

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



# realidad económica



## Inteligencia

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 370 · AÑO 55

16 DE FEBRERO AL 31 DE MARZO DE 2025

---

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

---

EDITOR

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

ISSN 0325-1926 ISSN e 2618-1711

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º piso (C1086AAT) CABA - Argentina

(5411) 4381-7380 / 9337

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



# Realidad Económica

---

## COMITÉ EDITORIAL

### MIEMBROS

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

**I A D E**  
**COMISIÓN DIRECTIVA**

**PRESIDENTE HONORARIO**      **ALEJANDRO ROFMAN**

**COMISIÓN DIRECTIVA**

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

**VOCALES TITULARES**

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

**VOCALES SUPLENTES**

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

**REVISORAS DE CUENTAS**

**NORMA BEATRIZ PENAS**  
**GABRIELA VITOLA**



## *Suscripción a la revista*

ATENCIÓN  
**Maxi Senkiw**

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

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

TELÉFONOS  
4381 7380 / 9337

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



## - Í N D I C E -

### FUNCIONES ESTATALES

**¿A qué se dedicó el Estado argentino en las últimas décadas?**

**Análisis del período comprendido entre 1980 y 2022** \_\_\_\_\_ 9 a 44

*Horacio Cao y Angel Vaca*

### TRABAJO

**La organización colectiva de los/as trabajadores/as en la era de las plataformas.**

**El caso de Riders Union Bolonia (Rub) y Riders por Derechos Barcelona (RxD)** \_\_\_\_\_ 45 a 76

*María Ayelén Flores*

### MONEDA

**La confianza metódica en relación al patacón: la organización de la pluralidad monetaria en la vida cotidiana** \_\_\_\_\_

77 a 108

*María Julieta Maeso*

### INTELIGENCIA ARTIFICIAL

**El software y los servicios informáticos: transformaciones en la producción desde sus orígenes hasta la inteligencia artificial.**

**Un análisis comparativo de Argentina con Alemania y Australia** \_\_\_\_\_ 109 a 145

*Lorenzo Cassini y Florencia Podestá*

**Sumario** \_\_\_\_\_ 147 a 150

### RESEÑA

**Empresa pública y Estado empresario en la Argentina (1810-2020): Un recorrido conceptual e histórico, de Marcelo Rougier y Lucas Iramain** \_\_\_\_\_

151 a 158

*Patricia Jerez*



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



**seguinos en**





# realidad económica

Nº 370 · AÑO 55

16 de febrero al 31 de marzo de 2025

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 44

---

FUNCIONES ESTATALES

## ¿A qué se dedicó el Estado argentino en las últimas décadas? Análisis del período comprendido entre 1980 y 2022\*

---

Horacio Cao\*\* y Ángel Vaca\*\*\*

\* Trabajo desarrollado en el marco del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Una versión preliminar del presente texto fue presentada en el II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública (modalidad virtual, octubre 2020).

\*\* Licenciado en Ciencia Política, Magíster en Alta Dirección Pública (UIIMP/España), Doctor y Posdoctor en Administración, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (FCE/UBA) - Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP-FCE-UBA), Av. Córdoba 2122, C1113, · CABA - Argentina, horaciocao30@gmail.com

\*\*\* Licenciado en Administración de Empresas y Magíster en Economía de Gobierno (UBA) - Investigador del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) Facultad de Ciencias Económicas (UBA) - Av. Córdoba 2122, C1113, · CABA, Argentina, pennisse@gmail.com

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: agosto de 2024

ACEPTACIÓN: enero de 2025





## Resumen

En el presente trabajo analizamos los cambios estatales a partir del seguimiento del gasto consolidado (Nación + Provincias + Municipios) en el período 1980/2022. La etapa bajo estudio es particularmente interesante porque contiene elementos de tres fases históricas con perfiles propios: los últimos momentos de la etapa keynesiano/benefactora, el ciclo neoliberal y el período nacional popular. Los datos presentados permiten seguir la evolución -en términos absolutos y relativos- de las diferentes finalidades y funciones de las que se ocupa el Estado y, en tal sentido, permiten dar una primera respuesta a nuestra pregunta acerca de los temas a los que se dedicó el Estado en el período bajo estudio.

**Palabras clave:** Gobierno – Estado – Presupuesto - Gasto público – Argentina

## Abstract

What Has the Argentine State Focused on in Recent Decades?

An Analysis of the Period from 1980 to 2022

This study analyzes state transformations by tracking consolidated public spending (National + Provincial + Municipal) between 1980 and 2022. This period is particularly interesting as it encompasses elements of three distinct historical phases: the final moments of the Keynesian/Welfare State era, the neoliberal cycle, and the national-popular period. The data presented allow us to observe the evolution—both in absolute and relative terms—of the different purposes and functions undertaken by the State. In this sense, they provide an initial response to our question regarding the main areas of focus of the Argentine State during the period under study.

**Keywords:** Government – State – Budget - Public Spending – Argentina.

## Introducción

**E**l trabajo que presentamos a continuación se propone hacer una primera aproximación a los cambios ocurridos en el Estado en las últimas cuatro décadas.

El desafío para alcanzar el objetivo planteado es encontrar un camino viable y relativamente directo que diera resultados relevantes. De más está decir que es imposible desplegar una estrategia exhaustiva: la administración pública realiza tantas actividades y hay tantas perspectivas desde donde analizarlas, que es inapropiado pensar en procedimientos de tipo integral como, por ejemplo, recopilar las misiones y funciones de todos los organismos o revisar la producción legislativa de la Nación, las 24 provincias y los más de 2.600 gobiernos locales.

La estrategia que seguimos para no quedar enredados en ese laberinto fue usar un indicador indirecto (*o proxy*). Esto implica utilizar una variable clave que, al proporcionar datos sobre una dimensión del fenómeno que queremos medir, nos da indicadores acerca de su desempeño global. Aunque es necesario ser cuidadosos para evitar riesgos de espuriedad, es una práctica común, como lo demuestra la larga experiencia y la multiplicidad de aproximaciones de este tipo que se realizan<sup>1</sup>.

En nuestro caso, utilizaremos el presupuesto estatal en su versión por finalidad y función, en la inteligencia de que su evolución es significativa para señalar, en cada momento estatal, la efectiva orientación hacia objetivos y prioridades. Reiteradamente la bibliografía especializada ha hecho notar lo relevante de las ejecuciones presupuestarias —y, más aún, de su reasignación— como elemento del análisis de la Administración Pública<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, la evolución del consumo de electricidad como indicador del nivel de actividad, o la medición de la calidad del aire para evaluar el grado de contaminación de un área urbana.

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, Subirats (1989), Viñas (1995), True y otros (2010), etcétera.

En este sentido, resaltamos lo potente del trabajo publicado por la Secretaría de Política Económica (SPE) que recorre las ejecuciones presupuestarias de la Nación, las Provincias y los Municipios, para los años 1980/2022<sup>3</sup>. Esta presentación permite acceder a guarismos del consolidado estatal por finalidad y función con una metodología homogénea.

Más allá de reconocer la importancia del trabajo realizado, es importante resaltar algunas limitaciones que tienen los datos presentados. En primer lugar, remarcar que la SPE aplicó criterios que no son los más comúnmente utilizados para medir el gasto público, como por ejemplo, incluir en las erogaciones los gastos de las obras sociales y las ART que, como entes públicos no estatales, no se suelen tomar en cuenta. En tal sentido, si se busca analizar la evolución del gasto nacional, recomendamos contrastar los datos que presenta la SPE con la información elaborada por la Oficina Nacional de Presupuesto<sup>4</sup>.

Por otro lado, los datos de Gasto Público Provincial son tomados desde la información que brindan las propias provincias; algunos de estos datos -en particular los de la década del '80 y hasta 1992- son mirados con algún recelo, en particular los años en que hubo alta inflación. Más aún en los casos de Municipios, en donde la SPE acompaña datos primarios con estimaciones y cálculos indirectos para alcanzar el registro referido a los hoy 2.312 gobiernos locales que existen en todo el país.

Por último, no está de más decir que ninguna variable por sí sola tiene un poder explicativo completo e incondicional, y que, según los objetivos que se tengan, el

---

<sup>3</sup> Información disponible en [www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gas-topublicoconsolidado](http://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gas-topublicoconsolidado) <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gas-topublicoconsolidado>. Allí mismo puede verse un documento que detalla la metodología de cálculo utilizada. Consultado el 06/08/24. En los casos en que se utilizaron datos de los años 1974 a 1979, se tomó la información sobre Nación y Provincias de la ONC (2004) y, de Municipios, de FIEL (1985). La división entre defensa y seguridad del gasto nacional se hizo a partir de datos de la Oficina Nacional de Presupuesto tomados de aquí <https://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/presupue2/index/assoc/HASH01d9.dir/doc.pdf> (año 1980) y de aquí [https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2022/ley/pdf/plani-llas\\_anexas/capitulo1/anexa101.pdf](https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2022/ley/pdf/plani-llas_anexas/capitulo1/anexa101.pdf) (año 2022). Consultado el 14/08/24.

<sup>4</sup> Pueden verse aquí: <https://www.argentina.gob.ar/economia/onp> consultado 05/01/25.

enfoque presupuestario podría necesitar de un complemento con otras esferas de análisis y otros indicadores. Esto se hace imprescindible si lo que se busca es evaluar alguna de las finalidades y funciones, que en nuestro caso, estudiamos unidireccionalmente desde su influencia en la evolución del gasto estatal total.

En cuanto al clasificador presupuestario que utilizaremos, el mismo divide el gasto total en cuatro finalidades: Gasto Público Social, Gasto en Servicios Económicos, Funcionamiento del Estado y Servicios de la Deuda Pública. Cada una de ellas, a su vez, se distribuye en diferentes funciones (por ejemplo, Previsión Social dentro del Gasto Social o Justicia dentro del Funcionamiento del Estado), las que eventualmente mencionaremos en situaciones puntuales. Presentamos el listado completo de finalidades y de las funciones en el Anexo I.

Analizamos los datos presupuestarios a través de un marco conceptual que divide la historia reciente del Estado argentino en diferentes períodos o fases. Las periodizaciones de lo estatal son bastante comunes y se desarrollan en paralelo con las que se utilizan para el análisis socioeconómico y/o político de nivel nacional, regional y mundial. En este caso, hubo que adecuarlas al espacio temporal 1980-2022, intervalo particularmente interesante pues atraviesa tres fases históricas con perfiles propios:

- El momento keynesiano/benefactor, que es tomado como línea de base. En esta fase se promovió una amplia actuación estatal en la economía y en lo social.
- El ciclo neoliberal, que sostuvo la necesidad de un ajuste estructural para reducir la intervención del Estado y permitir que actúen libremente las fuerzas del mercado.
- El período nacional/popular, que recupera la idea de centralidad estatal.

Con respecto a esta cronología, cabe acotar que los datos con que contamos parten del año 1980, cuando había comenzado el desmonte de la estructura estatal creada por las políticas keynesiano/benefactoras. Más allá de lo dicho, evaluamos -y mostramos algunos datos al respecto- que para esa fecha el Sector Público aún guardaba una estructura general que tenía más puntos de contacto con ese mo-

mento que con la transición hacia el período neoliberal, que estaba ocurriendo en esos momentos.

El ordenamiento estatal es claro entre 2003 y 2015; desde ese momento en adelante -y más aún cuando el sector público sufrió las consecuencias de la pandemia del COVID 19- se observan guarismos que no permiten establecer con claridad si se ha iniciado una nueva fase o no.

Con los límites que pueda tener nuestro enfoque, creemos que permitirá revisitar con mayor fundamento temas que circulan en nuestro campo de estudio sin un anclaje empírico consolidado. Por ejemplo: la tendencia guerrera de la dictadura militar —terrorismo de Estado, Beagle y Malvinas— ¿especializó al Estado en tareas de defensa y seguridad? ¿Hasta dónde logró Alfonsín cambiar el modelo estatal? ¿Fue tan mínimo el Estado de los '90? ¿Qué impacto tuvieron las políticas de ajuste estructural? ¿Fueron importantes las privatizaciones? ¿Hasta dónde se recuperó el Estado en la era populista? ¿Los pagos de la deuda externa son realmente relevantes? ¿Es la burocracia estatal un importante acaparador de los dineros públicos?

En cuanto a los contenidos del estudio, éste se divide en tres secciones.

En la primera, hacemos una descripción muy general de los tres períodos históricos definidos y vemos, para cada uno de ellos, la evolución del total del gasto estatal como parte del Producto Bruto Interno.

En la segunda sección, ponemos el foco de atención en la evolución del gasto en los diferentes ítems a los que se aplicó, buscando detectar cuáles fueron priorizados en cada etapa. Tomamos como guía las finalidades, pero también analizamos algunas funciones cuyo desenvolvimiento fue particularmente relevante.

En la tercera parte, analizamos la situación de las cuatro finalidades y de algunas funciones escogidas en el primer y el último año de la serie bajo estudio (1980/2022). La idea es comparar estos dos ejercicios de manera puntual, de manera tal de resaltar las principales transformaciones ocurridas.

Por último, exponemos algunas conclusiones.

## 1. Una visión global

Desarrollamos en esta sección una visión totalizadora de la situación del Estado argentino para las fases históricas que citamos en la introducción:

1. Último momento de la fase keynesiano/benefactora: transición turbulenta (1980-1986). Aquí presentamos los datos que vienen de arrastre desde el año 1974<sup>5</sup>, como forma de mostrar que, al menos el dato global, no presenta mayores cambios con respecto al camino que venía recorriendo.
2. Fase neoliberal: ajuste estructural (1987-2004)
3. Fase Nacional/Popular: recuperación estatal (2005-2022). Desde 2015 hasta 2022 se observan cambios, pero es prematuro decir si hay nueva fase y qué características tendrá.

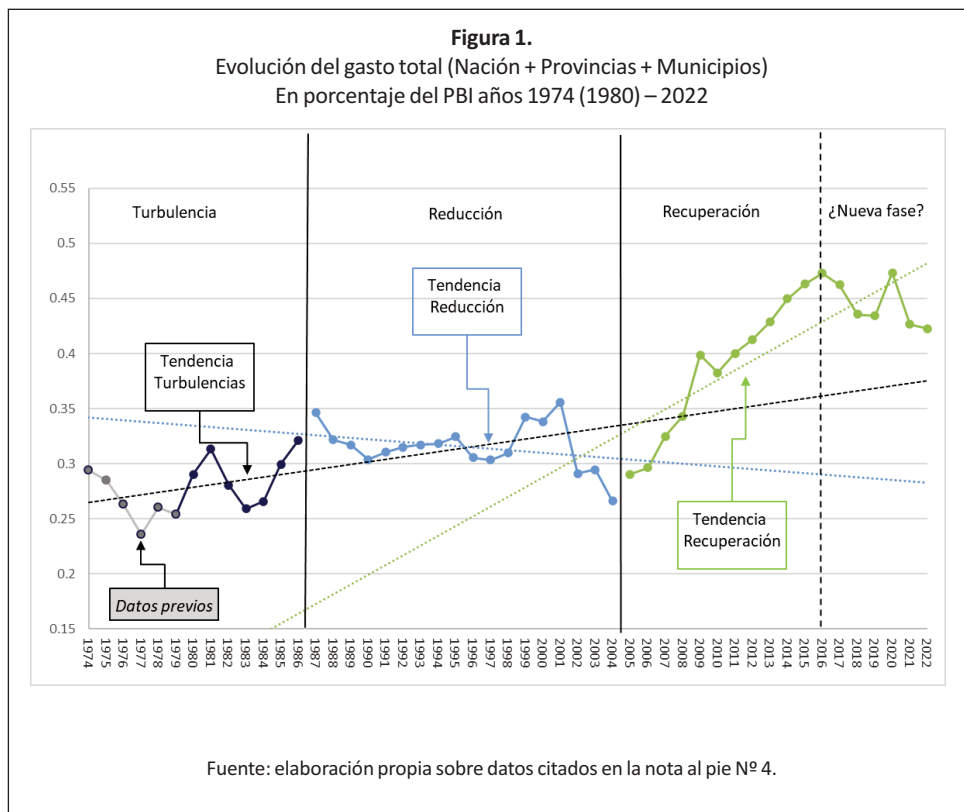
Como puede observarse en la Figura N° 1, cada una de las fases muestra un perfil diferenciado de gasto total como proporción del PBI.

### 1.1. Las turbulencias de la transición (1980/1986).

La serie utilizada para nuestro estudio se inicia en el año 1980. Como adelantamos, se trata de un momento en que ya se encontraba en despliegue el ciclo de ajuste en el Estado, pero, independientemente de los cambios ocurridos, la asignación del gasto aún guardaba una estructura general que tenía muchos puntos de contacto con el período keynesiano/benefactor que se estaba dejando atrás. En esta fase histórica, iniciada en la década del '30 del siglo pasado, el Estado argentino multiplicó sus formas de intervención como garante del ciclo económico a través de regulaciones y del parque de empresas públicas.

---

<sup>5</sup> Tomamos ese año como base, porque se lo suele considerar el último año "normal" de la fase keynesiana, antes de su crisis, que tiene su primer estallido con el llamado "Rodrigazo", en junio de 1975.



El dato más relevante de los años bajo estudio (1980/86) es la inconsistencia de la recta de ajuste con respecto a los resultados concretos de cada año lo que, justamente, ha hecho que cataloguemos como “turbulenta” a esta etapa.

En los comienzos de la década del '80 gobernaba el país la dictadura autodenominada “Proceso de Reorganización Nacional”. Su Ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz, había hecho de la reducción del gasto público uno de los principales objetivos del gobierno, pero tales propósitos habían quedado enredados en la interna de las Fuerzas Armadas y en los planes guerreros de la Junta Militar, máxima autoridad del gobierno (Canelo, 2008).



En este contexto, en el año 1981 se desata la llamada “Crisis de la Deuda Latinoamericana” que generó una aguda perturbación de las cuentas fiscales: la reducción del gasto público total que se observa en los años 1982/3 -que lo llevó a su registro más bajo en toda la serie- se debió más a este desquicio general que al éxito de un plan para restringir las erogaciones estatales.

Las turbulencias y desequilibrios que venimos describiendo fueron también el sino principal de la primera etapa del gobierno de la recuperación constitucional. Frente a ellas, el Presidente Alfonsín buscó reconstituir el modelo keynesiano -de incremento del gasto público- de la mano de su Ministro de Economía, Bernardo Grinspun.

Ante el fracaso del plan económico, las presiones de los organismos multilaterales y las turbulencias internas, se lanzó el Plan Austral: un viraje a la defensiva -negociación con los organismos multilaterales, alianza con los llamados “capitanes de la industria” y puesta en marcha de reformas incrementales- que luego de un comienzo promisorio, se irían degradando hasta demoler la capacidad de respuesta del gobierno. Es en los dos últimos años del período presidencial (1988/89) cuando comienza una pertinaz baja del gasto estatal que implica, en nuestro análisis, el inicio de la siguiente fase histórica.

## **1.2. El ajuste estructural y la reducción del gasto (1987 – 2004)**

El elemento distintivo de la fase es el continuado descenso del gasto estatal como porcentaje del PBI. Este sesgo se mantiene hasta el año 1997, cuando el nivel de gasto cambia de tendencia como respuesta a la creciente depresión que, finalmente, hará estallar el modelo en el año 2001. En el siguiente trienio (2002/04), las perturbaciones desatadas por la salida del régimen neoliberal generarán un nuevo proceso de reducción del gasto estatal.

Como adelantamos, el inicio de la etapa está vinculado con el bajo desempeño de la economía en los años de la presidencia de Raúl Alfonsín, que en sus últimos tramos no pudo mantener el control, llegando a un episodio hiperinflacionario.

Si en los últimos años de la presidencia radical se postuló un ajuste incremental frente a las complicaciones económicas y fiscales, durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) estas políticas se llevaron adelante como parte de un plan dirigido a replantear integralmente el papel del Estado en la organización económica y social del país.

Instalar el programa neoliberal fue una tarea compleja que demandó casi dos años de gobierno y que en algunos momentos estuvo al borde de fracasar. No debe perderse de vista que el Presidente había triunfado en los comicios de 1989 con un proyecto de gobierno que estaba en las antípodas del que finalmente llevó adelante.

El *set* de políticas ajustadoras recién pudo consolidarse en el año 1991, con la asunción del Ministro de Economía Cavallo y la puesta en marcha de un nuevo régimen monetario conocido como *convertibilidad*. Con esta regla de conversión monetaria se logró domar una tenaz inflación: si desde 1954 el incremento de precios fue superior al dígito anual, con varios episodios hiperinflacionarios, desde 1993 se redujo drásticamente y desde 1995 fue inferior al 2% anual. Asimismo, la economía, luego de varios años de estancamiento tuvo tres años de vigoroso crecimiento.

Amparado en estos logros, el Gobierno pudo avanzar en medidas tales como la apertura generalizada del comercio exterior y del movimiento de capitales, la reorganización del sistema tributario y la desestructuración de instituciones que, en el esquema keynesiano, se dirigían a redistribuir el ingreso y garantizar el pleno empleo.

El avance en las políticas neoliberales durante la presidencia de Carlos Menem fue de tal nivel de profundidad que, según el análisis de los organismos multilaterales de crédito, tuvo pocos parangones en el mundo<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> El Secretario de Estado de los EE. UU., Nicholas Brady, dijo en agosto de 1993: "En ninguna otra parte el progreso ha sido tan drástico como en la Argentina" (Citado por Kulfas y Schorr, 2003).

Debe hacerse notar que aún en sus momentos de éxito -medido en resultados electorales, reducción de la inflación y tasas de crecimiento económico- el período se caracterizó por una redistribución regresiva del ingreso y registros sociales negativos, especialmente en lo relativo al empleo. Como veremos, esto tuvo su correlato en la evolución del gasto social.

En lo que hace al Estado, se lanzó una ambiciosa reforma sobre tres ejes: la privatización de empresas públicas, la desregulación económica y las descentralizaciones por la vía de transferencia de funciones desde la Nación a las Provincias<sup>7</sup>. Las dos primeras tendrán un reflejo impactante en la evolución del gasto en general y en la finalidad “Servicios Económicos” en particular.

Dentro de las privatizaciones interesa destacar, por el volumen de gasto involucrado, la organización de un sistema mixto de jubilaciones y pensiones. Si bien los montos sedicentemente bajos de las jubilaciones hicieron que el gasto previsional del gobierno Nacional no tuviera un gran incremento -pasó de 5,8% del PBI en 1993 a 6.3% en el año 2000, al mismo tiempo que se pasaban a Nación 14 cajas provinciales- se originó un desbalance de proporciones, pues los aportes de los principales sueldos fueron para las AFJP quienes, en la iniciación del sistema, necesariamente tenían a su cargo un porcentaje muy pequeño de jubilados.

Hacia 1997 el modelo comenzó a mostrar signos de agotamiento, con una decadencia que abarcó los últimos dos años de la presidencia de Carlos Menem (1998-99) -ya en el ocaso de su segundo mandato y fracasado el proyecto de reelección- y también el abortado período presidencial de su sucesor, Fernando de la Rúa (1999-2001). La obligada salida del régimen de convertibilidad (año 2002) estuvo acompañada por una crisis de proporciones, que obligó la renuncia presidencial y descontroló las cuentas fiscales y económicas.

---

<sup>7</sup> El cambio de la división del trabajo entre Nación, Provincias y Municipios es otro capítulo relevante de las transformaciones estatales de los últimos 40 años. No tenemos espacio para desarrollar el tema aquí, hicimos algunos adelantos al respecto en Cao, Rey y Serafinoff (2016) y Cao (2019).

### 1.3. La recuperación estatal (2005/2022)

La desordenada salida de la crisis del modelo neoliberal hizo estallar una serie de ideas y estructuras políticas que se habían ido consolidando durante la década del '90. En este marco, recién avanzado el año 2004 los registros estatales comenzaron a mostrar signos de estabilidad y de consolidación de una nueva frase estatal.

Para alcanzar este nuevo equilibrio fue clave que la importante devaluación del peso se articulara con un ciclo alcista de materias primas en el mercado mundial, lo que generó un excedente de ingresos en sectores exportadores que fue parcialmente capturado por el Estado por la vía de las retenciones a las exportaciones.

Con estos fondos, el gobierno desplegó una estrategia estatal radicalmente diferente de la que venía de la etapa anterior y que, en algunos aspectos, retomó elementos del modelo keynesiano/benefactor. Así, se propugnó la intervención estatal tanto en lo económico -desarrollo industrial y tecnológico, y nacionalizaciones selectivas- como en lo social, bajo el doble objetivo de sostener un cierto nivel de demanda agregada y de ganar legitimidad social.

Dentro del *set* de medidas llevadas adelante, destacamos las políticas de congelamiento de tarifas de servicios públicos, surgida en los primeros años de gobierno de este ciclo. Por el efecto combinado de la crisis económica del 2001, la devaluación y los sistemas regulatorios que garantizaban precios internacionales, el nivel tarifario se había tornado insostenible para una parte importante de la población. Veremos que, con el correr del tiempo, estas medidas tendrían importante impacto en la evolución del gasto en servicios económicos.

Otro elemento clave para analizar el ciclo alcista del gasto tiene que ver con el sistema de previsión social. Este sistema -privatizado en el ciclo anterior- había resultado en que más de la mitad de los adultos que llegaban a la edad jubilatoria se quedaran sin ingresos. La creciente intervención estatal y, finalmente, su estatización, explica una porción importante del incremento del gasto social.

La ampliación del activismo estatal tuvo una primera etapa con una importante dinámica económica que luego de la crisis mundial del año 2008, se ralentizó. En

el nuevo escenario -que combinó una coyuntura internacional hostil y un escenario político interno crecientemente polarizado- se verificó una menor tasa de crecimiento económico, tensiones inflacionarias y una creciente fuga de divisas que agudizó la llamada “restricción externa”.

