus implicancias políticas, económicas y geopolíticas. Se argumenta que las estrategias de transición energética se constituyen como ejes estratégicos de las políticas industrial-tecnológicas de los países con el objetivo de liderar la actual revolución tecnológica.

Abstract

Energy Transition Policies in the People's Republic of China and the United States: Technological and Geopolitical Change

The world is currently undergoing a multidimensional energy transition driven by climate decarbonization policies and global transformations stemming from the emergence of a new technological revolution. Renewable energy sources and low-carbon clean technologies are at the forefront of this change. Through documentary analysis and the use of scientific and technological indicators, this article examines the energy transition policies adopted by the People's Republic of China and the United States, analyzing their political, economic, and geopolitical implications. The argument is made that energy transition strategies have become strategic pillars of industrial-technological policies in these nations, aiming to lead the current technological revolution.

DESARROLLO AGRÍCOLA Y SUS ACTORES

La disputa por las “rentas de innovación” de las semillas de soja en la Argentina: un análisis crítico a la luz de la teoría de subsistemas de capital

Martín Moyano

Páginas 43 a 71

Resumen

La vertiginosa expansión de la producción sojera en la Argentina coincidió con la adopción masiva del “paquete tecnológico” de la empresa Monsanto, consistente en su Herbicida Roundup y las semillas que lo resisten (soja RR). Por tratarse de una planta autógena, es decir, la descendencia reproduce las cualidades útiles de los padres, ha sido sumamente dificultoso para la compañía apropiarse de las rentas de innovación asociadas a este producto. Esta situación dio lugar a diversas estrategias, entre las que destaca el intento de establecer una suerte de sistema de fiscalización para y supraestatal mediante la licencia de uso de la Tecnología INTACTA. El propósito del presente artículo es colocar esta problemática en perspectiva histórica, recuperando la literatura que, desde comienzos del siglo XXI, ha encontrado en la teoría de subsistemas de capital las pistas para interpretar las transformaciones estructurales que ha sufrido la producción agrícola a escala mundial. Este corpus de literatura será puesto en diálogo con investigaciones recientes que han estudiado las especificidades del caso de la soja transgénica en la Argentina y la disputa por las rentas de innovación. Este ejercicio nos permitirá aportar consideraciones teóricas acerca de la naturaleza de los conflictos de la última década entre agricultores, empresas semilleras locales y una de las grandes transnacionales líder en biotecnología.

Abstract

The Conflict Over 'Innovation Rents' of Soybean Seeds in Argentina: A Critical Analysis in Light of Capital Subsystems Theory

The rapid expansion of soybean production in Argentina coincided with the widespread adoption of Monsanto's “technological package,” consisting of its Roundup herbicide and its resistant seeds (RR soybeans). As an autogamous plant—where offspring reproduce the useful traits of their parents—it has been highly challenging for the company to appropriate the innovation rents associated with this product. This situation led to various strategies, notably the attempt to establish a form of sub- or supra-state oversight system through the licensing of INTACTA Technology usage. The aim of this article is to place this issue in a historical perspective, revisiting the literature that, since the early 21st century, has drawn on the theory of capital subsystems to interpret the structural transformations in global agricultural production. This body of work will be examined in dialogue with recent research into the specific case of transgenic soybeans in Argentina and the conflict over innovation rents. This exercise will allow us to offer theoretical insights into the nature of the conflicts of the past decade between farmers, local seed companies, and one of the leading multinational biotechnology corporations.

POLÍTICAS Y GESTIÓN DEL FONDO DE GARANTÍA DE SUSTENTABILIDAD

Autonomía estatal, deuda soberana y fondos de pensiones en la Argentina (2008-2022)

Ignacio Gomar Bau

Páginas 73 a 110

Resumen

El siguiente artículo se propone una historización de la política desplegada por los sucesivos gobiernos de la Argentina a través del fondo público de pensiones desde su constitución en 2008 y, especialmente, desde la anexión de los fondos de las administradoras privadas en 2009 y hasta 2022. En un contexto global en el que los fondos soberanos asumen un creciente protagonismo en los mercados de capitales, nos parece relevante indagar en el papel del fondo público de pensiones en la economía nacional argentina, especialmente en un período atravesado por el estancamiento económico, la caída del ingreso medio y el endeudamiento externo insustentable. Investigaremos los distintos instrumentos financieros del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, su relación con la economía nacional y el modelo de acumulación imperante en el período analizado. Como objetivo general, nos interesa realizar algunas conclusiones respecto del aporte que el control de un capital equivalente al 10% del PBI argentino pudo o puede realizar con el objetivo de que un gobierno nacional aumente sus márgenes de autonomía y presión respecto de otros factores de poder.

Abstract

State autonomy, sovereign debt, and pension funds in Argentina (2008-2022)

This article aims to provide a historical analysis of the policies implemented by successive Argentine governments through the public pension fund since its establishment in 2008, particularly following the annexation of private pension administrators' funds in 2009, up to 2022. In a global context where sovereign funds are playing an increasingly prominent role in capital markets, it is relevant to examine the role of the public pension fund in Argentina's national economy, especially during a period marked by economic stagnation, declining average income, and unsustainable external debt. We will analyze the various financial instruments of the Sustainability Guarantee Fund (Fondo de Garantía de Sustentabilidad, FGS), its relationship with the national economy, and the prevailing accumulation model during the period under study. Our overarching objective is to draw conclusions regarding the contribution that controlling capital equivalent to 10% of Argentina's GDP could or can make toward increasing a national government's autonomy and leverage relative to other power factors

Crear fiestas de amores

Antonio Machado

Crear fiestas de amores
en nuestro amor pensamos,
quemar nuevos aromas
en montes no pisados,
y guardar el secreto
de nuestros rostros pálidos,
porque en las bacanales de la vida
vacías nuestras copas conservamos,
mientras con eco de cristal y espuma
ríen los zumos de la vid dorados.

Un pájaro escondido entre las ramas
del parque solitario

166 silba burlón...

Nosotros exprimimos
la penumbra de un sueño en nuestro vaso...

Y algo, que es tierra en nuestra carne, siente la humedad del jardín como un halago.



Universidad
Nacional
de Quilmes

:: Departamento
de Ciencias Sociales

:: Departamento
de Ciencia y Tecnología

:: Departamento
de Economía y Administración

:: Escuela Universitaria
de Artes

Roque Saéñz Peña 352, Bernal, Buenos Aires
Más información: www.unq.edu.ar





**realidad
económica**

EN ESTE NÚMERO

PENSAMIENTO GEOPOLÍTICO Y PRODUCCIÓN DE ENERGÍAS RENOVABLES
**Políticas de transición energética en la República Popular China y Estados Unidos:
cambio tecnológico y geopolítico**
Agustín Barberón y Sandra Colombo

DESARROLLO AGRÍCOLA Y SUS ACTORES
**La disputa por las “rentas de innovación” de las semillas de soja en la Argentina:
un análisis crítico a la luz de la teoría de subsistemas de capital**
Martín Moyano

POLÍTICAS Y GESTIÓN DEL FONDO DE GARANTÍA DE SUSTENTABILIDAD
**Autonomía estatal, deuda soberana y fondos de pensiones en la Argentina
(2008-2022)**
Ignacio Gomar Bau

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**
*Marcelo Rodríguez Faraldo, Javier Gortari, Guillermo Neiman,
Natalia Sánchez, Cristian Amarilla*

Comprender la realidad para transformarla