En 2015, asumió un gobierno con ideas similares a las desarrolladas durante la última década del siglo pasado, es decir, con una orientación menos proclive a la intervención estatal. De esta forma, se produjeron cambios en la evolución del gasto total como porcentaje del PBI, los que vistos desde las finalidades, muestran una reducción del gasto en servicios económicos, descenso que fue parcialmente compensado por el incremento en las erogaciones dirigidos a los servicios de la deuda pública y el sistema previsional.

En 2019, nuevamente las elecciones determinaron un cambio de signo político en la máxima magistratura del país. Si bien desde el gobierno se postuló retomar las políticas nacionales/populares, la evolución presupuestaria estuvo condicionada por una continuada crisis económica, el impacto de la pandemia de COVID-19 y una pertinaz sequía que agudizó la escasez de divisas internacionales.

De esta forma, en los últimos siete años analizados (2015-2022), la evolución del gasto muestra tendencias indefinidas, aunque muchos analistas consideran estas turbulencias como señales del inicio de una nueva fase histórica.

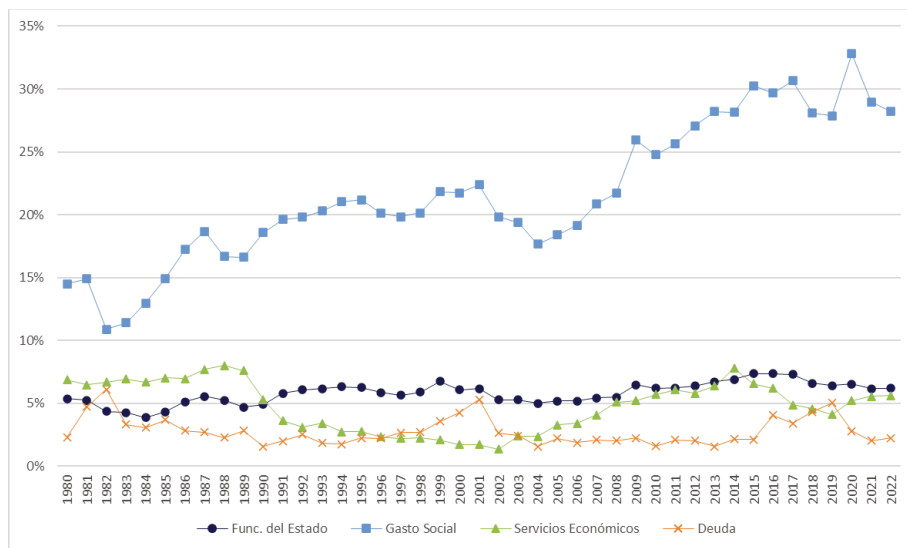
## **2. Los temas a los que se aplicó el presupuesto**

### **2.1. La evolución del gasto estatal por finalidades**

Realizamos en esta sección una primera aproximación al gasto estatal por finalidades como porcentaje del PBI. Presentamos dos gráficos, pues la diferente escala en que se mueve el Gasto Social desdibuja las variaciones de los otros tres ítems (Servicios Económicos, Funcionamiento del Estado y Deuda Pública).

El dato cuantitativo más relevante remite al Gasto Social, que si al inicio de la serie era la finalidad mayor, no hizo más que aumentar. Esta tendencia creciente se pausa en ocasión de las crisis: del ocaso de la dictadura (1982/3), de la hiperin-

**Figura 2.**  
Evolución del gasto por finalidad como % del PBI - Años 1980 a 2022  
a) por finalidad

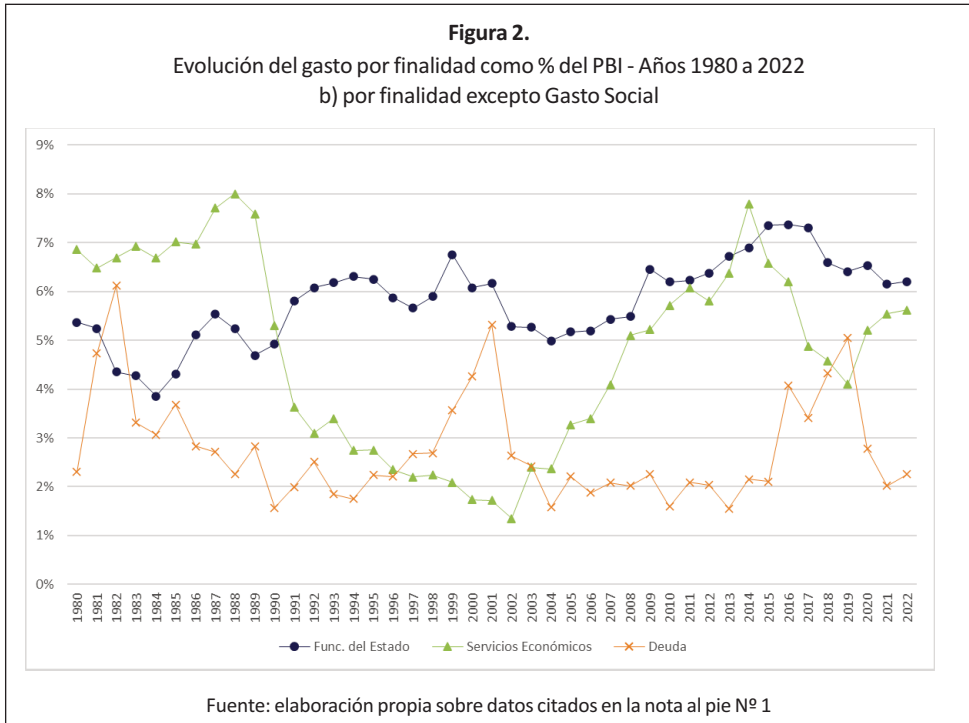


Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 1

flación del último tramo alfonsinista (1989/90), a la salida de la crisis de fin de siglo (2001/5) y las turbulencias post 2015 (Figura N° 2a).

El gasto en servicios económicos, por su parte, se caracteriza por ser el que marca, con mayor claridad, las tres fases históricas. En tal sentido, es notorio su descenso global, el que se produce, centralmente, entre los años 1989/2002. A partir de ese momento se genera una recuperación que encuentra su pico en 2014, cuando comienza nuevamente un descenso que se profundiza con el cambio de gobierno de 2015.

El gasto en Funcionamiento del Estado, por su parte, presenta oscilaciones que, vistas en comparación, son muy inferiores a las de las otras tres finalidades.



En sentido contrario, la deuda presenta un comportamiento altamente inestable, con un mínimo ente los años 2004/2015 y tres picos notorios: 1981/3, 1999/2001 y 2016/20 (Figura N° 2b).

Analizamos a continuación, con algún detalle, las variaciones del gasto en cada una de las fases históricas.

## 2.2. El gasto por función en la fase turbulenta

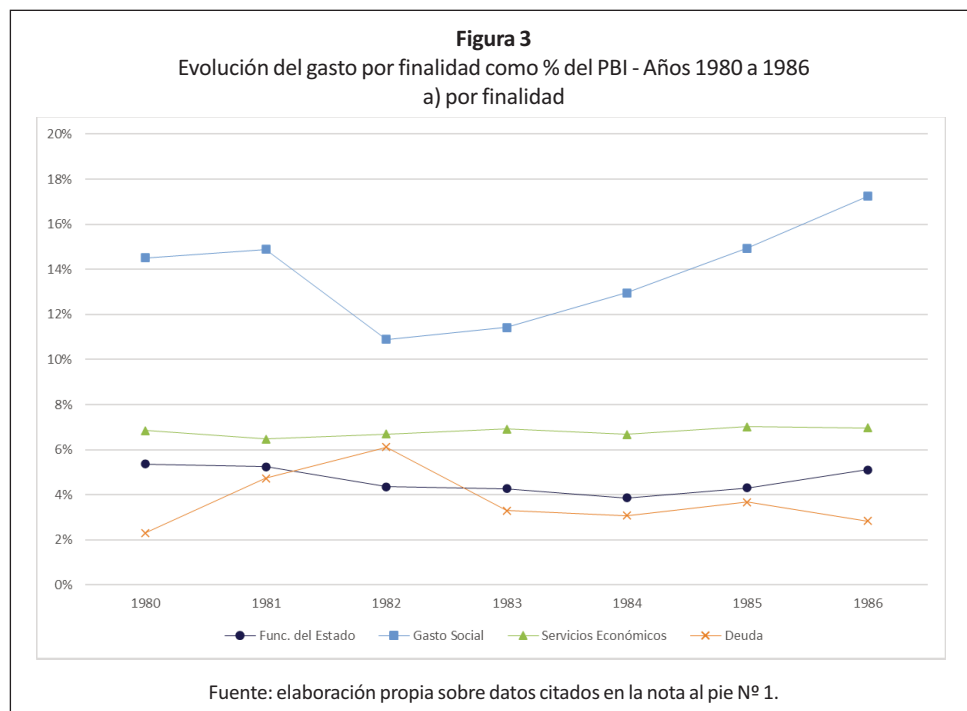
En la Figura N° 3 se ve la evolución de los gastos por finalidad durante la fase turbulenta, que tiene dos sub etapas diferenciadas: los últimos tres años de la dictadura militar (1980/83) y los tres primeros del primer gobierno del retorno democrático (1984/86).

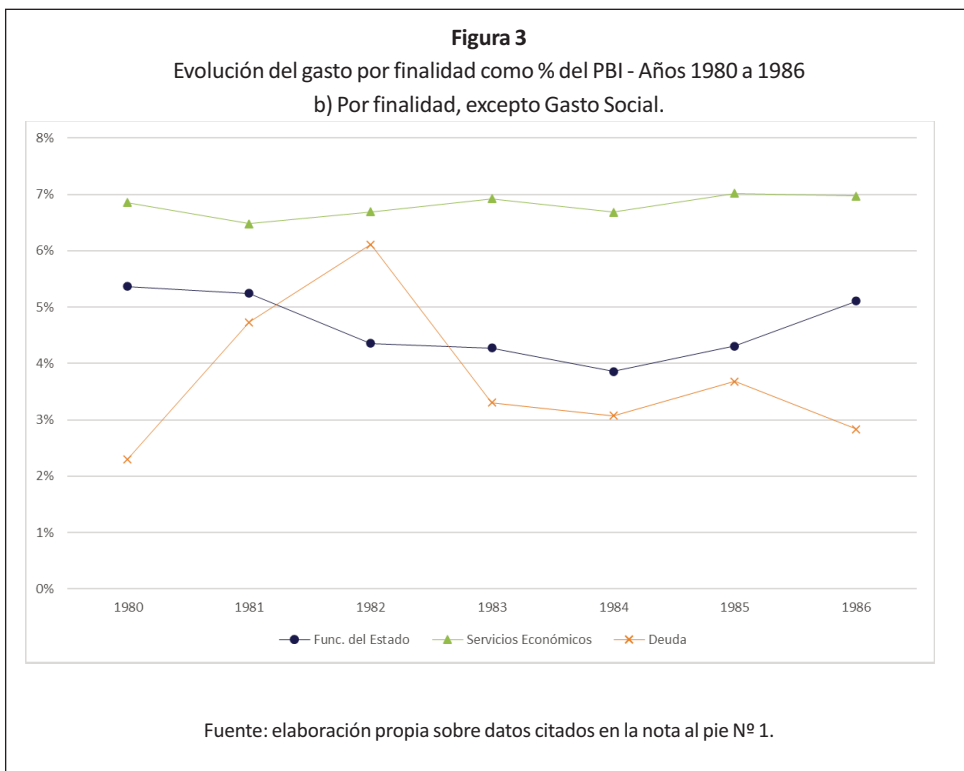


Las variaciones más importantes remiten a la evolución del gasto social y de la deuda que siguen una trayectoria inversa. El gasto social se derrumba en un 40% entre los años 1980/2; los servicios pagados por la deuda llegaron a ser 6,1% del PBI en el año 1982 y fueron casi un 50% mayores al gasto en Funcionamiento del Estado, a pesar de que este último, como veremos, estaba en un nivel bastante alto, empujado por los diferentes aprestos bélicos.

Las erogaciones de la finalidad “Servicios Económicos” aparece como la más estable, con una tendencia levemente creciente. Esto es de destacar porque en las otras dos fases históricas será la que presente mayores variaciones, con un resultado final decreciente.

En suma, acorde con la idea de una fase turbulenta, las finalidades se mueven de una forma diferenciada a lo que ocurre en el resto de las cuatro décadas bajo estudio.





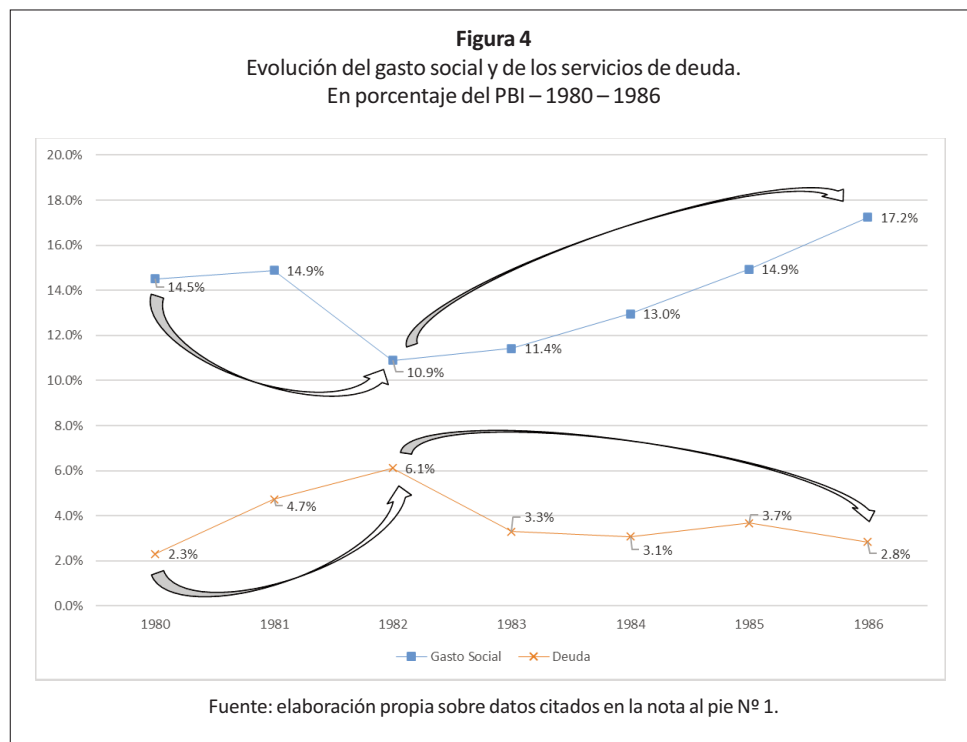
En la Figura Nº 4 se pone el foco de atención en el funcionamiento inverso entre deuda y gasto social.

En los primeros tres años, el gasto social evoluciona en el sentido de compensar la crisis de la deuda y se reduce desde el 14,5% hasta el 10,9% del PBI. Desde la recuperación de la democracia se invierte este proceso: sube el gasto social y bajan las erogaciones por los servicios de la deuda.

En la primera fase (1980/82) los dos movimientos fueron casi equivalentes, pero en la segunda (1983/6) la recuperación del gasto social duplica con creces la reducción del gasto en servicios de la deuda, por lo que resulta en un incremento del total del gasto

Si analizamos las funciones que componen la finalidad Gasto Social, veremos que el principal rubro que explica esta oscilación es el gasto en Previsión Social, que primero baja un 40% (1980/2) y luego casi se duplica (1983/6).

En menor medida ocurre otro tanto con las funciones de Salud y Educación; no hay que perder de vista que en estas dos funciones tienen una alta incidencia las remuneraciones salariales, que tuvieron una baja exorbitante durante toda la dictadura militar<sup>8</sup>. Terminado el gobierno de facto, era esperable que esos registros se recuperaran en alguna medida.



<sup>8</sup> Müller (2002: 172) calcula que, tomando como base 100 al año 1969 -que era un año de remuneración promedio de los '60-, las remuneraciones generales durante toda la dictadura no llegaban a 70 y en el año 1982 eran de 57. El salario público se habría reducido aún más.

La relativa estabilidad en el gasto en Funcionamiento del Estado oculta una serie de cambios y transformaciones. El dato más notorio es el alto grado de incidencia del gasto militar y de seguridad que llegó hasta el 64% de las erogaciones en Funcionamiento del Estado en el año 1982 (Figura N° 5). El nivel de gasto en esta finalidad se justificó a partir del “terrorismo estatal contrainsurgente”, las crecientes tensiones con Chile debido al diferendo territorial por el Canal de Beagle y, finalmente, por la negligente operación de ocupación de las irredentas Islas Malvinas.

### 2.2.1 1987 - 2004: un ajuste con epicentro en los servicios económicos

El dato clave de la etapa de ajuste es la reducción vertical del Gasto en Servicios Económicos, el cual sufre una caída del 80,3% en términos de su incidencia en el PBI. Esta evolución es consecuencia de las políticas de privatización y desregulación -y la subsiguiente desaparición de las organizaciones reguladoras como, por ejemplo, la Junta Nacional de Granos- llevadas adelante por el gobierno del Presidente Menem.

El Gasto Público Social, por su parte, tuvo un desempeño levemente creciente, más allá de que el resultado final fue de una reducción originada en la debacle general de las cuentas públicas que siguió a la crisis del 2001.

**Figura 5**  
Gasto en Funcionamiento del Estado en % PBI y participación por función.  
1980-1982

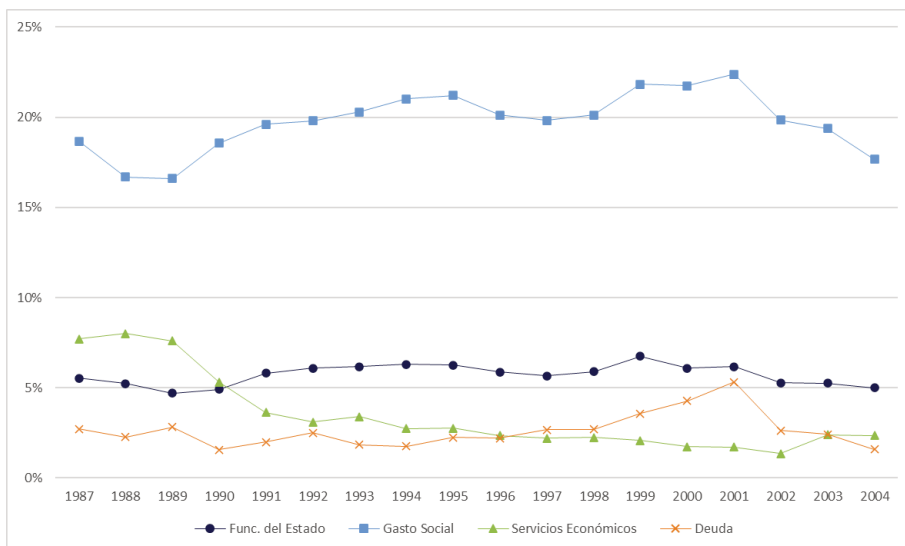
Finalidad y Función	En % del PBI			En % de Funcionamiento del Estado		
	1980	1981	1982	1980	1981	1982
I.FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	5.37	5.24	4.35	100%	100%	100%
I.1. Administración general	1.85	1.85	1.33	34%	35%	31%
I.2. Justicia	0.33	0.29	0.22	6%	5%	5%
I.3. Defensa y seguridad	3.19	3.11	2.80	59%	59%	64%
I.3.1. Defensa	1.67	1.78	1.88	31%	34%	43%
I.3.2. Seguridad	1.53	1.33	0.92	28%	25%	21%

Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 1.

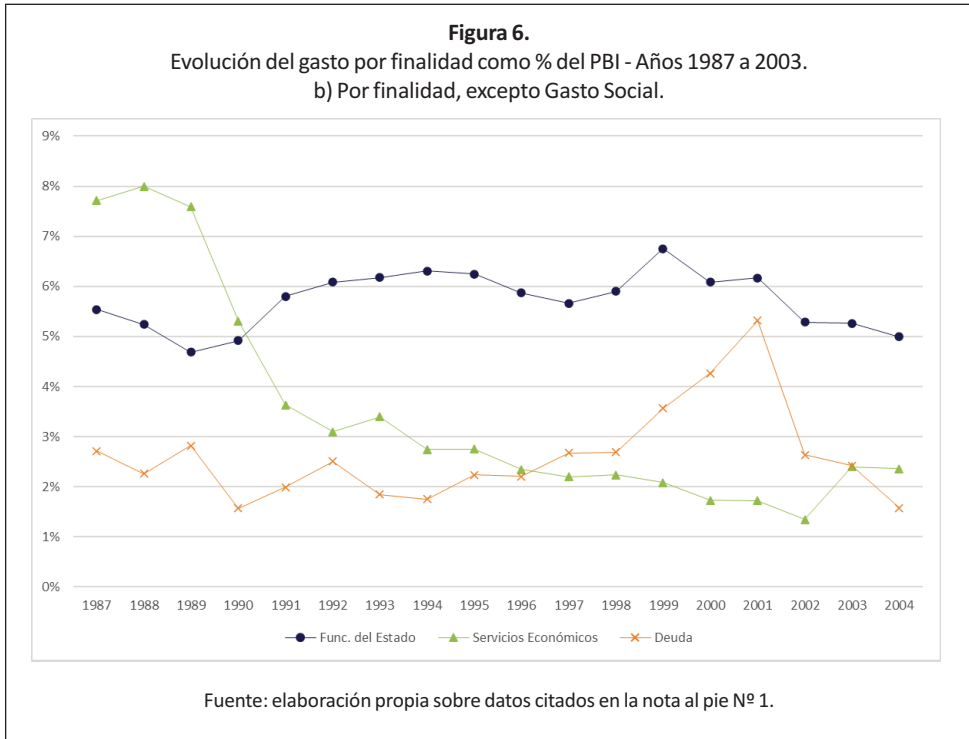
En lo que hace a los servicios de la deuda, se destacan los altibajos: tiene una situación relativamente estable hasta el año 1998, para comenzar un crecimiento sostenido a partir de allí. La *debacle* fiscal del 2001 tiene en la deuda buena parte de su explicación.

Por último, la finalidad Funcionamiento del Estado presenta un derrotero menos oscilante que las otras finalidades y termina con una reducción del orden del 10% respecto al primer año de la serie. Es de hacer notar que esta reducción tiene más que ver con la creciente depresión fiscal -que fue creciente a partir de 1999- que con el impacto de las políticas de reforma estatal, cuyo epicentro estuvo en los inicios de los '90 {Figura N° 6 a) y b)}.

**Figura 6.**  
Evolución del gasto por finalidad como % del PBI - Años 1987 a 2003.  
a) Por finalidad.



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 1.



Centremos ahora el foco de atención en el desempeño diferencial del gasto social y del gasto en Servicios Económicos<sup>9</sup>. Recordemos que según la fórmula del “Estado Mínimo”, era necesario minimizar la intervención en ambos aspectos.

Siguiendo el análisis de Isuani (1991, 2007), la evolución dispar se origina en las diferentes funcionalidades y en los distintos actores vinculados, respectivamente, al Estado Benefactor (EB, ligado al gasto social) y al Estado Keynesiano (EK, ligado al gasto en servicios económicos).

<sup>9</sup> Se trata el tema con detalle en Cao y Vaca (2018).

Así, mientras el primero se dirige a operar sobre la variable política -dotar de legitimidad y apoyo a un sistema político que surge del sufragio- el segundo se vincula con un proyecto de desarrollo y con el objetivo de asistir a ciertos sectores productivos.

Cuando una parte de los agentes económicos que sostenían el Estado Keynesiano dejaron de considerarlo necesario -grandes empresas, que comenzaron a operar a escala global- y la otra parte se debilitó -sindicatos, segmentos de la burguesía industrial dirigida al mercado interno, promotores del proyecto político desarrollista- se desplegaron reformas -traumáticas, complejas, con marchas y contra-marchas, pero efectivas al fin- que terminaron con la desaparición de amplios segmentos del EK.

Esta situación explica la viabilidad de las privatizaciones, las concesiones de emprendimientos públicos y la liquidación -o reducción a la ineficacia- de un importante número de organismos dirigidos a la regulación de la producción. El resultado es un potente ajuste: el gasto en Servicios Económicos se redujo 6,5% de PBI.

En el caso del EB, por su parte, fue imposible avanzar en su desmonte por dos razones:

- Su existencia había establecido beneficios sociales garantizados jurídicamente, e incorporados como derechos adquiridos en la conciencia de la población, y
- El ajuste estructural, con sus resultados de polarización social aún en los momentos en que mostraba un dinamismo notable, recurrió a su incremento -a despecho de que esto no estaba en su ideario- para sostener la gobernabilidad y la nueva gobernanza en construcción.

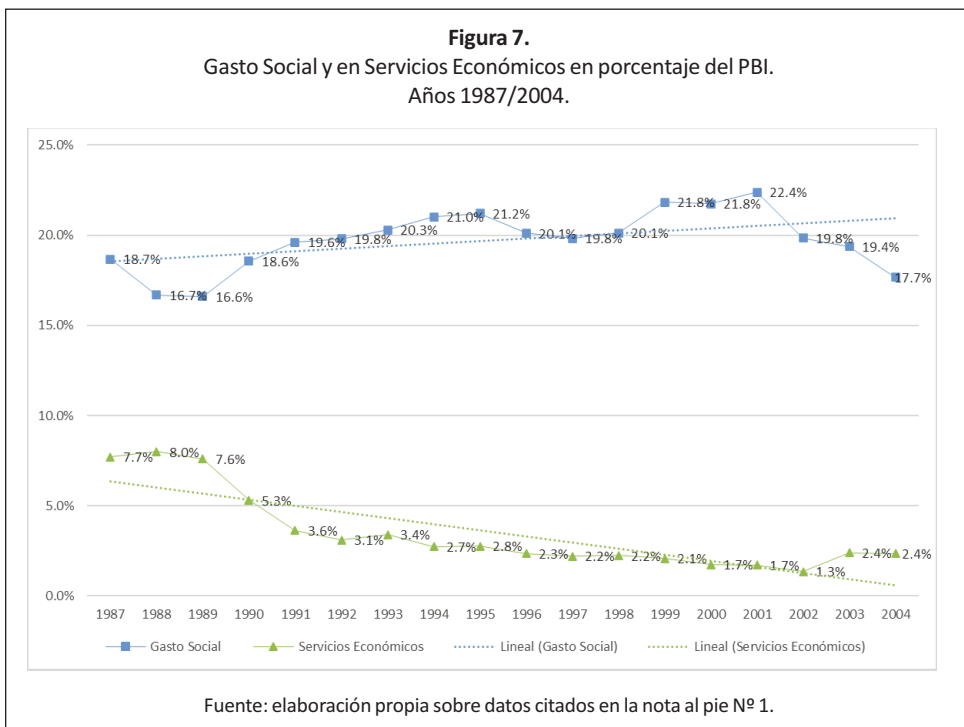
Nótese la facilidad con que la dictadura pudo avanzar sobre el gasto social: era parte de su peculiar relación con la estructura jurídica del país y también de su visión de la previsión social que, vale recordar, sostenía regímenes de privilegio para personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.



En suma, en el escenario político de los '90, los actores sociales ligados al proyecto desarrollista no pudieron impedir el desmantelamiento del EK, *a contrario sensu* de lo que ocurría en lo social, en donde las cláusulas institucionales y las necesidades de legitimidad resultaron ser un antídoto para los intentos de avanzar en la contracción del EB (Figura N° 7). Es de hacer notar la privatización del sistema previsional, que tuvo un impacto relevante sobre los ingresos estatales - situación que no tenemos espacio para analizar aquí- y que tuvo importantes consecuencias en el período siguiente.

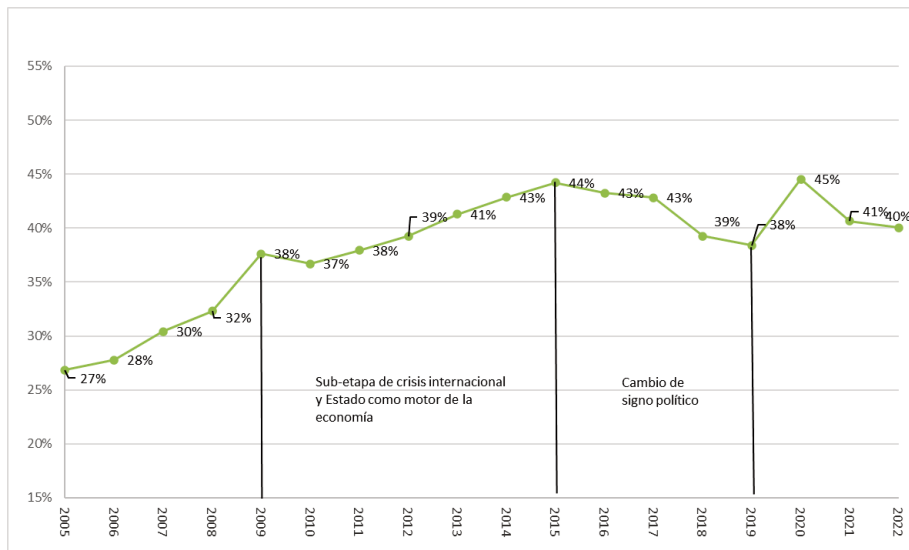
### 2.3. Los cambios en las funciones desde 2004.

Como vimos, el dato sobresaliente de la fase que se inicia en el año 2002 es la tendencia hacia una recuperación del gasto estatal. Dentro de ella pueden diferenciarse tres subetapas (Figura N° 8):



1. 2005/2008: el incremento de la intervención estatal es paralelo al rápido crecimiento de la economía del país. Hay una expansión promedio del PBI del 8%.
2. 2009/2015: el Estado sigue creciendo y aparece como motor de la economía ante las rigideces del modelo puesto en marcha y turbulencias originadas en la crisis mundial. Se ralentiza el crecimiento (promedio positivo del 1,7% en los ocho años).
3. 2016/2022: se ingresa en una etapa de turbulencias, con marchas y contramarchas, con un descenso y rebote del producto del orden del 10% por la pandemia, (años 2020 y 2021) en el marco de un PBI casi estable (promedio positivo del 0,22% en los siete años).

**Figura 8.**  
Evolución del gasto estatal consolidado sin servicios de la deuda.  
En porcentaje del PBI. Años 2004 a 2022.



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 1.

En términos de finalidades, el dato más destacable es el incremento del gasto social, que mantiene la tendencia creciente a lo largo de toda la serie, inclusive después del año 2015, cuando el discurso del nuevo gobierno promovía una reducción de las erogaciones estatales.

Una parte importante de esta evolución creciente se explica por la necesidad de dar una respuesta a la crisis generada por la privatización del sistema jubilatorio: hacia el año 2003 sólo un 43% de los ocupados hacían aportes al sistema integrado de jubilaciones y pensiones (Cetrángolo y Grushka, 2004) lo que preanunciaba que la gran mayoría de la población no iba a poder acceder a beneficios previsionales. Adicionalmente, muchos de quienes lo hacían accedían a beneficios mínimos, que estaban por debajo del costo de la canasta familiar. Operar sobre esta situación generó que el gasto en previsión social se haya incrementado en casi seis puntos del PBI entre 2005 y 2022 y explica alrededor de la mitad del incremento del gasto social.

Otro dato relevante es la baja incidencia de la deuda que llega hasta el cambio de gobierno (año 2015), momento en que se observa un importante cambio de tendencia con el nuevo signo político que asume el Ejecutivo Nacional.

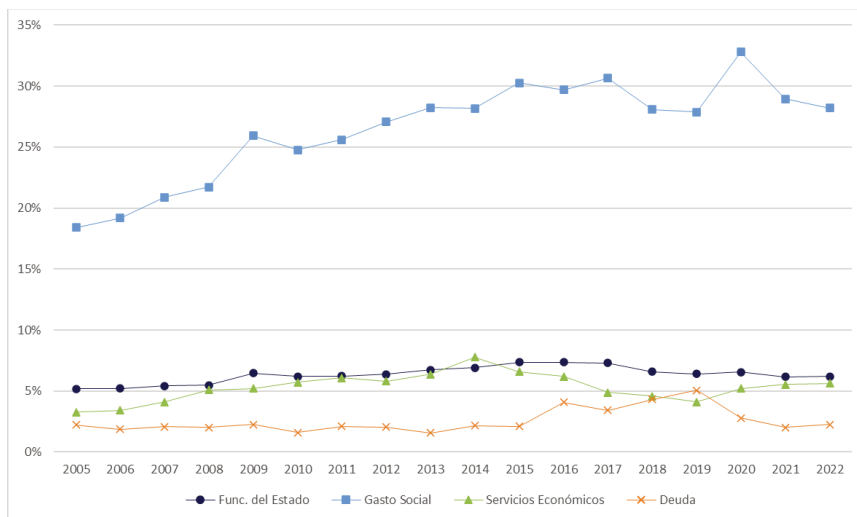
Algo similar -pero con sentido inverso: primero sube y luego baja- ocurre con el gasto en servicios económicos, cuya alza alcanza su cenit en el año 2014. Debe destacarse la diferencia de este gasto con el adelantado en la etapa bienestarista / keynesiana: la recuperación que se observa en la figura no tiene su justificación principal en las empresas estatales, sino en las citadas políticas de subsidio a las tarifas de gas, electricidad y transporte. El descenso a partir del año 2014 tiene que ver justamente con que habían comenzado las políticas de reducción de los citados subsidios<sup>10</sup>.

Por último, y como continuidad con lo ocurrido en los períodos anteriores, se destaca la relativa estabilidad del gasto en Funcionamiento del Estado (Figura N° 9).

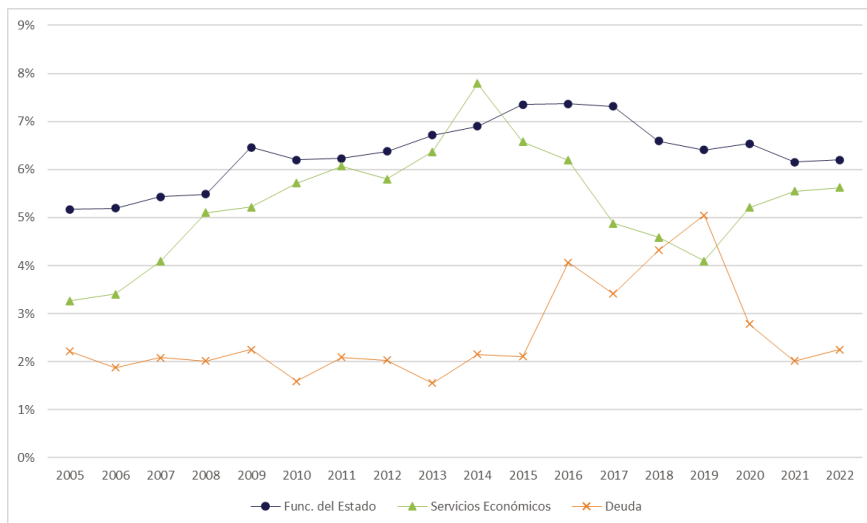
---

<sup>10</sup> También en una importante recuperación de la inversión pública.

**Figura 9.**  
Evolución del gasto por finalidad como % del PBI - Años 2004 a 2022.  
a) Por finalidad.



b) Por finalidad, excepto Gasto Social.



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 1.

### 3. Finalidades y funciones en 1980 y 2022.

En esta sección analizaremos el primer y último año de la serie bajo estudio - años 1980 y 2022- en tres de las cuatro finalidades<sup>11</sup> y algunas funciones escogidas. La idea es comparar los dos ejercicios de manera puntual, de manera tal que salgan a la luz las principales transformaciones ocurridas.

Realizaremos dos análisis medidos en términos de porcentaje del PBI:

- en términos relativos, como porcentaje del total del gasto, y
- en términos absolutos, como diferencia entre el inicio y el fin de la serie.

En el caso a) lo primero que salta a la vista es la homogeneidad de las funciones con respecto a las finalidades. Las funciones que más crecen son las referidas al Gasto Social, las de funcionamiento del Estado ocupan una franja intermedia y las de Servicios Económicos directamente decrecen (Figura N° 10).

Como ya se adelantó, el principal impulsor del Gasto Social fue el destinado a la previsión social, siguiendo un fenómeno que tiene resonancias de orden mundial (originadas, entre otras causas, en el incremento de la esperanza de vida) y otras de orden local (la cuasi universalización de la cobertura decidida a partir de la re estatización del sistema por la ley 26.425 de noviembre del 2008).

En el caso de Educación, Cultura y Ciencia y Técnica también está emparentado con fenómenos de orden mundial, que en el caso argentino se refuerzan por el potente carácter estatal del sector, que absorbió el grueso de la expansión de la matrícula en todos los niveles, particularmente en la educación media y superior (Universitaria y No Universitaria).

Algo parecido explica el desenvolvimiento del renglón Salud: la expansión de servicios sanitarios que se consideran básicos, que promovió más servicios tanto en el sistema público como en el de las obras sociales.

---

<sup>11</sup> El tema deuda tiene un recorrido tan variable que hace que la perspectiva “entre puntas” sea poco fecunda.

La única excepción flagrante a esta regla es el caso de Defensa, que pese a ser parte de la Finalidad “Funcionamiento del Estado” es la función que muestra mayor descenso absoluto: pasa de un gasto equivalente 1,67% del PBI a menos de medio punto. Este cambio no sólo es indicador de un cambio muy relevante para el Estado -y por la histórica intrusión de los militares en la vida local, del proceso sociopolítico nacional- sino que reformula el lugar de las FF.AA. argentinas en el ámbito regional. Para dar una idea de lo que decimos, hacia 1980 la comparación de Argentina y Chile del gasto en defensa medido en dólares presentaba un desequilibrio a favor del primero de 4,4 a 1. En el año 2023 esta relación era de 0.9 a 1 (el gasto de defensa de Chile era superior al de la Argentina)<sup>12</sup>.

Otro elemento notable de la perspectiva global es que el incremento de las funciones de la finalidad social son más que equivalentes al incremento total del gasto. Las otras funciones se equilibran entre sí: el descenso en la función defensa agregado al de las cuatro funciones de Servicios Económicos (-1,34; - 0,81; - 0,32 -; 0,29 = -2.76% de PBI) más que se equilibra con el incremento de Justicia, Administración General, Seguridad y Energía y Combustible (+0.84; + 0,69; +0.63; +0.18 = +2.34% de PBI) (Figura N° 10).

Dentro de la situación de cada una de las funciones, el caso que se destaca nítidamente es el referido a previsión social, que pasa de un 5,18 a 10,05% del PBI; este solo caso explica casi el 40% del incremento del gasto. Como vimos, gran parte de ese incremento ocurrió entre los años 2002 y 2022.

Luego de la situación previsional, los rubros más importantes para explicar el incremento del gasto son los rubros de Otros gastos sociales, Salud -medido como el gasto del subsistema público más el de las obras sociales- y Educación. Alrededor del 20% del incremento total lo explica cada uno de ellos.

Veamos ahora el incremento del gasto en términos relativos, lo que nos permite afinar el análisis en lo referido a los sectores ganadores y perdedores. En este caso, también presentaremos algunas funciones escogidas.

---

<sup>12</sup> Elaboración propia sobre datos del SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute <https://milex.sipri.org/sipri>).

**Figura 10**  
**Gasto por finalidades escogidas (sin deuda)**  
 En % del PBI y como % de incremento del gasto - Años 1980 / 2022.

FUNCIÓN	1980	2022	Diferencia	%	% acumulado
GASTO PÚBLICO (SIN DEUDA)	26.76	40.02	13.27	100%	100%
II.6. Previsión social	5.18	10.05	4.87	36.7%	36.7%
II.2. Salud. INNSJ y Obras Sociales	3.18	6.11	2.93	22.1%	58.8%
II.1. Educación. cultura y ciencia y técnica	2.99	5.43	2.44	18.4%	77.2%
II.5. Promoción y asistencia social	0.74	2.86	2.12	16.0%	93.2%
II. Resto de gastos sociales	2.43	3.75	1.32	10.0%	103.2%
I.2. Justicia	0.33	1.17	0.84	6.3%	109.5%
I.1. Administración general	1.85	2.54	0.69	5.2%	114.7%
I.3.1 Seguridad	1.53	2.16	0.63	4.8%	119.5%
III.2. Energía y combustible	2.42	2.60	0.18	1.4%	120.8%
III.3. Industria	0.45	0.16	-0.29	-2.2%	118.6%
III.4.1. Transporte	2.30	1.98	-0.32	-2.4%	116.2%
III. Resto de gastos en servicios económicos	1.69	0.88	-0.81	-6.1%	110.1%
I.3.2. Defensa	1.67	0.33	-1.34	-10.1%	100.0%

Referencias:

- Funciones del Gasto Social.
- Funciones de Servicios Económicos.
- Funciones de Funcionamiento del Estado. En Anexo 1 detalle de funciones por finalidad.

Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 1.

En este caso se mantiene la tendencia general: relativamente, las funciones que más crecieron fueron las de la Finalidad Gasto Social, y las que más descendieron las de Servicios Económicos, con Funcionamiento Estatal como la más cercana al promedio del gasto total

En términos de anomalía, se destaca nítidamente la evolución del gasto en Justicia, que casi quintuplicó su gasto en términos de PBI. La otra anomalía, es el caso de Defensa, que se repite -ahora en términos absoluto- como la que sufrió mayores recortes.

Si en términos absolutos el mayor incremento estaba en Previsión Social, en términos relativos el ítem que más crece es el de asistencia social. Algo de esto puede originarse en que el dato base (año 1980) se toma en momento dictatorial, que no se caracterizaba particularmente por su sensibilidad social. Pero más que eso, está dando cuenta de las presiones sobre el Estado para amortiguar procesos de exclusión que llevaron a cifras de pobreza muy superiores a los que existían en la etapa keynesiano/benefactora.

Es de hacer notar que la función Defensa y Seguridad tiene dos subfunciones, con cada uno de los rubros citados en su nombre. Si se presentan los datos agregados, parecen mostrar una importante estabilidad. Sin embargo, en su composición tuvieron comportamientos opuestos, cayendo el primero un 74% y creciendo seguridad en un 41% en su participación sobre el producto.

Por último, es de destacar que las erogaciones en Administración General se incrementaron por debajo de lo que fue la evolución del total del gasto.

## Conclusiones

Los datos presentados dan una visión de la situación estatal en las dos dimensiones de análisis -situación general y finalidades y funciones principales- y, en tal sentido, dan respuesta a nuestras preguntas acerca de los aspectos a los que se destinaron los recursos del Estado en los últimos cuarenta y dos años.

Lo primero que surge es que hubo cambios en múltiples sentidos: la visión de una estructura rígida con pocas alteraciones en el tiempo no tiene mayores asideros en el caso argentino.

Los datos analizados parecen confirmar la existencia de tres fases que los autores vienen utilizando en diferentes trabajos:



**Figura 11**

Gasto por funciones y finalidades escogidas (sin deuda).  
En % del PBI e incremento relativo- Años 1980 / 2022.

FINALIDAD / FUNCIÓN	1980	2022	Inc.%
II.5. Promoción y asistencia social	0.74	2.86	289%
<b>I.2. Justicia</b>	<b>0.33</b>	<b>1.17</b>	<b>255%</b>
II. Resto de gastos sociales	3.16	6.61	109%
II.6. Previsión social	5.18	10.05	94%
<b>II. GASTO PÚBLICO SOCIAL</b>	<b>14.51</b>	<b>28.20</b>	<b>94%</b>
II.2. Salud. INNSJ y Obras Sociales	3.18	6.11	92%
II.1. Educación. cultura y ciencia y técnica	2.99	5.43	82%
<b>GASTO TOTAL (SIN DEUDA)</b>	<b>26.73</b>	<b>40.03</b>	<b>50%</b>
<b>I.3.1 Seguridad</b>	<b>1.53</b>	<b>2.16</b>	<b>41%</b>
I.1. Administración general	1.85	2.54	37%
<b>I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO</b>	<b>5.37</b>	<b>6.20</b>	<b>15%</b>
III.2. Energía y combustible	2.42	2.60	7%
III.3.4.1. Transporte	2.30	1.98	-14%
<b>III. GASTO PÚBLICO EN Ss. ECONÓMICOS</b>	<b>6.86</b>	<b>5.62</b>	<b>-18%</b>
III. Resto de gastos en servicios económicos	1.69	0.84	-50%
III.3. Industria	0.45	0.20	-56%
<b>I.3.2. Defensa</b>	<b>1.67</b>	<b>0.33</b>	<b>-80%</b>

Referencias:

- Funciones del Gasto Social.
- Funciones de Servicios Económicos.
- Funciones de Funcionamiento del Estado. En Anexo 1 detalle de Funciones por finalidad.

Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 1.

- en la primera, 1980/86 el gasto público no tiene una direccionalidad clara y priman las turbulencias;
- en la segunda, 1987/2004, era del ajuste estructural, hay una tendencia hacia la reducción de la intervención estatal en servicios económicos, y

- en la tercera, 2005/2015, se revierten las tendencias del ciclo anterior en casi todos los rubros, superando holgadamente el gasto total los datos del inicio de la serie.

La primera fase remite a un período en donde las turbulencias son de tales dimensiones que no puede observarse en el gasto total alguna tendencia definida. Y en el análisis por funciones, la situación errática se repite.

La segunda etapa, por el contrario, muestra un desempeño bastante definido, con una reducción importante del gasto en términos del PBI. Si se lo mira en términos de funciones, se verá que el dato sobresaliente es la reducción del gasto en Servicios Económicos, al mismo tiempo que se mantiene el Gasto Social, tanto en términos relativos como absolutos<sup>13</sup>. Este es un hecho destacable, pues la ortodoxia neoliberal -de la que hacía gala la conducción económica del gobierno- postulaba la necesidad de reducir el gasto estatal tanto en lo económico como en lo social.

La tercera etapa -2002/2015- tiene un recorrido más uniforme: sube continuamente el gasto como porcentaje del PBI. En este sentido, se mantiene la tendencia al incremento del Gasto Social y se revierte la tendencia decreciente en el gasto en Servicios Económicos. Desde el 2015 en adelante parece abrirse una nueva etapa, de contornos todavía difusos.

En cuanto a las finalidades, las principales cuestiones a destacar son las siguientes:

- Se observa que el Gasto Social, ha tenido una tendencia creciente. Lideran este crecimiento los gastos en Previsión Social, Salud, Educación y Promoción y Asistencia Social.
- Los Servicios de la deuda tuvieron a lo largo del período un desempeño muy variable:

---

<sup>13</sup> Esta estabilidad esconde un incremento, ya que en el período se produce la privatización del sistema jubilatorio.

- Su incremento fue de tal magnitud que se convirtió, en buena medida, en el factor explicativo de dos grandes crisis económicas (en el ocaso de la dictadura militar y en la presidencia de Fernando de la Rúa).
- Durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003/15) hay una reducción notoria de los Servicios de la deuda, situación que se revierte en el último bienio bajo análisis. A partir del 2015 se observa un notable incremento de los intereses pagados<sup>14</sup>.
- La finalidad Servicios Económicos es el espacio que explica el éxito del ajuste estructural: su disminución justifica, en mayor parte, la reducción del gasto en el período 1987/2002.
- La evolución se revierte en la etapa populista, originada principalmente en dos situaciones:
  - La recuperación de la inversión pública, que había casi desaparecido en la era neoliberal.
  - El incremento del gasto en Servicios Públicos. En este caso, tomó un formato diferente a su antecesor: no se originó en la re estatización de las empresas, sino que se vinculó principalmente al subsidio a las tarifas de servicios públicos.
- El gasto que se muestra más estable es el relativo al Funcionamiento del Estado. Dentro de las funciones que lo componen, el relativo a la Administración General es el que sigue en mayor medida este patrón de baja variabilidad.
- Paradójicamente, en Funcionamiento del Estado se observan las dos funciones que tienen un comportamiento más alejado de la finalidad a la que pertenecen:

---

<sup>14</sup> Se recuerda que en el gasto público solo figuran los Servicios de la deuda (básicamente intereses devengados). El año 2015 se caracteriza por dar inicio a un nuevo ciclo de toma de deuda; para ver este fenómeno puede visualizarse el stock de deuda (Los datos oficiales al respecto pueden verse aquí: <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/graficos-deuda/evolucion-de-la-deuda-bruta>).

- Justicia, que tiene un incremento exorbitante, muy diferente del resto de las finalidades de Funcionamiento del Estado y solo superada por la función Promoción Social y Asistencia Social.
- Defensa, -esto es, las Fuerzas Armadas-, que largamente es la función con un mayor descenso absoluto y relativo. Es de hacer notar que el descenso del gasto en Defensa es casi simétrico con el incremento del gasto en Seguridad, por lo que la sumatoria de ambas da un resultado casi neutro.

## Bibliografía

Canelo, P. (2008) El Proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone  
- Buenos Aires: Prometeo.

Cao, H. y Vaca, Á. (2018) La evolución de las finalidades del gasto público argentino en el período 1980-2015. Grados de libertad del gobierno e hipótesis determinista, en *Revista de Investigación Interdisciplinaria en Métodos Experimentales, Año 7, Volumen 1, -Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires*

Cao, H. (2019) Los cambios en las funciones de los Estados Provinciales (1980-2015). Un estudio a partir del análisis presupuestario, *Estado Abierto. Revista sobre el Estado la administración y las políticas públicas, Volumen 3 N° 2 - INAP - Buenos Aires.*

Cao, H.; Rey, M. y Serafinoff, V. (2016) Una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino. *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE) N° 27 - Universidad Nacional del Litoral - Santa Fe*

Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004) Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma. *Trabajo presentado en el XVI Seminario Regional de Política Fiscal (26 al 29 de enero de 2004) - CEPAL - Santiago de Chile. Recuperado de <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/13526/OscarCetrangolo2.pdf>, consultado el 12/9/2020.*

- FIEL – Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (1985). El gasto público en la Argentina 1960 – 1983. *Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas*.
- Isuani, A. (1991) Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable?. En Isuani, Ernesto, Lo Vuolo, Rubén y Tenti Fanfani, Emilio El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis - *Miño y Dávila editores. CIEPP – Buenos Aires*.
- Isuani, A. (2007). El Estado de Bienestar argentino: un rígido bien durable, *Mimeo, Buenos Aires*.
- Müller, A. (2002). Desmantelamiento del Estado de Bienestar en la Argentina, *Cuaderno del CEPED N° 6, Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo, Buenos Aires*.
- ONC – Oficina Nacional de Presupuesto (2004). Sector Público No Financiero. Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento 1961-2004. *Oficina Nacional de Presupuesto, Subsecretaría de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Producción*.
- Secretaría de Política Económica (2020) Series de Gasto Público Consolidado por finalidad – función, 1980-2015, *Secretaría de Política Económica, Ministerio de Hacienda, Presidencia de la Nación*.
- Subirats, J. (1989) Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, *INAP, Madrid*.
- True, J.; Jones, B. y Baumgartner, F. (2010) Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de las políticas públicas, en Paul Sabatier (ed.) *Teorías del proceso de las políticas públicas. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires*.
- Viñas, V. (1995) Gasto público en un contexto de transición democrática. *América Latina Hoy, Vol. 11-12, 113-122. Instituto de Iberoamérica- Universidad de Salamanca – Salamanca, España*.

## Anexo I - Clasificadores en Finalidades y Funciones

I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	II. GASTO PÚBLICO SOCIAL	III. GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS ECONÓMICOS	IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA
FUNCIONES ESCOGIDAS			
I.1. Administración general.	II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica.	III.2. Energía y combustible.	
I.2. Justicia.	II.2. Salud, INNSJ y Obras Sociales.	III.3. Industria.	
I.3.1. Seguridad.	II.5. Promoción y asistencia social.	III.4.1. Transporte.	
I.3.2. Defensa.	II.6. Previsión Social.	III.5. Resto gastos en Ss. Ec. (2).	
	II. Resto de Gastos Sociales (1).		

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de Política Económica (2020).

Referencias:

Comprende: II.3. Agua potable y alcantarillado, II.4. Vivienda y urbanismo, II.7. Trabajo, II.8. Otros servicios urbanos.

Comprende: III.1. Producción primaria, III.4.2. Comunicaciones, III.5. Otros gastos en servicios económicos.



 **realidad  
económica**

Nº 370 · AÑO 55

16 de febrero al 31 de marzo de 2025

ISSN 0325-1926

Páginas 45 a 76

---

TRABAJO

## La organización colectiva de los/as trabajadores/as en la era de las plataformas. El caso de Riders Union Bolonia (Rub) y Riders por Derechos Barcelona (RxD)

---

María Ayelén Flores\*

\* Magíster en Desarrollo Internacional por la Universidad de Barcelona. Abogada por la Universidad Nacional del Nordeste. Jefa del Departamento de Investigación de la Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco, R. S. Pena 143, H3506 Resistencia, Chaco. Argentina. [ayelenflores.escgob@gmail.com](mailto:ayelenflores.escgob@gmail.com)

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: agosto de 2023

ACEPTACIÓN: enero de 2025



## Resumen

Este artículo se concentra específicamente en el auge de las plataformas digitales y sus implicancias en la organización colectiva de los trabajadores. En él se analizan dos movimientos sociales de trabajadores informales que surgieron en el ámbito del sector de entrega de alimentos mediante plataformas, Riders Union Bolonia y Riders por Derechos Barcelona; y se concluye que las diferencias en las estrategias de organización colectiva que adoptan se explican principalmente por las respuestas judiciales que obtuvieron a sus primeros reclamos. Sin embargo, a pesar de sus discrepancias tácticas, ambos movimientos se esfuerzan por traer nuevamente al Estado al centro de la escena, reclamando el reconocimiento de sus derechos como trabajadores/as y transmitiendo con éxito el mensaje de que las tecnologías digitales pueden coexistir perfectamente con ingresos dignos, protección social y seguridad laboral.

**Palabras clave:** Economía de plataforma - Sindicalismo de movimientos sociales - Organización colectiva - Trabajadores de entrega de alimentos

## Abstract

### The Collective Organization of Workers in the Platform Era. The Case of Riders Union Bologna (RUB) and Riders por Derechos Barcelona (RxD)

This article focuses on the rise of digital platforms and their implications for the collective organization of workers. It examines two social movements of informal workers that emerged in the food delivery platform sector: Riders Union Bologna and Riders por Derechos Barcelona. The analysis concludes that the differences in their collective organizing strategies can be explained primarily by the judicial responses they received to their initial demands. However, despite their tactical differences, both movements strive to bring the state back to the center of the discussion, demanding recognition of their rights as workers and effectively conveying the message that digital technologies can perfectly coexist with fair wages, social protection, and job security.

**Keywords:** Platform economy - Social movement unionism - Collective organization - Food delivery workers



## Introducción

**E**ste artículo se concentra en el auge de las plataformas digitales y sus implicancias en la organización colectiva de los/as trabajadores/as. Específicamente, se analizan dos experiencias de organización colectiva protagonizadas por *riders*<sup>1</sup>, que surgieron dentro del sector de reparto de comida con el objetivo de defender colectivamente sus demandas por mejores condiciones laborales: Riders Union Bologna (Rub) y Riders por Derechos Barcelona (RxD).

Basándose en narrativas de actores clave, la intención de esta investigación es: a) comprender los motivos detrás de las estrategias de lucha colectiva adoptadas por los trabajadores de plataformas de *delivery* organizados informalmente, es decir, cuáles son los principales factores que determinan la elección de cada camino en particular, y b) indagar, en segundo plano, cómo interactúan con los sindicatos tradicionales y cómo se relacionan con las autoridades públicas.

El argumento principal del documento se puede resumir de la siguiente manera: las diferencias en las estrategias que adoptan pueden explicarse principalmente por las respuestas judiciales que obtuvieron a sus reclamos iniciales. Sin embargo, a pesar de sus discrepancias tácticas, ambos movimientos están esforzándose por traer nuevamente al Estado al centro de la escena, reclamando el reconocimiento de sus identidades y por lo tanto de sus derechos como trabajadores y refutando las narrativas de las plataformas sobre la necesidad de una desregulación laboral. Es decir que se oponen a la retórica relacionada con los efectos negativos que la intervención estatal (a través de la normativa laboral) pueda llegar a tener sobre la innovación digital; transmitiendo con éxito el mensaje de que las tecnologías digitales pueden coexistir perfectamente con la protección social, la seguridad laboral y los ingresos dignos.

---

<sup>1</sup> Término que proviene del inglés y que significa repartidor. A lo largo del artículo se utilizará el término *rider* y repartidor indistintamente.

En las siguientes páginas, se pretenden explorar los factores contextuales que ayudan a explicar los abordajes disímiles que los movimientos sociales de repartidores tienden a adoptar en su lucha colectiva. En otras palabras, ¿por qué los trabajadores informales de plataformas adoptan estrategias diferentes para enfrentar el mismo problema (relativo a las condiciones de trabajo inherentes al modelo de las plataformas)? También se abordarán las siguientes cuestiones: en la construcción de sus estrategias, ¿cómo se relacionan con los sindicatos tradicionales? ¿Qué papel juega el Estado en estas dinámicas?

## Perspectiva teórica

Este artículo contribuye a los estudios sobre “sindicalismo de movimientos sociales”<sup>2</sup> (Seidamn, 2011), enfoque académico que se desarrolló para describir una tendencia de trabajadores informales y mal remunerados, que quedan fuera del marco formal de las relaciones laborales, como así también a apelar a la movilización, a las manifestaciones callejeras y al compromiso político y ciudadano; es decir, a recurrir a un repertorio más amplio (y a veces más caótico o eufórico) de acciones directas y colectivas en comparación con las estrategias de negociación tradicionales de los sindicatos institucionalizados. Desde este enfoque, que surge en un contexto de globalización, cambios en el trabajo y declive de los movimientos sindicales tradicionales, se entiende por *estrategia* a un proceso integral que va más allá de la negociación colectiva tradicional, integrando diversas formas de acción social y política para abordar problemas laborales y sociales. Si bien ese marco conceptual se utiliza principalmente para estudiar experiencias en el Sur Global o en América del Norte, aquí se aplicará a estudios de caso de dos ciudades de Europa occidental.

Los dos movimientos sociales que se analizarán tienen como protagonistas a un grupo de personas que no están subsumidas en la categoría de trabajadores dependientes, pero que reclaman el reconocimiento de esa identidad como su principal reivindicación. Haidar (2020) señala que la motivación principal de los *riders* para movilizarse, se vincula con un estado de malestar generalizado derivado de sus precarias condiciones laborales, la existencia de controles y castigos por

---

<sup>2</sup> En inglés se conoce como *social movement unionism*.

parte de las plataformas, y la imposibilidad de conocer los fundamentos que justifican las sanciones impuestas (o lo que también puede entenderse como falta de transparencia del funcionamiento de los algoritmos).

Las estrategias que siguen al organizarse van desde la judicialización, las manifestaciones callejeras o *logouts*<sup>3</sup> masivos (lo que equivaldría a una huelga o un paro), hasta la formación de coaliciones con el sector público y la constitución de cooperativas (Johnston, 2018; Prassl, 2018; Heiland, 2019). Según la literatura especializada, los motivos por los cuales se inclinan por una u otra táctica pueden ser diversos.

En ese sentido, la dimensión de oportunidad podría significar que la proximidad de aliados potenciales representa una influencia positiva para los esfuerzos de un movimiento social (Zajazk et al. 2018). En ese sentido, este marco podría ayudar a comprender por qué la presencia de políticos comprometidos a nivel local y nacional persuadieron a Rub y RxD a seguir un determinado camino estratégico.

Eggert y Cuggini (2014) demuestran que la clase social juega un papel importante cuando se trata de la participación individual en los movimientos sociales (más específicamente en las manifestaciones callejeras), lo que implica que la composición del movimiento también influye en la estrategia por la que opta. En ese sentido, Miguez y Diana Menendez (2023), al abordar los desafíos para organizarse colectivamente a los que se enfrentan los trabajadores de plataformas en América latina, señalan que la informalidad laboral y el número importante de migrantes venezolanos que caracterizan a los mercados laborales latinoamericanos influyen tanto en la experiencia vivencial de los repartidores como en las tácticas que eligen para visibilizar sus reclamos.

Otras corrientes destacan el papel del contexto de la ciudad a la hora de elegir una determinada línea de acción. En este sentido Chesta (2019) entiende que el hecho de que el lugar de trabajo de los repartidores de comida ya no sea la fábrica

---

<sup>3</sup> Cierres de sesión masivos, que implican que el servicio de delivery no está disponible para los consumidores, ya que los repartidores no están en línea. Esta acción colectiva equivaldría a una huelga, es decir, a la interrupción generalizada de la actividad laboral por parte de los trabajadores.

sino las calles de la ciudad, es lo que les permite sensibilizar a la sociedad civil sobre sus condiciones de trabajo, reconocerse mutuamente como trabajadores y desarrollar una identidad común, pero sobre todo desarrollar nuevas formas de organización colectiva como construir coaliciones con activistas o fuerzas políticas.

## Comentarios metodológicos

Comparando literatura específica del sindicalismo de los movimientos sociales y de estudios sobre economía de plataformas, se apunta a comprender los patrones comunes de ambos movimientos y sus diferencias en las estrategias colectivas que surgen de acuerdo con su contexto local específico, a través de un estudio comparativo que se centra en acontecimientos contemporáneos y adopta un enfoque cualitativo, inductivo y de estudio de casos.

En este estudio se utilizaron fuentes primarias de datos, a saber, dieciséis entrevistas en profundidad, con una duración de entre 45 y tres horas, que se realizaron durante julio de 2019 y enero de 2023 a actores clave involucrados en el proceso de surgimiento de cada movimiento y en el desarrollo de sus estrategias, entre ellos a miembros y líderes de cada movimiento, dirigentes de sindicatos tradicionales, políticos y abogados. También se consultaron los perfiles públicos de Facebook de Rub y RxD y artículos periodísticos de los principales diarios españoles e italianos.

Por último, es apropiado dilucidar las razones detrás de la selección de estos casos. En primer lugar, la decisión de centrarse en Italia y España se justifica por lo siguiente: En primer lugar son “dos de los países con los mercados laborales más precarios de Europa” y tienen “la mayor incidencia de trabajo precario y riesgo de pobreza en el trabajo del continente. En segundo lugar, “la legislación de protección del empleo (EPL) se ha reducido tanto para el empleo temporal como para el permanente en ambos países desde mediados de la década de 1990 (...) y como en la mayor parte de Europa, los jóvenes están considerablemente menos sindicalizados que los trabajadores mayores” (Pulignano, 2015, p. 41/42). Además, RxD y Rub fueron elegidos por su resonancia mediática, la popularidad que ganaron en sus respectivas ciudades (también fueron los primeros en surgir) y el reconocimiento político que lograron obtener.

El artículo se estructura de la siguiente manera: tras una breve explicación del surgimiento de cada movimiento y de sus antecedentes específicos, se desarrolla el argumento principal. En aras de la organización analítica, se emplean las siguientes categorías utilizadas por Choi y Mattoni (2010) para presentar los principales hallazgos empíricos del artículo: metas de acción colectiva, estrategias de acción colectiva, patrones organizacionales y resultados. En cada categoría se desarrollarán los rasgos que comparten ambos movimientos, así como sus características distintivas. Finalmente, se abordan las conclusiones.

### **Modelo de negocios y modus operandi de las plataformas digitales: posición monopolística y vulneraciones de derechos laborales**

Las plataformas digitales pueden ser entendidas como canales a través de los cuales se digitalizan mercados o experiencias ya existentes, y su auge constituye uno de los capítulos más recientes de la revolución tecnológica. Tal como lo señala Cañigueral (2019), Rappi o Glovo: no inventaron el *delivery* de comida a domicilio, sino que digitalizaron el servicio. Antes de Netflix ya existían los locales de alquiler de películas y lo que hizo la plataforma fue digitalizar la experiencia, a la cual es posible acceder abonando una suscripción.

Las plataformas digitales no dejan de ser empresas con un modelo de negocios específico que pretende lograr posiciones monopolísticas en el mercado en el que operan. Para ello, y tal como lo postula Srnicek (2018), este modelo de negocios depende de la obtención, análisis y uso de enormes cantidades de datos, cuyo procesamiento les permite a estas compañías crear información valiosa para identificar clientes potenciales y cambios en los deseos de los consumidores. Este modelo ha estado expandiéndose a diversos sectores de la economía y puede adoptar diversas formas, como por ejemplo: plataformas de publicidad como Facebook o Google; plataformas de productos como Spotify y Netflix y plataformas “austeras” como Uber, Rappi o Glovo, llamadas así porque se dedican a la intermediación y no producen ningún bien físico ni brindan directamente el servicio que ofrecen (Srnicek, p. 51/73)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Existen otras categorías que pueden resultar menos conocidas y que el autor también las menciona: las plataformas industriales del estilo de Siemens, que son aquellas que producen y ofrecen el software y el hardware que necesitan otras empresas para convertir los procesos tradicionales de elaboración de ma-

Las plataformas “austeras” también son conocidas como *plataformas en las que media el trabajo* (Heiland, 2020) y pueden ser definidas como redes digitales que coordinan transacciones de servicios laborales de manera algorítmica (Fernández-Macías, 2017), ya que a través de ellas operan dos clases de usuarios: los prestadores que ofrecen un servicio determinado y los consumidores o clientes que demandan ese servicio. La plataforma, entonces, asume el rol de intermediación entre consumidores y prestadores, asignando tareas a estos últimos, que deberán ser realizadas en un área geográfica específica, para cumplir con el pedido del cliente. Mediante estas plataformas (o *apps*) se pueden ofrecer una amplia variedad de servicios, como reparto de comida, cuidado de adultos mayores o de niños, paseo de mascotas, servicio de limpieza, de electricidad o plomería. Este documento gira en torno a esta categoría de plataformas.

Para alcanzar la posición monopolística previamente mencionada, las plataformas en las que media el trabajo no solo se valen del procesamiento de la enorme cantidad de datos que generan los usuarios, sino que también tienden a controlar las retribuciones de quienes operan a través de ellas para que los precios para los clientes se mantengan bajos. Este es el caso de las *plataformas de reparto de comida a domicilio*<sup>5</sup>, que constituyen el foco de este análisis y que en palabras de Sofia Scasserra (2023) “están construidas en base a incentivos orientados a aumentar la tasa de aceptación de pedidos. Lo que quiere decir que “cuantos más pedidos aceptan, mayor será el salario del trabajador-repartidor, que además podrá elegir las zonas de trabajo y los horarios (...). Pero el trabajador no conoce las reglas de juego, no sabe bajo qué parámetros es juzgado por el algoritmo.”

Estas dinámicas propias del trabajo basado en plataformas impactan profundamente en las relaciones laborales, no solo en los lugares y en los procesos de trabajo, sino también en la forma en que los repartidores se organizan colectivamente. Como las plataformas se consideran a sí mismas meras intermediarias entre clientes y repartidores, en la mayoría de los casos, no incorporan a los *riders*

---

nufacturas en procesos conectados por internet; o plataformas de la nube como Amazon Web Services o Google Cloud que ofrecen servicios relativos al almacenamiento, estadísticas, macrodatos, aprendizaje automático y desarrollo de aplicaciones.

<sup>5</sup> Algunos ejemplos de este tipo de plataformas son: PedidosYA, Rappi, Glovo y Deliveroo.

como trabajadores en relación de dependencia, sino como cuentapropistas independientes que reciben una retribución en base a la realización de una tarea o “*gig*”<sup>6</sup>, lo que les permite a estas empresas reducir sus costos. Sin embargo, mantienen digitalmente el poder de dirección propio de un empleador tradicional, hacia esa fuerza laboral subcontratada, estableciendo las tarifas de reparto y penalizando a los repartidores que no toman los pedidos que le son asignados o que no cumplen con la calidad del servicio esperada. Para esta gestión algorítmica de la fuerza de trabajo, cuentan con las valoraciones que efectúan los clientes, en quienes delegan la vigilancia y el control hacia los trabajadores (Del Bono, 2020).

En otras palabras, estas compañías tratan de evadir las regulaciones normativas que protegen los derechos de los trabajadores (esencialmente las leyes laborales), considerándolos como “*freelancers*”. La consecuencia directa de ello es que los repartidores si bien tienen empleadores que coordinan sus actividades en su beneficio, no son beneficiarios de la mayoría de las conquistas laborales que el movimiento obrero organizado obtuvo en los últimos tiempos, por ejemplo, un salario básico garantizado, vacaciones pagas, representación sindical y seguros contra accidentes laborales, entre otras.

Según la OIT (2016), esta orientación hacia la elusión de la relación de trabajo tradicional está estrechamente relacionada con una tendencia más amplia hacia la expansión de formas no tradicionales de empleo y hacia la externalización de recursos, procesos que las empresas vienen llevando adelante hace tiempo, y que se vincula con el avance de la precarización laboral que tiene lugar en países de occidente, desde las décadas de los ’70 y ’80 y que se agravaron hacia finales de la primera década de los 2000, como resultado de políticas neoliberales.

---

<sup>6</sup> Término del inglés que significa pequeño encargo o trabajo puntual. De allí surge el término *gig economy*, que se refiere a “un nuevo formato para generar ingresos fuera de la idea de trabajo tradicional en la cual una persona se encarga de realizar una tarea específica, y cobra este servicio de forma independiente.” (BID, 2022)

## La organización colectiva adaptada a la economía de plataformas

En este escenario, la organización colectiva continúa siendo un canal crucial para exigir mejoras en las condiciones de trabajo. Sin embargo, organizarse en la economía de plataformas presenta varios desafíos. Primero, en virtud de que el derecho a sindicalizarse no está reconocido, los repartidores tienen que usar su propio tiempo y recursos para reunirse. Asimismo, quienes promueven manifestaciones y huelgas laborales pueden ser fácilmente “desactivados” (despedidos), sin ningún tipo de consecuencia para la plataforma (puesto que no son considerados empleados dependientes, los operadores de las plataformas no están obligados a pagar indemnizaciones por despidos sin causa). Por otra parte, el hecho de que la fuerza de trabajo pueda tener intereses, necesidades o prioridades heterogéneas (por ejemplo, hay personas para las cuales el trabajo a través de las plataformas constituye su principal fuente de ingresos mientras que otras consideran esta vía una manera de ganar dinero extra por un trabajo de medio tiempo), añade otra dificultad a la hora de expresar reclamos generalizados.

Como consecuencia de los cambios que las plataformas están introduciendo en los patrones organizativos del trabajo, y a pesar de las dificultades inherentes a la organización colectiva en la economía “*gig*” o de plataformas, el movimiento obrero ha venido atravesando un proceso de adaptación con el objetivo de equilibrar de forma efectiva las asimetrías de poder entre *riders* y empresas. Esto implica la reconfiguración de algunas prácticas sindicales y el surgimiento de nuevos movimientos sociales integrados por trabajadores informales que se desempeñan en el ámbito de las plataformas.

### Breve caracterización de Rub y RxD

Riders Union Bologna (Rub) y Riders X Derechos Barcelona (RxD) pueden considerarse nuevos movimientos sociales en el ámbito de la precariedad laboral, ya que no son considerados sindicatos formales. Es decir, dado que para las plataformas los *riders* son cuentapropistas, quedan excluidos de los cauces oficiales de representación colectiva otorgados a los trabajadores subordinados. Sin embargo, incluso en ausencia de derechos de negociación colectiva, recurren a una combinación integral de tácticas para defender sus derechos: juicios laborales,



divulgación de su problemática en los medios de comunicación y entre los consumidores, coaliciones con autoridades públicas locales e incluso la creación de una cooperativa de reparto de comida a domicilio (Mensakas, cooperativa creada en Barcelona por miembros de RxD).

Rub nació en octubre de 2017, cuando un grupo de repartidores de alimentos comenzó a reunirse y compartir sus problemas comunes relacionados con el trabajo. Al respecto comenta Tomasso Falchi, miembro de Rub:

“Sindicato no es una palabra que nos describa claramente. Podemos decir que somos una nueva forma de sindicalización metropolitana de repartidores de comida, de riders, una asamblea colectiva de trabajadores y una realidad autoorganizada, que se puede identificar de muchas formas; pero siempre decimos que somos lo que hacemos, y lo que hacemos es organizar movilizaciones con impactos efectivos y, al mismo tiempo, fuimos reconocidos a nivel local y nacional para sentarnos en las mesas de negociación; es decir, somos precisamente un movimiento que desde hace dos años ha logrado ganar legitimidad en este tema.” (Comunicación personal, 3 de julio de 2020).

En el mismo sentido, Federico Martelloni, concejal boloñés y profesor de Derecho Laboral en la Universidad de Bolonia:

“Es una asociación informal que tiene más seguidores que miembros porque su página de Facebook tiene muchos más likes en comparación con sus miembros reales, lo cual es interesante porque dentro de los sindicatos tradicionales sucede exactamente lo contrario. Los sindicatos tradicionales suelen tener muchos más miembros registrados que seguidores.” (Comunicación personal, 6 de julio de 2020).

Por su parte, RxD tomó forma con su primera acción colectiva, que consistió en la presentación de una serie de demandas a la empresa Deliveroo, entre ellas un seguro de accidentes y la fijación de un salario mínimo por hora y de algunos incentivos económicos. Como describen Morales y Abal Medina (2020), reunieron 130 firmas, y ante la negativa de la empresa a considerarlas, decidieron formalizar

una sección bajo el amparo de un sindicato minoritario (Intersindical Alternativa de Catalunya, IAC), con el fin de formar parte de una infraestructura institucionalizada. Ese es el origen de Plataforma Riders por Derechos (RxD), que a pesar de ser parte de un sindicato formal (como una sección independiente), mantienen su individualidad, pidiendo a los miembros que paguen una cuota de 40 euros cada seis meses solo si están en condiciones de hacerlo. Los fondos recaudados se utilizan para cubrir los costos de los servicios legales que brinda Collectiu Ronda, una cooperativa de abogados laboristas que se encarga de llevar adelante los litigios judiciales.

Mario García Fernández, socio de RxD y fundador de Mensakas, explica que:

“En cualquier asociación de riders hay dos formas de agruparse. La primera es la de los riders que defienden el modelo de autónomos<sup>7</sup>, y se juntan para tratar de conseguir un seguro, tener unas coberturas mínimas y quizás alguna que otra prestación, que sólo se aplica a ese colectivo en concreto. Podríamos decir que ahí tienes gente que pone dinero solo por el beneficio que obtiene. Pero, ¿realmente están comprometidos con su causa? En RxD somos menos socios, pero la gente está más implicada, comprometida y muy activa en cada una de las iniciativas propuestas, por eso logramos la relevancia pública que tenemos.” (Comunicación personal, 15 de agosto de 2019)

A su turno, Núria Soto, socia de RxD y también fundadora de Mensakas aclara:

“Siempre decimos que somos unos pocos que hacemos mucho (unas 100 personas frente a 3000 riders que trabajan en toda la ciudad), ya que nuestro trabajo beneficia a la mayoría. Es más, aunque nuestra representatividad ha sido cuestionada por las empresas, siempre nos consideraron a nivel nacional como el canal legítimo para enterarse y comunicar la situación de los riders. Y gracias a las campañas que organizamos y la cobertura mediática que recibieron, pudimos contrarrestar con éxito las narrativas de las empresas.” (Comunicación personal, 23 de agosto de 2020).

---

<sup>7</sup> En España se denomina autónomos a los trabajadores independientes. Podrían definirse también como cuentapropistas o trabajadores por cuenta ajena.

Los líderes de ambos movimientos son jóvenes y evidencian un nivel significativo de educación formal. En cuanto a su estructura organizativa, realizan sus operaciones en sus respectivos ámbitos urbanos, constituyendo asambleas en las que deciden democráticamente las estrategias y acciones que mejor se adaptan a sus reivindicaciones. También crearon perfiles de Facebook a los que se han unido numerosos seguidores (aproximadamente 10.000 en el caso de Rub y 2.800 en RxD) y ambos grupos están abiertos a todos los *riders*, independientemente de la plataforma en la que trabajan. Los primeros contactos entre ellos fueron posibles gracias a las *apps* de reparto que usaban las plataformas como canales oficiales para organizar su fuerza laboral: utilizando los contactos disponibles en los grupos de chat relacionados con el trabajo, comenzaron sus organizaciones colectivas. Tras su irrupción en sus respectivas ciudades, tanto Rub como RxD comenzaron a extenderse hacia otras ciudades de sus países, concretamente Roma, Turín, Valencia y Madrid.

También es importante mencionar que después de sus primeras acciones públicas y debido a su presencia activa en las redes sociales, comenzaron a obtener cada vez más el apoyo de otros activistas, investigadores, políticos de izquierda y público en general. En cuanto a Rub, el apoyo, la solidaridad y el compromiso con “la causa de los *riders*” por parte de la sociedad civil local fue mayor, lo que puede atribuirse fácilmente al hecho de que Bolonia sigue siendo una ciudad pequeña (aproximadamente 390.000 habitantes en comparación con los 1,6 millones de Barcelona), lo que facilita que Rub apele a un sentido de comunidad y de solidaridad cívica.

## Propósitos de la acción colectiva

Es importante señalar desde el principio que el objetivo principal de ambos movimientos es obtener un trabajo seguro y bien remunerado, que alguna vez fue la norma en la economía fordista durante el apogeo del Estado de bienestar. En otras palabras, exigen formar parte de la clase obrera europea para poder acceder a los beneficios laborales y sociales relacionados con la condición de asalariado, lo que en cierto modo prueba que sus demandas son una muestra clara de la crisis de ese Estado de bienestar en el contexto de la reestructuración neoliberal.

Sin embargo, teniendo en cuenta que las primeras sentencias judiciales en Italia se pronunciaron en contra, la reclasificación de los trabajadores de las plataformas de *delivery* a la categoría de empleados, Rub adaptó rápidamente su estrategia a esa circunstancia, para no perder el apoyo de la sociedad civil que habían obtenido tras sus movilizaciones populares. Por ello, al negociar la *Carta de derechos fundamentales del trabajo digital en el contexto urbano*<sup>8</sup> (que se explicará en los párrafos siguientes y será referida como “la Carta”) acordaron con las empresas dejar de lado el reclamo referido a obtener el estatus de trabajadores subordinados, a condición de que se respete un cierto estándar mínimo de derechos.

Por el contrario, tras una serie de sentencias judiciales favorables a la categorización de los *riders* como trabajadores en relación de dependencia, RxD consideró que la estrategia judicial (es decir, la interposición masiva de demandas laborales) era la más adecuada. En ambos casos, su primer objetivo fue principalmente la sociedad civil y, en consecuencia, los medios de comunicación, ya que pretendían concientizar sobre los efectos nocivos que genera el modelo de negocio de las plataformas en sus condiciones laborales. Son conscientes de que este modelo de negocio forma parte de una tendencia global (es decir, se está replicando a nivel mundial y en diversos sectores económicos que van más allá del *delivery* de comida, como por ejemplo, el cuidado de ancianos, los servicios de limpieza, el cuidado de mascotas, etc.), que consiste en depender de una serie de proveedores de servicios autónomos en lugar de trabajadores contratados para aumentar el margen de beneficio.

Ricardo Mancuso, miembro de Rub, comenta que:

“Gracias a nuestras luchas pudimos quitar el velo de invisibilidad que nos escondía, porque el primer tema a abordar cuando se trata de mejorar una condición de trabajo es reconocer el trabajo, hacerlo emerger, dejar en claro que hay trabajo. Y porque hay trabajo, entonces, hay que protegerlo.” (Comunicación personal, 7 de septiembre de 2021).

---

<sup>8</sup> En italiano: *Carta dei diritti fondamentali del lavoro digitale nel contesto urbano*.

Llamar la atención sobre su situación es un medio para llegar a las instituciones públicas que tienen competencia para mejorar sus condiciones actuales, lo que en el caso de Rub significó buscar el apoyo del municipio de Bolonia; o sea, intentar obtener el apoyo de autoridades locales en condiciones de contrarrestar el poder de las plataformas en su beneficio. Además, los activistas de Rub consideraron esta alianza estratégica como un paso hacia su reconocimiento como actores legítimos para negociar en nombre de los intereses de los *riders* a nivel nacional. Al respecto, fueron conscientes de que, debido a los primeros resultados negativos en el ámbito judicial, la suerte de su estatus se decidiría a nivel político, lo que hizo de la arena política nacional su principal ámbito de actuación. RxD siguió la lógica de que, si los jueces seguían fallando a favor de las relaciones laborales de los *riders* con las empresas de reparto de comida, la sentencia del Tribunal Supremo de España se pronunciaría en esa misma línea. Como resultado, su estrategia de alcance a los medios y los consumidores tenía como objetivo principal presionar al Tribunal Supremo. Sin embargo, cuando se presentó una oportunidad política, agregaron a su estrategia original de judicialización el involucramiento en debates públicos con líderes políticos, por un lado, para fortalecer su *lobby* ante el Tribunal Supremo de España, pero también para contrarrestar el intento de las empresas de crear una figura legal especial para los trabajadores digitales, cuyos derechos estarían por debajo del estándar de la clase trabajadora.

## Estrategias de acción colectiva

¿Cómo intentan los trabajadores contrarrestar el desequilibrio de poder en su relación con los operadores de plataformas?

En cuanto a las movilizaciones iniciales, la primera acción pública de Rub se produjo después de una tormenta de nieve en noviembre de 2017 que hizo que fuera riesgoso circular por las calles. La manifestación consistió en que un número significativo de *riders* boloñeses cerraron masivamente sus cuentas de las *apps* de *delivery* inhabilitando el servicio de entrega para los consumidores y se dirigieron a la plaza central de la ciudad (donde se realizaba un acto público) para exponer ante el alcalde y la sociedad civil sus reclamos, relacionados principalmente con la falta de seguro y el pago a destajo. A partir de entonces, las acciones más efectivas en términos de participación y cobertura de prensa, se organizaron debido a la

negativa de las plataformas a suspender los servicios en momentos críticos, poniendo en peligro la seguridad de los repartidores. Como consecuencia, no fue difícil obtener el apoyo de la sociedad civil local.

En cuanto a RxD, sus primeras manifestaciones callejeras se organizaron en junio y julio de 2017, tras la negativa de Deliveroo a atender el conjunto de demandas que habían presentado. La respuesta de la empresa fue “desconectar” de la aplicación (lo que los inhabilita a continuar prestando el servicio) a trece repartidores que habían participado en las manifestaciones y habían firmado la petición, reacción que abrió el camino a un paro de *riders* en hora pico (o sea, a la suspensión de la provisión del servicio de reparto de comida). Tras aquellas manifestaciones embrionarias, la táctica adoptada por cada movimiento estuvo determinada principalmente por las primeras sentencias judiciales relativas a la situación jurídica de los *riders* que se dictaron en España e Italia.

En Italia, en abril de 2018, el Tribunal Laboral de Turín fue el primero en el país en desestimar las demandas de seis trabajadores de plataformas de entrega de alimentos que afirmaban ser empleados de la empresa Foodora, sobre la base de la “libertad de la que disfrutaban para decidir si trabajar y cuándo e incluso para ignorar los turnos previamente acordados” (Aloisi, 2018). Una segunda sentencia judicial del Tribunal de Milán también falló en contra de la posibilidad de que los repartidores de comida sean considerados empleados en relación de dependencia.

Lorenzo Ricchi, miembro de Rub, profundiza en esta cuestión:

“El hecho de que los tribunales, al menos en Italia, no hayan dado una respuesta positiva a las demandas de nuestro movimiento, nos hizo pensar que debíamos empezar a trabajar para obtener un resultado realista pero significativo, ya que solo estábamos organizando huelgas y asambleas. Entonces, con el fin de lograr un objetivo tangible y tratando de aprovechar que la sociedad civil estaba siendo solidaria, intentamos acercarnos a la administración municipal para ver si al menos a nivel local podíamos mejorar nuestra situación.” (Comunicación personal, 10 de septiembre de 2021).

Y Ricardo Mancuso, también miembro de Rub, precisa:

“No optamos por la estrategia del litigio judicial porque las primeras decisiones judiciales no favorecieron nuestros reclamos y temíamos que si insistíamos con los jueces y ellos continuaban pronunciándose en contra del reconocimiento de nuestro trabajo como tal, perdiéramos el apoyo de la sociedad civil.” (Comunicación personal, 7 de septiembre de 2021).

Por el contrario, en España la primera sentencia judicial de junio de 2018 reconoció la existencia de una relación de dependencia laboral entre un repartidor y la empresa Deliveroo. Además, en diciembre del año anterior, la Inspección de Trabajo (órgano administrativo español encargado de ejercer la función de aplicación y cumplimiento efectivo de la legislación laboral) había reconocido la condición de trabajadores por cuenta ajena a un grupo de *riders* de Valencia, reclamando el pago de más de 160.000 euros en concepto de contribuciones adeudadas a la Seguridad Social.

Hasta ese momento, las respuestas judiciales constituían el principal factor que impulsaba sus enfoques estratégicos. Sobre esa base, mientras ambos continuaban con el repertorio de manifestaciones callejeras y estrategias de divulgación, sus tácticas propositivas comenzaron a diferir. Mientras Rub optó por un proceso de formación de una coalición con el municipio local, RxD optó por fortalecer su estrategia de litigio y crear su propia cooperativa de *delivery*, Mensakas, que también funciona a través de una *app*.

### **Rub: la construcción de alianzas con el sector público local y el surgimiento de la “Carta de los derechos fundamentales del trabajo digital en el contexto urbano”**

Rub logró construir una alianza con el sector público local que implicó que el municipio de Bolonia invitara a todas las plataformas que en ese momento operaban en la ciudad a negociar con los representantes de los repartidores y con los sindicatos tradicionales, en el intento de llegar a un acuerdo que mejorase las condiciones de los trabajadores de *delivery*. Es decir, la municipalidad de Bolonia decidió involucrarse en una cuestión que consideró justa, permitiendo que se



diseñara e implementara la “Carta de derechos fundamentales del trabajo digital en el contexto urbano” en su jurisdicción. En virtud de que la clasificación del estatus de los trabajadores excede el ámbito de influencia de la municipalidad, la Carta rige para todos los trabajadores de plataformas, independientemente de si son cuentapropistas o dependientes. La dimensión urbana de esta política pública es única en Europa y fue la primera en su tipo, constituyendo una fuente de inspiración para otras políticas similares a nivel local en Italia, específicamente en la región de Lazio y de Piamonte, Milán y Módena.

Al respecto, Marco Lombardo, Concejal del Ayuntamiento de Bolonia explica el rol de la municipalidad:

“La administración pública local logró vincular a todos los actores sociales relevantes en el tema. También fue útil en la unificación del frente de trabajadores, creando una oportunidad para que los representantes de los repartidores de Rub y la confederación de sindicatos tradicionales se reunieran, porque si la representación está desagregada, es claro que el poder de negociación es muy bajo. Entonces, en este sentido fue una estrategia muy efectiva. Pero lo importante a destacar es que todo este proceso ha sido guiado y regido única y principalmente por Riders Union Bologna, y por tanto por los propios trabajadores que dieron origen a su sindicato informal esencialmente con fines prácticos.” (Comunicación personal, 11 de julio de 2019).

Con perspectivas desfavorables en el frente judicial, y gracias a los alineamientos políticos que lograron conseguir, los miembros de Rub lograron redactar la Carta, como resultado de una combinación de iniciativas que se pueden enmarcar con el término de “sindicalismo social metropolitano” (Martelloni, 2018).

62

Desde un punto de vista técnico, Federico Martelloni precisa:

“La Carta de derechos fundamentales del trabajo digital en el contexto urbano, se diferencia de un convenio colectivo clásico del ámbito del Derecho Laboral, en el sentido en que es firmada no sólo por las dos partes tradicionales (o sea los representantes de las organizaciones de trabajadores y los representantes de los em-

pleadores o el empleador único), sino también por un tercer actor, el Municipio. En mi opinión, la Carta también puede considerarse como un convenio colectivo trilateral territorial que tiene como ámbito de aplicación el Municipio de Bolonia.” (Comunicación personal, 6 de julio de 2019).

La Carta mejora las condiciones de empleo al señalar que, independientemente de la categoría jurídica del trabajador (es decir, las plataformas signatarias deben aplicarlo tanto a los cuentapropistas como a los subordinados), los *riders* tienen derecho a: un salario mínimo por hora apegado al convenio colectivo nacional para el sector de logística, subsidio por enfermedad, seguro por riesgos laborales, obtener información transparente en lo que respecta al monitoreo digital y a la calificación/ranqueo de cada trabajador, tienen garantizado el acceso a un procedimiento imparcial para impugnar dichas calificaciones y el derecho a la participación en instituciones de negociación colectiva. Es decir, el estándar mínimo de derechos que establece la Carta sitúa a los *riders* que prestan servicios en las plataformas signatarias, en una posición similar a la de la categoría de trabajador por cuenta ajena, con la única diferencia de que la cotización al Sistema de Seguridad Social puede ser cumplida por el trabajador (si es un cuentapropista) o por el empresario (si está contratado por cuenta ajena). En palabras de Ricardo Mancuso, integrante de Rub:

“Decidimos dejar de lado el gran obstáculo para la celebración de cualquier acuerdo, que era la calificación de la relación laboral como trabajo subordinado. Porque, aunque es nuestra principal reivindicación, fuimos conscientes de que si nos ateníamos a ella en las rondas de negociación nunca conseguiríamos nada.” (Comunicación personal, 7 de septiembre de 2021).

Si bien el instrumento solo fue firmado por una plataforma local, Sgnam e My Menu, que contrata a un tercio de la mano de obra de los *riders* (aproximadamente 150 de un total de 500 en Bolonia), el principal problema encontrado luego de su adopción fue que las plataformas multinacionales que operan en Bolonia (a saber, Deliveroo, Glovo y Just Eat) se negaron a firmarlo, expresando que estaban esperando que el gobierno nacional aprobara una ley que aclarara el tema, descartando cualquier posibilidad de firmar un acuerdo local. Considerando que

regular los temas laborales excedía el ámbito de competencia del municipio, el alcalde recurrió a la única alternativa que le quedaba, que fue apostar por una estrategia de *namings and shaming* promoviendo en la página institucional la plataforma que respetaba los derechos laborales y desacreditando públicamente a las que no, apelando así a la sensibilidad y compromiso de los ciudadanos con la sostenibilidad socioeconómica de la ciudad.

Michele Forlivesi, investigador de la Universidad de Bolonia y asesor legal de Rub lo clarifica:

“Así, se conjugaron tres circunstancias afortunadas en Bolonia que permitieron que la Carta viera la luz: 1) plataformas locales dispuestas a presentarse como “empresas morales” como estrategia de mercado para competir con las multinacionales, 2) una administración política particularmente sensible: teniendo en cuenta que el municipio de Bolonia siempre ha estado gobernado por partidos de centroizquierda, cabe señalar el compromiso específico de esta administración con la causa de los repartidores. 3) un movimiento que ha tenido un mecanismo de lucha muy efectivo.” (Comunicación personal, 9 de julio de 2019).

Sea como fuere, hay que subrayar que el hecho de que una plataforma local de reparto de alimentos aceptara firmar la Carta, permitió a Rub transmitir la idea de que era materialmente factible generar ganancias garantizando ciertos derechos fundamentales para los trabajadores. Además, el hecho mencionado anteriormente de que los consumidores son solidarios y están comprometidos con la “causa de los *riders*”, también influyó en la viabilidad económica de la empresa local.

Es pertinente señalar que en abril de 2018 se llegó a un acuerdo similar entre el sindicato danés 3F y Hilfr.dk, una plataforma local danesa de servicios de limpieza en casas particulares. De hecho, el sindicato danés sostiene que representó el primer convenio colectivo del mundo en la economía de plataforma. La semejanza con la Carta de Bolonia es clara, en cuanto a que se materializó con una plataforma local, que abarcó principalmente los temas de salario mínimo, licencia por enfermedad, vacaciones pagas y seguro laboral.

En julio de 2018, el Ministerio de Trabajo de Italia inició un proceso de negociación con las compañías sobre la cuestión de los *riders*, y Riders Union Bologna fue invitado como representante de los intereses de los repartidores. El hecho de que Rub, como movimiento informal, haya sido invitado en nombre de los *riders* representa un resultado simbólico significativo. El resultado de este proceso de negociación fue el Decreto Legislativo N° 101/2019 que también tuvo como fuente de inspiración a la Carta de Bolonia, y que mejora las condiciones laborales de los trabajadores de plataforma autónomos a nivel nacional, garantizando derechos similares a los de la Carta, y se considera una regulación supletoria en ausencia de convenios colectivos en este ámbito.

### **RxD: judicialización y creación de Mensakas**

La estrategia integral de RxD fue generada gracias a una combinación de sentencias judiciales positivas desde un primer momento y el papel fundamental de la Inspección de Trabajo, y consistió en el fortalecimiento y la sistematización de la táctica de judicialización (presentar la mayor cantidad posible de demandas laborales) y el desarrollo de una cooperativa de repartidores (Mensakas) presentada como alternativa al modelo de negocios de las plataformas digitales convencionales.

A través de los servicios jurídicos que presta Collectiu Ronda, (cooperativa de abogados dedicados al asesoramiento jurídico, laboral, fiscal, económico y social), RxD sigue presentando demandas ante los tribunales, pero también elevando denuncias a la Inspección de Trabajo para que inicie la investigación administrativa pertinente.

Natxo Parra, abogado laboralista del Collectiu Ronda especifica que:

“Estamos a la espera de que el Tribunal Supremo de España se pronuncie finalmente sobre la naturaleza de la relación entre *riders* y las apps, la polémica clave inherente al fenómeno de las plataformas. Hasta el momento, la balanza se inclina a nuestro favor, ya que la gran mayoría de los jueces han manifestado que los repartidores son “falsos autónomos”, por lo que se les debe aplicar la categoría de trabajadores subordinados.” (Comunicación personal, 25 de agosto de 2019).

Esa era la razón de su resistencia a la adopción de nuevas categorías legales basadas en el aspecto digital del trabajo que realizan. El Tribunal Supremo finalmente se expidió indicando que los riders son trabajadores en relación de dependencia de las plataformas (El Diario, 2022), sentencia que dio lugar a la Ley Rider, que se explicará más adelante.

Mucho antes de esta sentencia del Tribunal Supremo, Nuria Soto, miembro de RxD y fundadora de Mensakas justificaba su posición:

“Lo que decimos es que no se necesitan nuevas leyes, Al contrario, se necesita aplicar la ley actual. Las plataformas quieren hacernos creer que están un paso por delante de la ley, presentando la normativa nacional como obsoleta y eso es mentira porque no están un paso por delante de la ley sino un paso fuera de ella. Están cometiendo fraude por el uso extensivo de falsos autónomos (falsos proveedores de servicios autónomos) como su fuerza laboral.” (Comunicación personal, 28 de enero de 2022).

La estrategia judicial también demostró ser efectiva en lo que respecta a la cobertura de los medios. Como muestran Fernández y Barreiro (2020) “después de las primeras sentencias judiciales, cambió la cobertura mediática en relación a la “economía de plataformas”, ya que apareció el conflicto en la agenda diluyendo un poco el discurso predominante acerca de empresas innovadoras y revolucionarias que habían venido a cambiar el mundo para siempre” (p. 76).

Junto con su táctica judicial, RxD también consideró esencial demostrar que era posible un modelo de negocios en el ámbito del *delivery* que fuera rentable y a la vez respete los derechos laborales. Así, a través de una campaña de *crowdfunding*<sup>9</sup>, crearon en mayo de 2018 una cooperativa de *delivery* llamada Mensakas, como un proyecto político alternativo a la precariedad del trabajo en plataforma. El Ayuntamiento de Barcelona los apoyó en la promoción de la iniciativa, dando a conocer su existencia y su potencial como entidad de economía social. Al momento

---

<sup>9</sup> Es una forma de financiación online que prescinde de los intermediarios financieros tradicionales y se basa exclusivamente en donaciones.

de redactar este informe, son 17 socios, y su objetivo es contratar entre 26 y 35 trabajadores, que luego de un contrato inicial de tres meses, deben convertirse en cooperativistas.

Consciente de las dificultades que encontrarían al intentar insertarse en un mercado tan competitivo, Mario García Fernández, miembro de RxD y fundador de Mensakas expresa que:

“Nuestros precios no van a ser desorbitados, por lo que podemos hacernos un hueco en el mercado. Pero también apuntamos a un público concientizado, tratando de llegar a clientes comprometidos, entusiastas con el concepto de consumo moral y que entienden nuestro modelo y nuestra lucha, y no les importa pagar un euro más. Queremos que la cooperativa crezca en línea con la lucha contra el modelo de las plataformas, para transmitir la idea de que no solo nos quejamos, estamos demostrando que una alternativa es posible.” (Comunicación personal, 15 de agosto de 2019).

Es fundamental señalar que la composición del movimiento fue un factor significativo que inclinó la balanza a favor de la alternativa cooperativa, ya que los miembros más activos de RxD ya habían sido despedidos de las multinacionales de *delivery* de comida en las que originalmente habían prestado sus servicios, cuando surgió la idea de poner en marcha Mensakas. Es decir, Mensakas no solo se pensó como una herramienta activista, sino también como una opción para subsistir económicamente.

Su estrategia de litigios judiciales masivos excluyó la posibilidad de aceptar cualquier tipo de acuerdo fuera del ámbito del derecho laboral, ya que tenían la firme creencia de que en ese caso estarían convalidando la tendencia general de las plataformas a eludir el derecho laboral y podría representar solo el comienzo de futuras abdicaciones. Desde un principio esta postura también se tradujo en el desinterés hacia la posibilidad de solicitar de cualquier forma la intercesión de las autoridades locales y nacionales.

Sin embargo, luego de las declaraciones públicas que realizó durante los primeros meses de 2020 la recién designada ministra de Trabajo, Yolanda Díaz, sobre su intención de atender el asunto de los *riders*, RxD decidió requerirle una reunión formal. La llegada al poder de un partido político de izquierda (Unidas Podemos) y su obtención de un cargo tan crucial (el Ministerio de Trabajo) se presentó como una oportunidad ideal para que RxD contrarrestara los frenéticos esfuerzos de *lobby* que estaban realizando las plataformas multinacionales (no solo para presionar al Tribunal Supremo de España para que falle a su favor, sino también para promover la necesidad de una nueva regulación que les permita contratar a los repartidores como autónomos). Además, RxD consiguió que el Ministerio reforzara su compromiso de luchar por el reconocimiento de su situación laboral.

Siguiendo el curso reciente de los acontecimientos, se puede argumentar que las estrategias de RxD y Rub han convergido a nivel macro, intentando traer de vuelta al Estado al centro de la escena para obtener (o recuperar) beneficios relacionados con la clase trabajadora. En este sentido, revelan fuertes similitudes con otros movimientos de trabajadores informales que “van a contramano de la tendencia neoliberal de reducción de la responsabilidad del Estado hacia los trabajadores” (Meyer, 2015). Están expresando su rechazo al modelo de plataforma, así como al discurso neoliberal, y no solo como repartidores sino también como trabajadores jóvenes que temen ser parte de una “sociedad de empleo precario a tiempo completo” (Brinkham y Nachwey, 2014 citado en Heiland, 2019, p. 22). En consecuencia, exigen lo que antes iba unido al mero hecho de pertenecer a la clase trabajadora, que es la posibilidad de acceder a una justa distribución de la riqueza socialmente producida a través del trabajo digno.

## Patrones organizacionales

Como se insinuó anteriormente, el patrón organizativo de RxD y Rub es en gran medida de abajo hacia arriba, ya que el principal mecanismo para la toma de decisiones son las asambleas democráticas, durante las cuales el principio de “una persona, un voto” es la regla. En consecuencia, ambos muestran la misma tendencia a buscar el apoyo de los sindicatos minoritarios, cercanos a la izquierda y más combativos que los sindicatos corporativistas tradicionales.

Fernández y Barreiro (2020) explican que la representación de Oscar Pierre, el fundador de Glovo, como un ingeniero joven y exitoso, personifica el ideal de la narrativa de Silicon Valley, según el cual las empresas de plataformas modelaron la imagen arquetípica de los repartidores. En otras palabras, intentan retratarlos como jóvenes empresarios exitosos que realizan trabajos temporales como una fuente de ingresos complementaria. Visto así, transmite un mensaje muy fuerte el hecho de que la reacción del movimiento obrero esté liderada por trabajadores jóvenes (como es el caso de los movimientos aquí reseñados) que no se ven a sí mismos como prósperos autónomos, sino como trabajadores explotados que se quejan de tener que afrontar los riesgos relacionados con el negocio de las plataformas, que antes era responsabilidad de las empresas (es decir, la falta de actividad, la enfermedad y la vejez).

En esa línea, ninguno de los dos movimientos se siente representado por los sindicatos tradicionales (CGIL, UIL y CISL<sup>10</sup> en el caso de Rub y UGT y CCOO<sup>11</sup> en el caso de RxD), ya que consideran que convalidaron algunas de las reformas de desregulación laboral introducidas a partir de la década de 1990 por sus respectivos gobiernos (Pulignano, 2015).

Siguiendo la lógica de los párrafos anteriores, parece razonable trasladar a estas dos experiencias lo que Tapia y Turner (2018) han encontrado en su estudio transnacional del movimiento laboral y los trabajadores jóvenes: que la participación activa de los mismos es un factor crucial para la revitalización del movimiento laboral y de sus prácticas de representación colectiva.

Tomasso Falchi, miembro líder de Rub, lo resume así:

“Se cuestiona la utilidad de las confederaciones sindicales tradicionales, ya que tienden a inclinarse más por la negociación que por la movilización. Y en ese sentido, muchas veces han firmado acuerdos con la patronal que no favorecían a sus representados, la clase obrera. Aparte de eso, no muestran un buen manejo del

---

<sup>10</sup> Sindicatos italianos tradicionales.

<sup>11</sup> Sindicatos españoles más representativos.



tema de los cambios digitales en el mundo laboral, se están quedando atrás en ese sentido. Por lo tanto, existe una falta de confianza, relacionada también con el hecho de que han perdido muchos integrantes en los últimos años. Parece que se sienten cómodos con sus logros históricos, pero ya no muestran un interés real por estar en contacto con las nuevas realidades de la clase trabajadora. En consecuencia, hemos logrado legitimarnos como una nueva forma de sindicato informal. A pesar de no tener derecho a licencias sindicales ni a la representación, pudimos organizarnos solos para pedir resguardos que para cualquiera son de sentido común.” (Comunicación personal, 19 de diciembre de 2021)

También se puede argumentar que el surgimiento de ambos movimientos sociales en el ámbito del trabajo va en consonancia con el progresivo debilitamiento de los sindicatos tradicionales, que han ido perdiendo afiliación, poder e influencia, especialmente entre los jóvenes (Choi y Mattoni, 2010).

Cabe señalar también que, a pesar de no calificar como organizaciones representativas de los *riders*, las tres principales confederaciones sindicales italianas (CGIL CISL y UIL) jugaron un papel importante en la discusión de uno de los puntos más discutidos de la Carta de Bolonia: el salario fijo por hora. Su intervención fue decisiva ya que la referencia que se utilizó para determinar ese punto fue el convenio colectivo nacional de logística, en el cual intervinieron esos tres sindicatos.

Por su parte, RxD, como ya fuera expresado, funciona como sección independiente de la Intersindical Alternativa de Catalunya (IAC), que es un sindicato minoritario que los apadrinó. En cuanto a la interacción entre RxD y los sindicatos tradicionales y más representativos de España, hasta la fecha de redacción de este artículo no tienen un contacto fluido y constante. Sin embargo, según José Antonio Pesadas, Secretario de Políticas Sectoriales de la UGT Catalunya (Comunicación personal, 26 de octubre de 2020), la UGT (Unión General de Trabajadores) sigue la misma estrategia jurídica que RxD, presentando demandas ante los juzgados laborales, en representación de los repartidores que han requerido sus servicios legales en lugar de acudir a RxD y en consecuencia a *Collectiu Ronda*.

## Resultados de cada movimiento

El hecho de que la organización colectiva de los trabajadores en la economía de plataformas siga siendo un proceso en curso, exige un análisis cauteloso y prudente a la hora de arribar a conclusiones definitivas. Habiendo dicho eso, las experiencias aquí revisadas nos permiten puntualizar algunas cuestiones.

En primer lugar, la estrategia de difusión de Rub y RxD hacia los medios de comunicación y hacia los consumidores fue crucial, no solo para sensibilizar a la sociedad civil sobre su relación laboral encubierta (y sus condiciones laborales injustas) y obtener su apoyo, sino también para adquirir legitimidad para representar los intereses de los *riders* a nivel nacional (en ambos procesos de negociación liderados por sus respectivos ministerios de trabajo nacionales).

Esto significa que lograron subvertir el discurso de las plataformas que retrataba a los repartidores de plataformas como empresarios exitosos. Los repartidores de ambos movimientos, como símbolo de esa supuesta juventud urbana emprendedora moderna, rechazan esa categoría, y reivindican las conquistas históricas de la clase obrera. Es más, a pesar de carecer de la etiqueta sindical, se los considera interlocutores válidos para participar en las negociaciones nacionales sobre el tema de los repartidores, lo que implica que los resultados simbólicos no deben ser subestimados, especialmente en los ámbitos del sindicalismo de los movimientos sociales y el trabajo precario.

En este sentido, los resultados que ambos movimientos pudieron alcanzar muestran una notable consistencia con los logros de otros movimientos de trabajadores informales, más allá de la economía de plataforma y del sector del reparto de alimentos. De hecho, Mattoni (2016) examinó una serie de movilizaciones contra la precariedad (principalmente en la industria de la moda, entre investigadores universitarios y dentro del sector de los *call centers*) que tuvieron lugar entre 2001 y 2006 en Italia, llegando a la siguiente conclusión: “Hoy, aunque los trabajadores informales todavía luchan por mejorar sus condiciones de trabajo y de vida, al menos han adquirido una posición estable en el ámbito simbólico del imaginario político”. (pág. 2).

Respecto a los objetivos generales a los que apuntaba cada movimiento, cabe aclarar que en España el Tribunal Supremo finalmente determinó la existencia de un vínculo laboral entre repartidores y plataformas. Y ante la resolución del órgano judicial supremo, y teniendo en cuenta que las sentencias recomendaban un cambio legislativo ante el vacío legal, el poder ejecutivo decidió tomar cartas en el asunto e impulsó la ley 12/2021, conocida como “Ley Rider”, que entró en vigor en agosto de 2021, con la cual se estableció que los *riders* son trabajadores en relación de dependencia. A la fecha de publicación de este estudio, la vigencia de la Ley Rider habrá cumplido tres años; sin embargo, no ha conseguido que Glovo, la empresa que domina el mercado de reparto a domicilio en España, regularice la situación laboral de todos sus repartidores: si bien la empresa hizo un anuncio grandilocuente informando que iniciará una transición hacia el modelo de relación laboral subordinada, aún continúa operando con autónomos (El País, 2024).

Rub, por su parte, con la Carta de Bolonia que obtuvo, logró concientizar sobre la situación de los trabajadores de plataformas en Italia. Esto se reflejó tanto a nivel nacional, mediante la adopción del Decreto Legislativo 101/2019, como a nivel regional/local donde las administraciones públicas han implementado acuerdos similares.

Hoy en día ambos movimientos siguen activos pero sus actividades mermaron considerablemente, lo cual puede explicarse por el hecho de que los dos lograron resultados tanto simbólicos como materiales. En el caso de Riders por Derechos, luego de haber obtenido la sentencia del Tribunal Supremo y la Ley Rider y a pesar de estar disconformes con el incumplimiento por parte de las compañías, esencialmente se volcaron al trabajo en su cooperativa, Mensakas. Riders Union Bologna, con menos esperanza en el frente judicial ya que las sentencias judiciales siguen siendo ambiguas, y sin una ley nacional que aclare la categoría de los *riders*, recurre a la Carta para reclamar ante la única compañía signataria cada incumplimiento de los derechos allí reconocidos. Cabe aclarar que, en general, tanto la seguridad como los ingresos de los repartidores boloñeses (que trabajan para Sgnam e MyMenu) han mejorado luego de la adopción de esta normativa local. (Waeyaert, 2022).

Siguiendo la línea de pensamiento planteada, resulta necesario remarcar que, más allá de su trascendencia simbólica, los resultados materiales son significativos, ya que si bien ni Rub ni RxD pudieron cambiar sus industrias a gran escala, obtuvieron la Carta de Bolonia por un lado, y la Ley Rider por otro. Sin embargo, también es cierto que en el caso de RxD incluso a pesar de haber obtenido la sentencia del Tribunal Supremo y la Ley Rider a nivel nacional, la compañía que más riders emplea en España, sigue incumpliendo la normativa (al menos hasta la fecha). Y en el caso de Bolonia, aunque Sgnam e My Menu (plataforma local de Bolonia) haya firmado y cumpla con la Carta, lo cierto es que emplea aproximadamente a un tercio de los *riders* de Bolonia, y las plataformas multinacionales se niegan a cumplir con las normas impuestas por la Carta. En el caso de Mensakas, es evidente que una cooperativa no puede ser competitiva en precio frente a las empresas multinacionales; siendo ésta la razón por la cual pensaron en convertirse en un nicho de mercado, estableciendo relaciones comerciales únicamente con emprendimientos y consumidores comprometidos con ser socialmente responsables.

## Conclusión

El artículo ha explorado los factores contextuales que explicaron las estrategias seguidas por los dos movimientos sociales de *riders* más populares (hasta el momento) de Bolonia y Barcelona, así como la convergencia de sus respectivas tácticas hacia su reivindicación de la intervención estatal.

Las sentencias judiciales fueron decisivas para determinar sus estrategias originales y principales. Mientras que para RxD significaron una motivación para profundizar en sus tácticas de litigio con la perspectiva de continuar con los resultados favorables a la relación laboral; las sentencias desfavorables no desanimaron a Rub a luchar por el reconocimiento de los derechos laborales. De hecho, los miembros de Rub aprovecharon al máximo su contexto de ciudad pequeña y socialmente comprometida: formaron una alianza con el municipio, convencidos del apoyo de la sociedad civil local.

La creación de la cooperativa Mensakas fue impulsada en parte gracias una característica que tenían en común los miembros más activos de RxD: ya habían

sido despedidos de las empresas multinacionales para las que solían trabajar; por lo tanto, para la adopción de esta táctica la composición del movimiento apareció como un factor explicativo.

El análisis también muestra que, mientras el modelo de plataformas implica la elusión de las normas laborales, con sus defensores afirmando que restringen la innovación y evitan el impacto positivo que podría tener en la generación de empleos, Rxd y Rub han logrado hacer oír su voz en la arena política para exigir que el Estado asuma la responsabilidad de resolver el problema.

Además, al margen de los discursos neoliberales de las plataformas y de algunas sentencias judiciales que los convalidan, los integrantes de ambos movimientos reivindican su identidad como trabajadores, y dentro de sus respectivas limitaciones contextuales intentaron obtener beneficios materiales relacionados al hecho de pertenecer a la clase trabajadora.

En esta línea, es relevante señalar que tras sus movilizaciones iniciales, su estrategia mediática y de acercamiento al consumidor se consolidó en torno a dos ejes fundamentales: exponer su relación laboral encubierta y dañar la imagen de las empresas multinacionales, y al mismo tiempo exponer que existen alternativas, ya sea siguiendo una lógica cooperativa (Mensakas en Barcelona) o de mercado (Sgnam e My Menu en Bolonia) que ilustran que se puede armonizar el trabajo digno con la viabilidad económica.

## Bibliografía

- 74
- Aloisi, A. (2018), 'With Great Power Comes Virtual Freedom'. A Review of the First Italian Case Holding That (Food-Delivery) Platform Workers Are Not Employees. *Comparative Labor Law&Policy Journal*. Accesible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3260669> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3260669>
- Cañigueral, A. (2019). El mercado laboral digital a debate. *Plataformas, trabajadores, derechos y worktech*. Fundación Cotec para la innovación. Accesible en: <https://www.albertcanigueral.com/portfolio/el-mercado-laboral-digital-a-debate/>

- Chesta, E.; Zamponi L.; Caciagli, C. (2019). Labour activism and social movement unionism in the gig economy. *Food delivery workers' struggle in Italy*. *Partecipazione e Conflitto*. *The Open Journal of Sociopolitical Studies*.. Issue 12(3) 2019: 819-844.
- Choi, H. and Mattoni, A. (2010). The contentious field of precarious work in Italy: political actors, strategies and coalitions. *WorkingUSA: The Journal of Labor and Society*. 1089-7011 Volume 13. June 2010 pp. 213-24.
- Eggert, N., & Giugni, M. (2014). Does the class cleavage still matter? The social composition of participants in demonstrations addressing redistributive and cultural issues in three countries. *International Sociology*, 30(1), 21-38.
- El Diario (2020, 30 de septiembre). Ya hay sentencia del Supremo sobre Glovo: los "riders" son trabajadores y la empresa "no es una mera intermediaria". Accesible en: [https://www.eldiario.es/economia/hay-sentencia-supremo-glovo-riders-son-trabajadores-empresa-no-mera-intermediaria\\_1\\_6258022.html](https://www.eldiario.es/economia/hay-sentencia-supremo-glovo-riders-son-trabajadores-empresa-no-mera-intermediaria_1_6258022.html)
- El País (2025, 14 de enero). La justicia admite a trámite la denuncia de Just Eat contra Glovo en la que le reclama 295 millones de euros por competencia desleal. Accesible en: <https://elpais.com/economia/2025-01-14/la-justicia-admite-a-tramite-la-denuncia-de-just-eat-contra-glovo-en-la-que-le-reclama-295-millones-de-euros-por-competencia-desleal.html>
- Fernández, A.; Barreiro, M. (2020). The Algorithms is not My Boss Anymore: Technological appropriation and (new) media strategies in Riders x Derechos and Mensakas. *Contracampo – Brazilian Journal of Communication*, 39 (1), p. 65-83.
- Haidar, J., Diana Menendez N. y Arias C. (2020). La organización vence al algoritmo (?). Plataformas de reparto y procesos de organización de los trabajadores de delivery en Argentina. *Revista Pilquen*. Vol 23. N<sup>o</sup> 4.
- Heiland, H. (2020). Workers' voice in platform labour. *An overview*. N<sup>o</sup> 21. *WSI Institute of Economic and Social Research*.
- Johnston, H. and Land-Kazlauskas, C. (2018) Organizing on-demand: Representation, voice, and collective bargaining in the gig economy. *Geneva, International Labour Office*.
- Marrone, M. and Finotto, V. (2019). Challenging Goliath: Informal Unionism and Digital Platforms in the Food Delivery Sector. The Case of Riders Union Bologna. *Partecipazione e Conflitto*., 12 (3) 2019: 691-716.
- Martelloni, F. (2018). Individuale e collettivo: quando i diritti dei lavoratori digitali corrono su due ruote. *Labour and Law Issues*, 4(1), 16-34.

- Mattoni, A. (2016). *Media Practices and Protest Politics. How Precarious Workers Mobilise*. Londres. Inglaterra: *Routledge*
- Meyer, R. (2016). *WorkingUSA: The Journal of Labor and Society. 1089-7011. Volume 19, pp. 37-55*
- Míguez P. y Diana Menendez N. (2023). Trabajo y Plataformas. Desafíos para la organización de trabajadores de plataformas en América Latina. *Trabajo y sociedad. N° 40, Vol. XXIV*.
- Morales Muñoz, K., y Abal Medina, P. M. (2020). Precarización de plataformas: El caso de los repartidores a domicilio en España. *Psicoperspectivas, 19(1), 1-12*.
- Olías, L. (2020-05-26). Por qué protestan los repartidores de empresas como Glovo: bajadas de 'salario' y desprotección en plena pandemia. *El Periódico*. Accesible en: [https://www.eldiario.es/economia/repartidores-plataformas-glovo-estallan-proteccion\\_1\\_5917612.html](https://www.eldiario.es/economia/repartidores-plataformas-glovo-estallan-proteccion_1_5917612.html)
- Pulignano, V.; Gervasi, L.; Franceschi F. Union responses to precarious workers: Italy and Spain compared. *European Journal of Industrial Relations 2016, Vol. 22(1) 39-55*.
- Rodríguez Tapia C (2022). Gig economy: el nuevo paradigma para la generación de ingresos. *Blog del Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Scasserra, S. (junio 2023). "A merced del algoritmo". *El Dipló. Edición Junio 2023*.
- Seidman, G (2011) Social Movement Unionism: From *Description To Exhortation, South African Review of Sociology, 42:3, 94-102*.
- Silver, B. and Karatasli, S. (2015). *The Oxford Handbook of Social Movements Edited by Donatella Della Porta and Mario Diani*.
- Srnicek, N. (2018). Capitalismo de plataformas. Buenos Aires, Argentina: *Caja Negra*
- Tapia, M. and Turner, L. (2018). Renewed Activism for the Labor Movement: The Urgency of Young Worker Engagement. *Vol 45, Issue 4, 2018. SAGE journals*.
- Waeyaert, W. (2022). Italy: a national and local answer to the challenges of the platform economy. Policy case study. *European Agency for safety and health at work*.
- Zajak, S., Gortanutti, G.; Lauber, J. Nikolas, A. (2018). Talking about the same but different? Understanding social movement and trade union cooperation through social movement and industrial relations theories, *Industrielle Beziehungen, 2-2018, S. 166-187*.





 **realidad  
económica**

Nº 370 · AÑO 55

16 de febrero al 31 de marzo de 2025

ISSN 0325-1926

Páginas 77 a 108

---

MONEDA

## La confianza metódica en relación al atacón: la organización de la pluralidad monetaria en la vida cotidiana\*

---

María Julieta Maeso\*\*

\* El presente trabajo forma parte de la tesis de doctorado de la autora.

\*\* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), profesora de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE, UBA), Av. Córdoba 2122, CP:1120, CABA, Argentina. mjmaeso@gmail.com

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: abril de 2024

ACEPTACIÓN: enero de 2025





## Resumen

En el presente artículo nos propusimos analizar una de las dimensiones de la confianza en la moneda propuesta por la Escuela de la Regulación francesa: la confianza metódica. Para ello, estudiamos el reacomodamiento de los circuitos monetarios a partir de la emisión de patacones en la provincia de Buenos Aires durante la crisis de 2001, en un contexto de pluralidad marcado por la presencia de tres esferas monetarias: la del peso, la del dólar y la del patacón. Buscamos reconstruir los usos como reserva de valor, medio de pago y medio de cambio de estas monedas en la experiencia de un grupo de docentes que cobraron una parte de su salario en patacones. Estudiamos también las representaciones sociales de las tres monedas, debido a su influencia en el modo en que los agentes las utilizan. Nuestra hipótesis es que la organización de la pluralidad monetaria al interior de los hogares permitió realizar los pagos en las distintas monedas, evitando la pérdida de valor del patacón en relación al peso y coadyuvando indirectamente al desarrollo de la confianza metódica en la nueva moneda provincial.

**Palabras clave:** Pluralidad monetaria – Patacón – Argentina – Crisis

## Abstract

### Methodical Trust in Relation to the Patacón: The Organization of Monetary Plurality in Everyday Life

In this article, we aim to analyze one of the dimensions of trust in currency proposed by the French Regulation School: methodical trust. To do so, we examine the reorganization of monetary circuits following the issuance of Patacones in the province of Buenos Aires during the 2001 crisis, in a context of monetary plurality marked by the presence of three monetary spheres: the peso, the dollar, and the Patacón. We seek to reconstruct how these currencies were used as a store of value, a means of payment, and a medium of exchange through the experience of a group of teachers who received part of their salary in Patacones. We also analyze the social representations of the three currencies, as these influence how economic agents use them. Our hypothesis is that the organization of monetary plurality within households made it possible to carry out payments in different currencies, preventing the Patacón from losing value relative to the peso and indirectly contributing to the development of methodical trust in the new provincial currency.

**Keywords:** Monetary plurality – Patacón – Argentina – Crisis

## Introducción

La cuestión sobre la moneda ha estado presente desde los inicios de la sociología clásica. Es el caso de autores como George Simmel, quien en su trabajo “Filosofía del Dinero” (2013) postula que éste es el símbolo más emblemático de la sociedad moderna, expresando la relación entre las personas, y de éstas con la totalidad social. A su vez, la discusión sobre la confianza ganó centralidad al considerar a toda moneda como fiduciaria (Simmel, 2013). En tanto moldean los pensamientos y modifican los comportamientos de individuos y sociedades, las creencias y la fe en la vida económica empezaron a ser elementos propios del análisis de la sociología. Simiand en su trabajo “La moneda, realidad social” (1934) presentó a la moneda como un hecho social basado en una creencia y en la fe social. A partir de ese momento, el dinero es pensado como el lazo social que objetiva la confianza de la sociedad sobre sí misma y la relación de los individuos con la totalidad social (Simmel, 2013; Simiand, 1934).

Hacia mediados del siglo XX comenzó un período de mayor rigidez entre las fronteras disciplinares, producto de una serie de publicaciones de Talcot Parsons. En este contexto la sociología dejó de lado la cuestión monetaria. Es recién en la década del setenta cuando distintos referentes de las ciencias sociales retomaron el estudio del dinero con una mirada multidisciplinaria. Uno de nuestros referentes es la Escuela de la Regulación francesa, para quien la moneda ocupa un rol central, ya que considera que, en el orden mercantil, es el principio que establece la cohesión social. Para esta corriente, la moneda presenta tres pilares: deuda, soberanía y confianza (Théret, 2014).

En el presente artículo nos centraremos en el eje de la confianza, que a su vez se divide en tres tipos: confianza metódica, jerárquica y ética. Los últimos dos los

dejaremos de lado<sup>1</sup> y nos abocaremos específicamente al primero de ellos. Este tipo de confianza permite que la moneda circule cotidianamente, que las personas la acepten sin cuestionamientos, ya que creen que los demás la aceptarán por el mismo valor nominal.

Por otro lado, tanto en la Argentina como en otros lugares del mundo, la pregunta por la pluralidad monetaria es un tema que resurge cíclicamente. Inclusive hoy en día en la Argentina, frente a las políticas de ajuste fiscal promovidas por el gobierno del presidente Javier Milei, existen iniciativas como la de la provincia de la Rioja que decidió emitir su propia moneda para pagar sueldos de empleados públicos y hacer frente a otros compromisos. La provincia de Buenos Aires también está estudiando la posibilidad de emitir su moneda. Esto da cuenta de la actualidad que poseen los debates en torno a la pluralidad monetaria. Es por ello que se vuelve fundamental el estudio de casos históricos.

El patacón fue una moneda emitida por el gobierno de la provincia de Buenos Aires a mediados de 2001 y se utilizó para pagar salarios, jubilaciones y a proveedores del Estado. Esta medida se insertó en el contexto de una gran crisis que atravesaba la Argentina hacia fines de la década de 1990 y principios del nuevo siglo. Luego de la vigencia por diez años de la Ley de Convertibilidad<sup>2</sup> y de la implementación de una serie de políticas asociadas al neoliberalismo, se produjo una profunda crisis que combinó factores económicos, sociales y políticos.

En este artículo nos adentraremos específicamente en el estudio de la confianza metódica. Como expusimos previamente, esta última permite que la moneda circule

---

<sup>1</sup> La confianza jerárquica se vincula a la cuestión política. En este caso se acepta la moneda debido a que la credibilidad de quien la emite está garantizada por el poder soberano. Y, para que haya confianza ética, la emisión de la moneda, su distribución y su circulación deben asegurar la reproducción de la sociedad respetando sus normas y valores (Théret, 2014). Estos ejes se trabajaron en la investigación pero no se presentan en este artículo.

<sup>2</sup> La convertibilidad fue una ley aprobada en marzo de 1991 por el Congreso Nacional durante el gobierno de Carlos Menem, y estuvo vigente hasta su derogación el 6 de enero de 2002. Dicha ley establecía una relación cambiaria fija entre el peso argentino y el dólar estadounidense, y exigía la existencia de respaldo en reservas de la moneda circulante, por lo que se restringía la emisión monetaria al aumento del Tesoro Nacional.

cotidianamente y posibilita que las personas la acepten sin cuestionamientos, ya que creen que los demás también la aceptarán. Esta forma de confianza es la que garantiza que se puedan realizar los pagos (Théret, 2014).

Para estudiar cómo funcionó la confianza metódica en el caso del patacón buscamos analizar el reacomodamiento de los circuitos monetarios a partir de la emisión de la moneda provincial en un contexto de pluralidad marcado por la presencia de tres esferas monetarias: la esfera del peso, la del dólar y la del patacón. Para ello nos propusimos como objetivo reconstruir los usos como reserva de valor, medio de pago y medio de cambio de los patacones, los pesos y los dólares de un grupo de docentes de la provincia de Buenos Aires que cobraron una parte de su salario en patacones.

Las preguntas que guiaron el estudio están vinculadas a la utilización de las distintas monedas en la vida cotidiana: ¿Qué hacían con los patacones quienes los recibieron como parte de su salario? ¿Dónde los gastaban? ¿Podían pagar sus servicios con ellos? ¿Podían pagar los impuestos? ¿Se los aceptaban en todos los comercios? ¿Pagaban sus créditos en dicha moneda? ¿Los ahorran? ¿Qué pagos se realizaban en pesos? ¿Para qué utilizaban los dólares? ¿Cómo elegían qué moneda usar y para qué propósitos? A su vez, estudiamos las representaciones sociales sobre el patacón, el peso y el dólar debido a que éstas intervienen en el modo en que los agentes utilizan las diferentes monedas.

Para responderlas, recurrimos a diversos materiales:

Por un lado, analizamos los relatos de vida de seis docentes que en el año 2001 desempeñaban sus labores en establecimientos educativos de los niveles inicial, primario y secundario del sector público de la provincia de Buenos Aires, ubicados en los partidos de San Martín, San Miguel y Avellaneda. Seleccionamos al sector docente debido a que dicho sector era el más numeroso dentro del total de empleados públicos de la Provincia de Buenos Aires. Para ese momento histórico, de un total de 445.037 empleados públicos provinciales, la Dirección General de Escuelas contaba con 306.248<sup>3</sup> empleados. El tipo de muestreo elegido fue el deno-

---

<sup>3</sup> Datos de la página oficial del gobierno de la Provincia de Buenos Aires publicados en el Diario Hoy el domingo 15 de julio de 2001.

minado intencional, en el cual los casos son seleccionados por el investigador en relación a los propósitos de la investigación (Sautu, 2005). Las entrevistas fueron realizadas y grabadas entre septiembre de 2016 y junio de 2017. La limitación que presentó esta tarea tiene que ver con la memoria de los agentes, con la distancia existente entre el momento en que tuvo lugar la emisión de patacones y el tiempo en el cual realizamos nuestra investigación. Es por ello que, por otro lado, teniendo en cuenta dicho límite, decidimos recurrir al trabajo de archivo incluyendo en nuestro análisis un recurso de amparo presentado en septiembre de 2001 por la Asociación de Maestros de la Provincia de Buenos Aires por el pago de su salario en patacones y el fallo del mes de abril de 2002 sobre dicho amparo de la Suprema Corte de Justicia provincial; como también material de prensa escrita de tirada nacional (La Nación) y provincial (Hoy), de informativos televisivos (Noticiero Central de Canal 13) y con la Ley Nº 12727 en la cual se declara el estado de emergencia económica, administrativa y financiera del Estado provincial y se autoriza la emisión de patacones. De este modo, fue posible triangular los datos obtenidos en los relatos con aquella información recopilada a partir del trabajo de archivo. Consideramos que resulta necesario tener siempre presente la cuestión de la memoria a la hora de exponer el análisis. Nuestra intención fue recuperar las experiencias de los docentes entrevistados relacionadas al cobro de una parte del salario en la moneda provincial y al uso del peso, el dólar y el patacón en la vida cotidiana y realizar un aporte a la comprensión del fenómeno de la confianza metódica en un contexto de pluralidad.

## Las esferas monetarias

Al analizar un caso de pluralidad monetaria estudiamos cómo coexisten esferas monetarias separadas en un territorio específico. El concepto de esfera monetaria fue utilizado por Bohannan (1955) en un estudio de la economía *Tiv* en Nigeria a principios de la década de 1950. Bohannan tomó la definición tradicional de conversión –como la transacción que traduce una moneda nacional a otra– y la aplicó a ciertas transacciones dentro de una misma sociedad (Guyer, 2012). Puntualmente, lo que define a la esfera monetaria es la relación entre una divisa con sus usos y agentes (Gómez, 2019). Dentro de un mismo país pueden, entonces, coexistir distintas esferas monetarias. Como expusimos previamente, en el presente estudio tendremos en cuenta el modo en que se desarrolló la convivencia de una serie de

esferas monetarias, aquella que vinculaba al patacón con sus usos y agentes, junto con la del peso y la del dólar. Buscamos analizar cómo la convivencia de esas distintas esferas se vinculó con el desarrollo de la confianza metódica en el patacón.

En primer lugar, para conocer las características de cada una de dichas esferas partimos del estudio de los usos y representaciones que los agentes le daban a las distintas monedas. Como expresamos en la introducción, para reconstruir los usos y representaciones de las distintas monedas recurrimos a los testimonios de un grupo de docentes de la provincia de Buenos Aires como también al trabajo de archivo.

En segundo lugar, siguiendo a Blanc (2016), intentamos identificar los modos en que dichas esferas monetarias se relacionaron. Este autor propone complejizar la oposición entre competencia y complementariedad como las únicas dos posibles relaciones entre monedas. Explica que a partir de la identificación de cuatro tipos de relaciones binarias entre las monedas (convertibilidad, co-uso, conmensurabilidad, coincidencia de esferas de uso) se puede definir qué formas de relacionarse tienen. Éstas pueden ser la sustituibilidad, la simultaneidad, la suplementariedad y la autonomía. La relación entre monedas es de sustituibilidad cuando solo se puede usar una moneda a la vez y se puede decidir cambiarla por otra; es de simultaneidad cuando se pueden utilizar distintas monedas a la vez y, al mismo tiempo, realizar la conversión no es sencillo o es costoso; es de suplementariedad cuando se usan varias monedas y una cumple funciones que la otra no puede hacer; y por último, es de autonomía cuando las esferas monetarias son independientes.

A partir de los datos recolectados en las entrevistas, el trabajo de archivo y documentos oficiales buscamos identificar las relaciones entre las distintas esferas monetarias. Esto nos permitió analizar las distintas maneras en que pueden operar la complementariedad y la competencia. Asimismo, Blanc muestra que estas dos no se oponen sino que pueden combinarse en una serie de casos. De cualquier forma, lo que este autor subraya es que las cualidades del dinero funcionan como factores estabilizadores que limitan la competencia entre monedas (Blanc, 2016).

Para nuestro análisis también tuvimos en cuenta los estudios de Kuroda (2008a, 2008b) sobre la pluralidad y complementariedad monetaria. Este autor sostiene

que la historia del dinero está repleta de pluralidad hasta tiempos recientes y que la mayoría de los seres humanos han tratado con monedas concurrentes. En sus trabajos expone el concepto de circuito monetario, el cual remarca la estabilidad de las relaciones entre múltiples monedas, productos y agentes, y el constante acoplamiento de una moneda particular y un comercio particular concurrentes en tiempo y en espacio (Kuroda, 2008). Este concepto no refleja la segregación de los mercados sino más bien la multiplicidad de interfaces existentes. A su vez, sus aportes facilitan la reflexión en torno a la organización de la pluralidad monetaria en relaciones estables de comercio y dinero. Dicha estabilidad se ajusta a la concepción de Polanyi (1957) sobre la economía como proceso instituido en tanto son las instituciones quienes organizan, mantienen la pluralidad monetaria y permiten a los agentes operar con varias monedas (Gomez, 2019). Asimismo, Kuroda (2008) sostiene que ninguna moneda cumple con todas las funciones que los agentes económicos necesitan realizar mostrando también que en la mayoría de los casos, si no en todos, la coexistencia de las monedas no fue incidental sino funcional a las economías donde se insertaban, ya que trabajaban en una relación de complementariedad. Un dinero podía hacer lo que el otro no podía y viceversa. Es decir, una variedad de monedas pueden hacer lo que una sola moneda no logra y de esta forma proveer al mercado lo que necesita.

Nuestra hipótesis es que la organización de la pluralidad monetaria al interior de los hogares permitió realizar los pagos en las distintas monedas, evitando la pérdida de valor del patacón en relación al peso y coadyuvando indirectamente al desarrollo de la confianza metódica en la nueva moneda provincial.

## Las esferas monetarias de la provincia de Buenos Aires en 2001

A partir de la emisión de patacones, en la provincia de Buenos Aires podemos señalar la presencia de tres grandes esferas monetarias: la del peso, la del dólar y la del patacón<sup>4</sup>. Previa a la incorporación de esta última esfera, ya existía una relación con características particulares entre la esfera del dólar y la del peso.

---

<sup>4</sup> También circularon por la provincia de Buenos Aires monedas de otras provincias, vales privados y créditos provenientes de clubes de trueque. Estos últimos fueron dejados de lado en el presente análisis, ya que nuestro estudio se centra en el fenómeno del patacón como parte del salario. Los vales privados no fueron utilizados por el Estado para pagar a sus empleados, por lo que los entrevistados no los usaron. Tampoco los créditos emitidos por los clubes de trueque. Si bien los/as docentes entrevistados tenían conocimiento de su existencia, no formaron parte de los espacios donde este dinero circulaba.

Retomando el análisis que hace Gómez (2019) a partir de las categorías de Blanc (2016) podríamos caracterizar la relación entre el dólar y el peso como una relación marcada por la complementariedad suplementaria. Es decir, éstas eran monedas que se complementaban, ya que una cumplía funciones que la otra no podía realizar.

En dicha relación la Ley de Convertibilidad jugó un papel importante, ya que esta última produjo una extensión del nuevo circuito creado con la ley que incluía los depósitos bancarios y algunos impuestos. De esta forma, de ser sustitutas pasaron a tener una relación de complementariedad suplementaria porque, en teoría, cualquier pago podía ser hecho con una combinación de pesos y dólares sin obligación de tener que hacer la conversión de una moneda a otra (Gómez, 2019)

En el caso bajo estudio, la provincia de Buenos Aires, frente a la imposibilidad de pagar los haberes de sus empleados públicos y jubilados emitió su propia moneda. La emisión del nuevo bono provincial creó una nueva esfera monetaria que en un primer momento estuvo restringida al ámbito local pero que poco tiempo después, al ser aceptado para el pago de impuestos nacionales, expandió sus fronteras (si bien el principal espacio de circulación continuó siendo la provincia de Buenos Aires).

A continuación daremos cuenta de una serie de representaciones sociales sobre el cobro de una parte del salario en patacones del sector docente bonaerense. Para luego adentrarnos en las memorias de un grupo de docentes sobre la pluralidad monetaria en sus vidas cotidianas y, a partir de ello, reflexionar en torno al concepto de confianza metódica.

## **La crisis económica y la resistencia a los patacones**

En el presente apartado nos abocaremos específicamente a las representaciones sociales que circulaban en el sector docente sobre los patacones y sobre el hecho de cobrar una parte de su salario en la nueva moneda. Para ello, recurrimos a un recurso de amparo presentado por la Asociación de Maestros de la provincia de Buenos Aires en el cual rechazaban la medida tomada por el gobierno provincial.



En relación a la resistencia frente al pago de salarios en patacones, es dable señalar que no fue solamente el sector docente el que se mostró en desacuerdo con la medida sino que desde que se hizo pública la noticia comenzaron a sucederse diversas manifestaciones de descontento desde los distintos sectores cuyos salarios serían alcanzados por la medida de julio de 2001.

Algunos de los primeros grupos que se manifestaron fueron los de médicos de hospitales bonaerenses, quienes consideraban que el pago de parte de sus salarios en patacones representaba un atentado sobre los más elementales derechos laborales. Asimismo, policías de la provincia, tanto los que se encontraban en actividad como los retirados, se expresaron en contra de cualquier rebaja salarial y pago en bonos. En la misma consigna en la que rechazaban las rebajas salariales, también incluían el reclamo por el pago en bonos. A fines de julio la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión de Personal Civil de la Nación (UPCN) pararon la administración pública también en contra del ajuste y del pago en bonos patacón. UPCN se sumó a los reclamos de la Federación de Mayoristas y Proveedores del Estado (FEMAPE), ya que muchas empresas se veían imposibilitadas de entregar insumos debido a las deudas que la provincia mantenía con el sector (La Nación, 26 de julio de 2001).

Asimismo, distintos sectores presentaron recursos de amparo en contra del pago en bonos. Los primeros en hacerlo fueron 13 funcionarios y empleados de San Isidro. Luego tres entidades gremiales, Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA), ATE y la Asociación Judicial Bonaerense (AJB), nucleados en la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) también presentaron recursos de amparo, reclamando la inconstitucionalidad de la Ley N° 12727 que aprobó la emisión de bonos y el ajuste provincial. Tanto estas entidades como los primeros pedían lo mismo: que se pague a los trabajadores todo el sueldo de una vez y en pesos nacionales. Este amparo abarcaba cerca de 80.000 empleados públicos (La Nación, 31 de julio de 2001). Esto dio lugar a una serie de marchas y contramarchas sobre el pago en bonos a los empleados públicos. Por un lado, desde la justicia se daba lugar a los amparos, pero luego el gobierno los apelaba. Las sucesivas indefiniciones generaron que los sindicatos de empleados estatales

anunciaran planes de lucha con distintas medidas como la retención de tareas en los lugares de trabajo, paros, etc.

Uno de los conflictos más grandes y que se fue profundizando con el tiempo fue el del sector que nos convoca en el presente escrito, es decir, el docente, el cual decidió no reiniciar las clases luego del receso invernal en repudio a las medidas de ajuste y del pago en patacones. A principios de agosto comenzaron las clases con alta conflictividad social, la adhesión al paro fue del 97% (La Nación, 7 de Agosto de 2001).

El 22 de agosto de 2001, las organizaciones docentes llamaron a un paro “en contra del ajuste y del patacón”, con movilización a Plaza de Mayo (Noticiero Central de Canal 13, 22 de agosto de 2001). Frente a una multitud que ocupaba la plaza Marta Maffei, dirigente de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), exclamaba que:

“Este paro y movilización es la respuesta a los recortes, al pago en bonos, en papeles truchos, en lecop, patacones, y toda la basura que circula por el territorio nacional. Es la respuesta de los trabajadores que no queremos más ser tratados con indignidad, que queremos vivir de nuestro trabajo. Bien sabemos que el déficit cero, es cero en educación, cero en garantías, es cero en derechos. Terminen de mentirle a nuestro pueblo, ningún ajuste conduce a la prosperidad”. (Noticiero Central de Canal 13, 22 de agosto de 2001)

En el discurso de Maffei vemos plasmada cómo era percibida la nueva moneda por el sector docente, considerada como un elemento más de la crisis económica y del ajuste, como una moneda falsa, a la cual igualaban al Lecop emitido por el gobierno nacional y a otras monedas que comenzaron a ganar circulación durante la crisis en distintas provincias del país.

## **El caso docente en la Justicia: la acción de la Asociación de Maestros de la Provincia de Buenos Aires**

Tiempo después de comenzar a recibir patacones como parte de sus salarios, algunos sectores docentes judicializaron el reclamo. Este es el caso de la Asociación de Maestros de la Provincia de Buenos Aires, cuya secretaria gremial, Nilda Ibar de Beccaria promovió en el mes de septiembre de 2001 una acción de amparo contra la aplicación de la Ley Nº 12727 y su Decreto Reglamentario Nº 2023 por la cual se dispuso el pago de las deudas no financieras contraídas por el Estado provincial con sus agentes activos y pasivos mediante los patacones.

En dicho amparo, Nilda Ibar de Beccaria, en representación de la asociación, si bien destacaba la grave crisis económico financiera que vivía la provincia en junio de 2001, mes previo a la decisión de emitir los bonos patacones, afirmaba que la Ley Nº 12727, en donde se explicitaba la emisión, carecía de respaldo normativo, con lo cual se la consideraba ilegal, ya que entendía que afectaba la situación del empleo público debido a las desmejoras de las condiciones salariales de los docentes, lesionando derechos de carácter alimentario. Es por ello que cuestionaba la legitimidad del acto de pago de haberes en patacones al igual que la reducción salarial. A su vez invocaba el derecho a una retribución justa y la propiedad de los haberes salariales y previsionales. Respecto del pago en bonos, la representante de la asociación sostenía que carecía de seguridad jurídica, considerándola una sub-moneda que no revestía el mismo carácter que la moneda de curso legal y que por lo tanto le asignaba la calidad de una devaluación encubierta.

A su vez, señalaba que a casi dos meses de la creación del patacón como instrumento de pago, no había definiciones precisas respecto de la actitud de empresas privatizadas prestatarias de servicios públicos esenciales, lo cual impactaba negativamente en el patrimonio de los receptores del nuevo bono. Es por ello que consideraba que se trataba de una rebaja salarial encubierta, lo cual estaba prohibido por la Constitución.

Asimismo, señalaba que las provincias tenían prohibido emitir moneda e indicaba que los bonos constituían un acto de emisión y acuñación de un nuevo signo monetario, lo cual violaba los artículos 75 inciso 6, 11 y 126 de la Constitución Nacional<sup>5</sup>. No solo eso sino que expresaba que las normas del Contrato de Trabajo prohibían el pago de más del 20% del salario en especies, comparando el pago de una parte del salario en patacones con dicha práctica. Por último, concluía que el

estado de emergencia provincial restringió de manera irrazonable el ejercicio de los derechos constitucionales fundamentales siendo por ello el recurso de amparo la vía adecuada para proteger los derechos de los trabajadores.

Algunos meses después, el 10 de abril de 2002, la Corte Suprema de Justicia provincial concluyó por mayoría rechazar la demanda de la Asociación de Maestros de la Provincia de Buenos Aires aduciendo que esta última no aportaba elementos suficientes –ni tampoco surgían de la observación de la realidad– que permitieran sostener que la percepción de una parte del salario en patacones hubiera significado una disminución apreciable del poder adquisitivo de los docentes.

En el texto del fallo la Corte expuso que el uso efectivo del patacón se extendió tanto a través de convenios celebrados por el gobierno provincial con prestadores de servicios públicos y otras entidades, como por su generalizada aceptación como medio de pago en la provincia de Buenos Aires e inclusive en otras jurisdicciones, en un valor de paridad respecto del peso, aun cuando estos títulos no revistieran la calidad de una moneda de curso legal en el sentido expresado por los artículos previamente mencionados. Es por ello que las limitaciones de uso que pudieran tener los patacones no tenían la suficiente relevancia como para descalificar su valor.

Por lo tanto, según la Corte, la afectación salarial por el pago en patacones no alteró sustancialmente el régimen jurídico de la relación de empleo público. Explicaba que impuso limitaciones económicas al modo habitual como medida alterna-

---

<sup>5</sup> Artículo 75: 6. Establecer y reglamentar un banco federal con facultad de emitir moneda, así como otros bancos nacionales. 11. Hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras; y adoptar un sistema uniforme de pesos y medidas para toda la Nación. Artículo 126: Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.

tiva a otras extremas como el cese o la prescindibilidad del empleado público usada por otros regímenes en emergencia.

Los datos presentes en el amparo y en el fallo nos permiten evidenciar el rechazo inicial de amplios sectores de la población que recibió el patacón como parte de su salario, debido a la incertidumbre que prevaleció durante los primeros meses de circulación. A su vez, en el fallo observamos que la evaluación que hace posteriormente la Corte Suprema de Justicia, luego de los primeros meses de circulación de la nueva moneda, da cuenta de la rápida aceptación que tuvo la misma como medio de pago en la provincia de Buenos Aires.

Para conocer más sobre la experiencia de haber cobrado en patacones y las características que tomó la organización de la pluralidad monetaria en la vida cotidiana entrevistamos a un grupo de docentes. De esta forma, buscamos recuperar relatos de vida vinculados al uso del peso, del dólar y del patacón, los cuales son presentados a continuación.

## **Memorias sobre la pluralidad monetaria y la vida cotidiana**

A nivel de los hogares, a partir de la emisión de patacones, comenzaron a utilizarse múltiples monedas en la vida cotidiana. Como expusimos previamente, las que circulaban principalmente entre los docentes de la provincia de Buenos Aires y que analizamos en el presente apartado son el peso, el dólar y el patacón.

El objetivo de este apartado es describir cómo estos actores utilizaron y percibieron dichas monedas para luego reflexionar en torno a la confianza metódica del patacón a partir de su emisión en julio de 2001.

## **Memorias del rechazo y de la desorganización monetaria**

Como expusimos previamente, en un primer momento la moneda fue rechazada por gran parte de los empleados públicos de la provincia de Buenos Aires que lo recibieron como parte de su salario debido a la incertidumbre que generaba. A su vez, el fuerte rechazo inicial del sector docente que observamos en el recurso de

amparo se marcó a fuego en la memoria de los entrevistados. Esto quedó plasmado en los testimonios que reconstruimos a partir de las entrevistas.

Uno de los casos es el de Margarita, docente de una escuela primaria de San Miguel, quien relataba que el hecho de recibir parte de su salario en patacones era vivido por ella como “una estafa absoluta”. Esta frase la repitió más de una vez a lo largo de la entrevista. Gran parte del rechazo a la nueva moneda estaba vinculado a la situación de crisis generalizada donde el sentimiento que predominaba era el de abuso por parte de las autoridades sobre los trabajadores:

“Para mí era una estafa absoluta. ¿Qué vamos a hacer con estos papelitos de colores? ¿Qué vamos a hacer? ¿Qué es esto? ¡Nos están tomando el pelo! Porque además (lo hicieron), en medio de esa situación, en que estábamos dejando la vida en la escuela. La verdad que el último bastión del Estado que quedó en pie fue la escuela; entonces, la escuela recibía todo, ¡todo!, porque había un desmantelamiento absoluto y nosotros éramos los únicos que estábamos ahí para contener, decir dónde me vacuno, dónde me dan turno, -no me atienden, tengo que tramitar el certificado de discapacidad, la medicación de mi hijo-, todo iba a parar ahí. Por eso te digo: nosotros somos sobrevivientes de eso a full y entonces, en medio de todo eso que teníamos que hacer capaz que podíamos enseñar algo. ¡Era una estafa absoluta cobrar en patacones!. Era una estafa, una tomadura de pelo; además de la incertidumbre de no saber. Y bueno, los primeros meses fueron difíciles hasta que comenzó a circular como una moneda más y lo naturalizamos rápidamente, pero esos primeros meses de incertidumbre fueron tremendos. Por eso te digo, fue ahí donde salimos más a la calle, donde se hicieron marchas y manifestaciones en cada una de las plazas de cada uno de los distritos”.

Margarita participaba de las manifestaciones docentes y durante la entrevista entonó una de las canciones que cantaban en esas ocasiones:

Con los dientes de Ruckauf  
vamos a hacer una escalera  
para que los patacones  
se los lleve a su abuela.

“Estafa”, “papelitos de colores”, que “se los lleve a su abuela” son sus recuerdos de aquellas primeras sensaciones en relación a la percepción de parte del salario en patacones. La emisión de la nueva moneda fue percibida como una desorganización de la vida monetaria en tanto predominaba la incertidumbre sobre el alcance de la aceptación que tendría el patacón.

Por su parte Mariana, en ese entonces docente de un jardín de infantes del municipio de San Martín, recuerda que:

“Todos los días hablaba Laje (el periodista) del riesgo país. Eso sí me lo acuerdo como vivencia no solo de los patacones; el momento que era todo como una cosa, una tristeza. Laje decía lo del riesgo país, no sabías a dónde nos vamos y a dónde no nos vamos, ni qué hago con el patacón”.

En los distintos testimonios podemos ver que el cobro en patacones era vivido como un elemento más de una crisis profunda y generalizada existente tanto en la provincia de Buenos Aires como a nivel nacional. La experiencia del patacón no puede ser escindida de la vivencia de la crisis y sus recuerdos están atados a ésta. En este mismo sentido Martín relata:

“Para mí no era una situación personal (...) esperaba que se resolviera -no la situación patacón-, esperaba que se resolviera a nivel más general. Yo entendía que era una medida, que bueno: listo, o volvemos a la libretita; o en lugar de la libretita, que era lo mismo, a pequeñas libretitas que tiene cada uno”.

Para el entrevistado la situación era tan crítica que amerita la comparación de la emisión de patacones con la emisión de las antiguas libretas de ahorro, en donde quedaban plasmados los movimientos de retiro e ingreso de dinero de la cuenta de una persona. De esta forma el patacón queda representado como una vuelta al pasado, percibido como algo negativo desde una concepción positivista de las transformaciones de la vida social.

A su vez, el sentimiento de desorganización monetaria se asociaba a una situación que superaba los límites provinciales y que tenía que ver con la emisión de

otras monedas provinciales en el territorio argentino, junto con el desconocimiento de la totalidad de monedas en circulación. Esta imposibilidad de reconocer las monedas del propio país se traducían en la posibilidad de ser engañado. En esta dirección Martín relata:

“Dejé de conocer cuántas monedas hay en mi país (...) yo viajaba por laburo, tengo familiares en diferentes provincias, pero entiendo que iba a llegar un momento en que una persona iba a llegar con un papelito que decía 10 pesos y me decían esto es de Jujuy y bueno, qué sé yo (se ríe), ya desconozco”.

Como se puede observar en los dichos de las y los entrevistados, el sentimiento que predomina entre estos docentes sobre la nueva moneda es de fuerte rechazo e incertidumbre. Sin embargo, como vemos tanto en lo que expone Margarita como en el fallo de la Suprema Corte de Justicia sobre el recurso de amparo de la Asociación de Maestros tratado en el apartado anterior, algunos meses más tarde, la moneda comenzó a circular ampliamente por la provincia al punto de que los usuarios naturalizaron su uso. Esto también lo podemos inferir a partir del hecho de que los entrevistados no recuerdan el momento en que dejaron de cobrar en patacones. Lo que nos permite pensar que dicho momento no significó un punto de quiebre en sus vidas, como sí lo fue al comenzar a cobrar en esa moneda.

### ¿Para qué y dónde lo uso?

Martín cuenta que en los primeros momentos que recibió patacones como parte de su salario rondaba el 20% el pago en la misma. Sobre el uso de la moneda explica que:

“Al principio casi ni los comercios los tomaban. Entonces se generaba una situación, en la que por un lado te sobraba plata, te sobraban patacones porque no te los tomaban, y te faltaban pesos, entonces vos seguías teniendo deuda. Como tenía alguna capacidad de ahorro, bueno, guardo y veo qué hago con esto. Sí, recuerdo tener en el cajón pilas de billetes de patacones (...) Para nosotros en ese momento, o los cambiábamos o era el ahorro, o me cuido un poquito y gasto un poquito menos. El 20 por ciento era algo todavía manejable, pero debe haber llegado al 80 por ciento. Lo que pasa que para ese 80 por ciento ya también lo tomaban los su-



permercados, el mercado, la gente. No había otra forma, es eso o no se mueve más nada. En el medio en ese proceso hubo reacomodación, en esta parte en la que te digo, tengo una pila de patacones y tengo una pila de deuda. Hasta tanto se legisló”.

A partir de lo expuesto es posible observar que durante los primeros meses de circulación del patacón, cuando todavía no se había logrado una amplia aceptación por parte de empresarios y comerciantes, había quienes, como en el caso de Martín, se veían forzados a ahorrar los patacones.

Esta misma persona recuerda las dificultades con las que comenzó el proceso de circulación de la nueva moneda. Con respecto a la tarjeta de crédito, recuerda que:

“Al principio tampoco podías pagar las tarjetas de crédito. Las tarjetas sí te cobraban un interés importante (...) era un arma de doble filo porque la tarjeta había que pagarla en pesos al principio, o sea que usar la tarjeta implicaba conseguir billete peso”.

Pero, al mismo tiempo recuerda que:

“Cada vez el alcance fue mayor. De hecho nosotros (él y su mujer) teníamos deuda en dólares con el banco City por un crédito de un auto y primero vos tenías que conseguir pesos porque para cambiar a dólar tenías que conseguir los pesos. Para comprar dólar precisabas pesos. Pero después sobre el final en realidad ya te tomaban patacones, era lo mismo. En el mismo banco te tomaban los patacones”.

Cristina, por su parte, también recuerda que:

“Los patacones al principio no te los aceptaban en muchos lados. Sí te los empezaban a aceptar los chinos. Había cadenas que no te los aceptaban. Después los tuvieron que aceptar porque era generalizado, todo el mundo cobraba con eso, entonces o se circulaba con eso o no se movía el mercado, entonces bueno, empezaron a aceptarlo todos”.

## Minimizar los costos de cambiar una moneda por otra

En el relato de Inés, quien en ese entonces trabajaba en una escuela pública secundaria del partido de Avellaneda, podemos observar los intentos por minimizar los costos adicionales de intercambiar monedas. Cuenta que tuvo que poner los servicios a nombre suyo porque no tenía suficientes pesos para pagar la boleta de luz:

“Me acuerdo que tuve que poner servicios a mi nombre porque yo podía pagarlos con patacones, sino no. Por ejemplo, la luz la tuve que poner a nombre mío. El teléfono ya lo tenía a nombre mío. Y hubo gente que tuvo que poner (a su nombre) un montón de servicios. Me acuerdo hasta el día en que tuve que ir a cambiar el nombre del servicio de la luz, era un día de un calor terrible que fuimos los dos (con su marido) y lo puse a nombre mío para poder pagarlo.

Mi marido en ese momento estaba con problemas laborales. Era proyectista de estructuras metálicas, tenía trabajo por momentos y por momentos no. A veces mi ingreso era el único que teníamos (...) No compraba dólares, no me agarró el corralito, no tenía plata. Pudimos mantenerle la universidad a mi hija mayor, que no trabajaba. Mi hija se recibió de médica en el 2002”.

En su caso, la organización de la pluralidad monetaria al interior de su hogar comenzó con la necesidad de poner los servicios a su nombre, ya que en los primeros meses de circulación sólo se aceptaba la nueva moneda de tenedores primarios, es decir, de aquellos empleados públicos que cobraron patacones como parte de su salario. Tiempo después, muchas empresas, al ver que el patacón ganó circulación, comenzaron a aceptarla de tenedores secundarios. Inés, al no contar con otra moneda y tener un ingreso acotado, tuvo que realizar dicho trámite para poder usarlos. Esto también se debió a que no le fue fácil pagar con la nueva moneda en los comercios en los que ella compraba habitualmente, lo que la llevó a organizar los pagos que debía hacer para minimizar los costos de convertir los patacones en pesos, ya que esto le implicaba una pérdida. En la entrevista ella recordó que:

“Podía pagar en patacones los servicios, la luz, el gas... Lo demás lo pagaba con plata mía y de mi marido, pesos (...). Yo vivo en un lugar que tiene negocios abajo. Y los comerciantes no me aceptaban patacones, o sea, la panadería o la fiambrería, no me aceptaban patacones. Eso me pasaba en los negocios chicos”.

A partir de lo citado, vemos que en el caso de Inés, entonces, existía una organización del uso de las distintas monedas en donde para minimizar las pérdidas que requería el hecho de cambiar una moneda por otra, modificó la titularidad de los servicios que podían pagarse total o parcialmente en patacones y el resto de las compras hacerlas en pesos. En el caso de que le sobraran patacones luego de utilizarlos para el pago de servicios a veces se veía en la necesidad de intercambiarlos. Esto último lo veremos a continuación junto con otros ejemplos.

### ¿Y en los lugares que no aceptaban?

Como recién expresamos, cuando los pesos no eran suficientes para realizar los pagos que se necesitaba hacer en esa moneda, Inés cambiaba los patacones por pesos. Pero en este intercambio se producía una pérdida de valor:

“Recuerdo que íbamos a cambiar y nos daban menos pesos que el patacón. Los cambiaba porque había lugares que no lo aceptaban. Por ejemplo: ibas al negocio de la esquina de tu casa y no lo aceptaban, necesitabas pesos.

A mi hija, para comprar un libro de pediatría en la editorial no le aceptaban los patacones”.

Con respecto al tipo de cambio ella relata tener muy presente cuánto era:

“Me acuerdo que yo cobraba más dinero en pesos que en patacones, pero una amiga mía cobraba más en patacones que en pesos. Me acuerdo que ella iba a un lugar y cambiaba 100 patacones por 95 pesos, cambiaba, pero no en el banco”.

Martín cambiaba patacones por pesos, cuando lo necesitaba, pero lo hacía con sus familiares (su hermano y su padre):

“Nosotros (él y su mujer) en ese momento teníamos capacidad de ahorro, solo que era en patacones. Y quizás mi viejo o mi hermano estaban más justos, pero ellos tenían empleos privados o eran independientes”.

Es por este motivo que el ingreso de ellos era en la moneda nacional. *“Ellos tenían los pesos que yo necesitaba y por ahí estaban más justos con sus cuentas personales”*. Por este motivo él les cambiaba sus patacones por pesos. Martín lo hacía.

“Para poder tener pesos, por ejemplo, para pagar la tarjeta o el crédito del (banco) City (...) pero yo les daba de más, ya que ellos no los iban a ahorrar, los iban a consumir. Yo les daba 100 patacones por 80 pesos. Pero porque yo tenía, se los hubiese dado igual (...) Ellos no tenían tarjeta de crédito, entonces lo de ellos era para efectivo, precisaban efectivo y a mí me servía”.

Cuenta que su papá y su hermano lo utilizaban en las compras diarias de supermercado.

En estos dos ejemplos vemos que el peso era mejor valuado que el patacón por Martín y su familia, si bien este último era un bono en donde a la fecha de vencimiento se cobraría un interés del 7%. Sin embargo, tanto Inés como Martín cuentan que ellos se veían en la necesidad de conseguir pesos para pagar aquellos bienes, servicios o deudas que no podían saldarse en patacones. Esta limitación que encontraban en su uso los llevaba a cambiarlo con el consiguiente gasto que esta práctica generaba.

De todos modos, como expuso inclusive Martín en su entrevista, más tarde creció el nivel de circulación del patacón y pudo utilizar directamente sus patacones para pagar el crédito por el auto en el Banco City y la tarjeta de crédito. De esta forma, tiempo después no necesitó seguir intercambiando patacones por pesos para saldar sus deudas. Pero, como relata Inés, algunos comercios barriales pequeños o como en el caso de la editorial, no aceptaban patacones.

## Defender el valor del patacón

Margarita nos cuenta que, en general, en todos lados aceptaban el patacón al mismo valor que el peso, pero que una vez fue a un local en donde se lo querían tomar a menor valor. Ella recuerda una situación puntual y comenta lo siguiente:

“Me los aceptaban al mismo valor que el peso. Hubo una vez que en una tienda de ropa no me los quisieron aceptar uno a uno y me fui sin comprar”.

A partir de ello, es dable observar que el rol del comprador puede haber sido importante para sostener el valor del patacón frente al peso en aquellos lugares donde no querían recibirlo al mismo valor.

### **Las fronteras geográficas: experiencias en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y otros lugares**

En tanto medio de pago, en los primeros momentos de circulación, Marisa, docente del municipio de San Martín y residente del barrio de las Cañitas, en CABA, nos cuenta cómo se sentía:

“Horrible, horrible porque no me era fácil. Por ahí si vivía en provincia era otra cosa, pero yo vivía en un lugar muy lindo, muy cheto y me miraban con una cara. Hasta el chino de la vuelta, el verdulero de la esquina. ¿Cómo? ¿Qué porquería traés? Y me acuerdo de yo estar pensando ¿Este dónde lo puedo colocar? Como si tuviera que meter plata falsa. Pensar dónde me lo aceptaban, dónde no. No me era para nada atractivo”.

Sí recuerda que:

“En Coto me lo tomaban. Yo hacía las compras ahí. En otros lugares me costaba meterlos, no era fácil. Si iba a algún negocio de por ahí o la verdulería de la esquina, ni de casualidad”.

El caso de Marisa es particular, ya que relata su experiencia intentando utilizar sus patacones en los negocios de un barrio de CABA. Sin embargo, vemos que la cadena de supermercados Coto los recibía. Su percepción sobre la moneda es

similar a la que leímos en los testimonios previos, pero es importante tener en cuenta que puede estar condicionada, a su vez, porque el lugar de residencia no se correspondía con el espacio de mayor circulación, si bien meses más tarde en la Ciudad de Buenos Aires también circulaba de manera bastante extendida la moneda de la provincia.

Margarita también relata una experiencia en CABA:

“Yo tomaba clases de actuación acá, en la ciudad de Buenos Aires, con Pompé Shoulder (...) y le dije, –Mirá te tengo que pagar en patacones– y ella me dijo –No, ¿cómo me vas a pagar en patacones? –. –No tengo chance– le dije. –Bueno, listo. Págame– me terminó diciendo.

Al principio, con su resistencia me proponía–conseguime Lecop, que acá, en la ciudad, se usan más que los patacones–. Y después me dijo –no, dejá que acá me los cambian. Conseguí quien me los pueda cambiar, así que vos pagame como puedas y listo–“.

En este ejemplo, podemos observar el primer impacto del pago en una nueva moneda, pero también cómo los actores se adaptan a los cambios, si bien esto no deja de significar un costo para ellos. En este caso, la profesora de teatro que los recibió, por no vivir en la provincia, se vio en la necesidad de conseguir a alguien que se los cambie, lo cual podemos suponer que significó una pérdida de valor en ese intercambio.

### **El dólar como refugio, el patacón: un obstáculo para llegar a él.**

Cristina en ese entonces tenía 40 años y vivía en Caseros con sus padres. Era docente, tenía dos cargos de directora en dos jardines de infantes del municipio de San Martín. Como todos los docentes del sistema educativo público de la provincia de Buenos Aires, cobraba una parte de su salario en patacones, situación que describe todavía con enojo:

“Cobraba en patacones, situación que para mí no fue muy fácil, porque yo tenía capacidad de ahorro y hacerlo en patacones era como guardar papeles que no me iban a servir de nada, entonces, para poder ahorrar yo tenía la necesidad de cambiarlos. Yo tenía la intención de comprar una propiedad y con eso no podía comprar ninguna propiedad ni nada, entonces para mí era engorroso el tema”.

Enfatiza: *“yo tenía que cambiar esos patacones de alguna manera, para tener capacidad de ahorro (...) para tener una moneda real”*. Esta última afirmación evidencia cómo la entrevistada percibe la función de reserva de valor como aquella que define a la moneda. La moneda real para Cristina es aquella que permite guardar el valor en el tiempo. Por lo tanto, las que no permiten realizar esta función no tienen la misma jerarquía. Cristina ahorra en dólares y para poder comprarlos necesitaba pesos.

“Si ibas a comprar a una agencia, no a una agencia tipo banco sino a una casa de cambio con patacones, te salía mucho más caro que comprando con pesos, entonces necesitabas pesos o perdías más dinero de lo que correspondía. Entonces era engorroso”.

Ella explica que *“en lo posible trataba de cambiarle patacones a alguien de mi familia”*. Comenta que:

“Tampoco tenía mucha confianza en ahorrar en pesos, era una época que no había estabilidad. Bueno, hoy tampoco la hay, ¿no? Pero bueno, no había estabilidad económica para decir: voy a guardar pesos, con patacones menos porque no representaban nada en ningún lado, solamente en determinado comercio interno, pero el peso tampoco te daba estabilidad para el día de mañana, entonces tenía que pasar a otra moneda. De todas maneras, ahorré en dólares en el banco y me agarró el corralito, también”.

En sus recuerdos sobre las distintas monedas, vemos cómo se plasma una escala jerárquica entre ellas. En primer lugar se encuentra el dólar, percibida por ella como la moneda de ahorro por excelencia; en segundo lugar el peso, que era la que posibilitaba llegar al dólar; y al final de la escala se encontraba el patacón. Sin

embargo, resalta el hecho de que haber ahorrado en dólares no le resolvió la cuestión del ahorro porque inclusive ahorrando en dólares se vio perjudicada porque el gobierno nacional estableció el corralito en diciembre de 2001, política que restringía la libre disposición de dinero en efectivo de plazos fijos, cuentas corrientes y cajas de ahorros.

## **La organización de la pluralidad: la confianza metódica desde abajo**

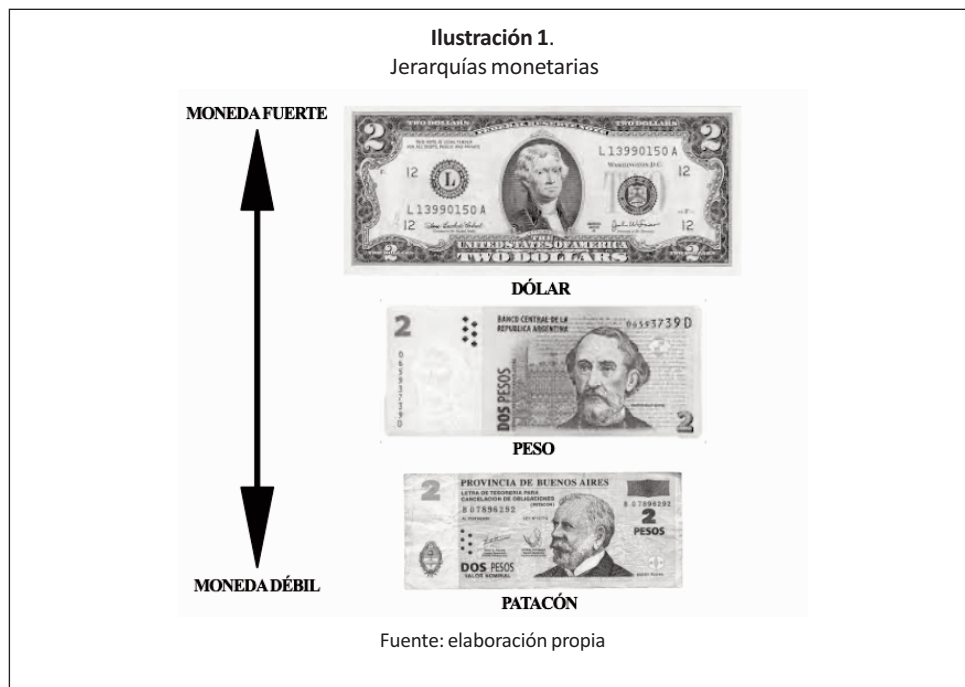
### **La organización de la pluralidad**

Como vimos en las memorias de los docentes entrevistados, la incorporación del patacón a la economía de sus hogares produjo, en primera instancia, el rechazo de gran parte de quienes lo recibieron. No obstante, con el transcurso del tiempo, produjo una reorganización del uso que le dieron a las monedas. Siguiendo a Gómez (2019), los distintos agentes construyen en la práctica combinaciones específicas de monedas usándolas según sus necesidades, buscando minimizar los costos adicionales del intercambio.

El peso y el patacón, generalmente, podían combinarse para el pago de ciertos bienes y servicios, como en el caso de los servicios públicos del agua, la luz y el gas, o el pago de impuestos y deudas con el estado municipal, provincial y nacional. En este sentido, estas dos monedas se complementaban. Asimismo, los patacones se utilizaban para cubrir el pago de las compras habituales en supermercados y comercios locales, los cuales en su mayoría, luego de una resistencia inicial, terminaron aceptando la moneda. A su vez, se utilizaban pesos para aquellas transacciones en las cuales los patacones continuaron sin ser admitidos. Sin embargo, en el caso del ahorro a largo plazo para la compra de una propiedad, el dólar siguió siendo la moneda predilecta como reserva de valor.

Considerando la fortaleza o debilidad de las monedas percibida por los entrevistados, podríamos organizar una escala. En primer lugar estaría el dólar, considerada una moneda fuerte que permitía conservar el valor en el tiempo. En segundo lugar estaría el peso, y por último el patacón, percibida como una moneda débil, la cual ha sido comparada por los entrevistados a los “papelitos de colores” o a la vuelta a la “libretita”, retomando las palabras de algunos de ellos.





Hay que tener en cuenta que el dólar no era una moneda relevante para todos los actores, ya que la mayoría, debido a la situación de crisis, no tenía la posibilidad de ahorrar y es por ello que esta moneda se volvía irrelevante. Sin embargo, para el que buscaba comprar bienes inmuebles el acceso al dólar se convertía en una prioridad. Retomando las palabras de Luzzi y Wilkis (2019) el dólar funcionó como un refugio, y, en este caso, el cobro en patacones constituyó un obstáculo para acceder a dicha moneda.

Siguiendo la línea de Kuroda (2008) que expusimos previamente, ninguna de las monedas disponibles en ese momento podía satisfacer todas las necesidades de los actores. Algunas eran útiles para pagar ciertos bienes o servicios, otras para pagar una serie de mercancías. También existieron superposiciones entre ellas, algunos bienes se podían pagar en una u otra moneda. El dólar, la moneda más fuerte y preferida para el ahorro, tampoco servía para pagar ciertos impuestos y

otras transacciones del sector público que no habían sido alcanzados por la Ley de Convertibilidad.

Por lo tanto, podríamos decir que la pluralidad en este caso, fue funcional en tanto los distintos dineros trabajaron en una relación de complementariedad, es decir, dicha variedad de monedas pudo hacer lo que una sola moneda no podía. Se necesitó de las distintas monedas para que el mercado pudiera funcionar y para que los distintos actores pudieran satisfacer sus necesidades.

### **La confianza metódica desde abajo**

Por un lado, siguiendo el estudio de Theret y Zanabria (2009) entendemos que la confianza metódica se sustentó en las negociaciones sistemáticas que mantuvo el gobierno para conseguir la aceptación de los patacones del sector privado (comerciantes y empresarios) y de los gobiernos municipales y federal por el pago de impuestos.

Asimismo, a partir de nuestro trabajo de archivo, a las negociaciones ya señaladas podemos sumar una campaña comunicacional. Esta fue otra acción que se llevó a cabo desde el gobierno provincial previo a la emisión de la nueva moneda para promover la confianza y aceptación de los patacones dentro de la población. El fin era evitar una posible devaluación del bono como había ocurrido en otras provincias. La campaña se pronunciaba en contra de los especuladores y apuntaba a fortalecer el valor del bono con el que se pagó a miles de empleados y proveedores del estado provincial. Se lanzó en medios gráficos, radiales y televisivos, tanto a nivel provincial como nacional. Interpelaba al ciudadano y lo alentaba a convertirse en el principal defensor del valor de su dinero y a rechazar cualquier intento de especulación. El gobierno pidió a la población no venderlos en el eventual surgimiento de un mercado paralelo. La campaña poseía diferentes slogans, entre ellos, “Llegó el patacón, un peso fuerte” y comunicaban “tenemos la confianza de que cada patacón valdrá un peso y que este valor se mantendrá en todas las transacciones”. Otro de los slogans expresaba “Creo en mi país, acepto patacón” en donde se visibilizaba la intención de la provincia de vincular al gobierno nacional como parte responsable de la emisión de los bonos.

Ilustración 2.  
Campaña Comunicacional

La Plata, domingo 29 de julio de 2001 **Hoy** 9

# LLEGO EL PATACÓN UN PESO FUERTE.

**El Patacón** llega a par...  
El Patacón es el...  
¿Cuándo se usará el...?

**EL QUE QUIERE LO GASTA,  
EL QUE LO GUARDA, GANA.**

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

**ORO EN MI BOLSILLO  
¡SÓLO EN PATACÓN!**

Fuente: Diario Hoy, 29 de julio de 2001

A partir del trabajo de archivo y de campo realizado y focalizando el análisis al nivel de las representaciones y usos del dinero, consideramos que la confianza metódica también podría haberse sustentado en la organización de la pluralidad que realizaron los actores y en la defensa de su paridad respecto del peso. La confianza metódica no sólo habría sido resguardada por las negociaciones logradas por el gobierno y por la campaña comunicacional, sino por el ejercicio efectivo que hicieron quienes recibieron patacones como parte de su salario, eligiendo dónde usarla y realizando ciertas acciones que evitaran la pérdida de su valor. Por ejemplo, si en un comercio no aceptaban el patacón al mismo valor que el peso, los usuarios de la moneda elegían ir a otro lugar en donde sí lo hicieran. Asimismo, se tomaron el trabajo de realizar ciertas acciones como cambiar la titularidad de los

servicios cuyas empresas, durante los primeros meses de circulación, sólo recibía patacones de tenedores primarios. Es decir, a través de diferentes prácticas los actores intentaron minimizar los costos de intercambio y evitar la pérdida de valor. Consideramos que estas prácticas que incorporaron los actores pudieron haber contribuido a la consolidación de la confianza metódica en el patacón posibilitado su circulación cotidiana al mismo valor que el peso.

En resumen, la confianza metódica se podría haber apoyado en:

- Las negociaciones que mantuvo el gobierno para conseguir la aceptación de los patacones y en su campaña comunicacional.
- Las prácticas de los usuarios para evitar que el patacón pierda valor.

## Conclusiones

En el presente artículo nos propusimos analizar una de las dimensiones de la confianza en la moneda propuesta por la Escuela de la Regulación francesa: la confianza metódica. Para ello, estudiamos el reacomodamiento de los circuitos monetarios a partir de la emisión de patacones en la provincia de Buenos Aires durante la crisis de 2001, en un contexto de pluralidad marcado por la presencia de tres esferas monetarias: la esfera del peso, la del dólar y la del patacón. Buscamos reconstruir los usos como reserva de valor, medio de pago y medio de cambio de dichas monedas en la experiencia de un grupo de docentes que cobraron una parte de su salario en patacones. Asimismo, estudiamos las representaciones sociales sobre el patacón, el peso y el dólar debido a que éstas intervienen en el modo en que los agentes utilizan las diferentes monedas.

A partir de las memorias de los docentes entrevistados, pudimos identificar que la incorporación del patacón a la economía de sus hogares produjo en una primera instancia el rechazo por gran parte de quienes lo recibieron, y en una segunda instancia una reorganización del uso que le dieron a las monedas. Los distintos agentes construyeron en la práctica combinaciones específicas de monedas usándolas según sus necesidades buscando minimizar los costos adicionales del intercambio.

Considerando la fortaleza o debilidad de las monedas percibida por los docentes entrevistados organizamos una escala. En primer lugar, ubicamos al dólar, considerada una moneda fuerte que permitía conservar el valor en el tiempo. En segundo lugar, ubicamos al peso y por último el patacón, percibida como una moneda débil, la cual ha sido comparada por los entrevistados a los “papelitos de colores” o a la vuelta a la “libretita”, retomando las palabras de algunos de ellos. Ninguna de las monedas disponibles en ese momento podía satisfacer todas las necesidades de los actores. Algunas eran útiles para pagar ciertos bienes o servicios, otras para pagar una serie de mercancías. También existieron superposiciones entre ellas, algunos bienes se podían pagar en una u otra moneda. El dólar, la moneda más fuerte y preferida para el ahorro, tampoco servía para pagar ciertos impuestos y otras transacciones del sector público que no habían sido alcanzados por la Ley de Convertibilidad. Por lo tanto, concluimos que la pluralidad en este caso fue funcional en tanto los distintos dineros trabajaron en una relación de complementariedad, es decir, la existencia de una variedad de monedas pudo hacer lo que una sola no podía. Se necesitó de las distintas monedas para que el mercado pudiera funcionar y para que los distintos actores pudieran satisfacer sus necesidades.

Por lo expuesto a lo largo del presente trabajo, entendemos que la confianza metódica se sustentó en diversas cuestiones. Por un lado, en las negociaciones sistemáticas que mantuvo el gobierno para conseguir la aceptación de los patacones por parte del sector privado (comerciantes y empresarios) y de los gobiernos municipales y federal para el pago de impuestos. También se sustentó en la campaña comunicacional que se llevó a cabo desde el gobierno provincial previo a la emisión de la nueva moneda para promover la confianza y aceptación de los patacones dentro de la población. El fin era evitar una posible devaluación del bono, como había ocurrido en otras provincias.

Por otra parte, concluimos que la organización de la pluralidad monetaria al interior de los hogares y la defensa de la paridad del patacón frente al peso fueron dos elementos que también pudieron haber sustentado la confianza metódica en la moneda provincial. Este tipo de confianza no solo se habría sostenido por las negociaciones y por la campaña comunicacional realizadas por el gobierno, sino por el ejercicio efectivo que hicieron quienes recibieron la moneda provincial como parte de su salario. Con su accionar cotidiano, a través de distintas prácticas, como

elegir en donde realizar sus compras o cambiar la titularidad de ciertos servicios cuyas empresas solo recibían patacones de tenedores primarios, los actores buscaron minimizar los costos de intercambio y evitar la pérdida de valor. De esta forma, quienes usaban los patacones habrían contribuido a la consolidación de la confianza metódica en el patacón y a sostener el valor de la moneda provincial.

## Bibliografía

- Blanc J. (2016) Unpacking monetary complementarity and competition: a conceptual framework. *Cambridge Journal of Economics* 41: 239—257.
- Bohannon, P. (1955). Some Principles of Exchange and Investment among the Tiv. *American Anthropologist*, <i>57</i>(1), new series, 60-70. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/665788>
- Gómez, G. (2019) ¿Cómo funciona la pluralidad monetaria al nivel de los hogares? La división de tareas entre las divisas en Argentina (1998-2005). *International Journal of Community Currency Research* 23 (Winter) 71-82.
- Guyer, J. (2012) Soft Currencies, Cash economies, New Monies: Past and Present. *PNAS*, 109(7): 2181-2183.
- Kuroda A. (2008a) Concurrent but non-integrable currency circuits: complementary relationships among monies in modern China and other regions. *Financial History Review* 15: 17-36.
- Kuroda A. (2008b) What is the complementarity among monies? An introductory note. *Financial History Review* 15: 7-15.
- Luzzi, M.; Wilkis, A. (2019) El Dólar: historia de una moneda argentina (1930-2019). Ed. Crítica, Buenos Aires.
- Polanyi, K. (1957). The great transformation: The social and political origins of our time. *Boston, MA: Beacon Press*.

Simiand, F. (1934). La monnaie réalité sociale, *Les Annales Sociologiques, Série D, n<sup>o</sup> fasc. 1: 1-58*.

Simmel, G. (2013). Filosofía del dinero. *Madrid: Capitán Swing*.

Théret, B. (2014) “La moneda a través del prisma de sus crisis de ayer y de hoy” en Théret (editor) La moneda develada por sus crisis, *U. Nacional de Colombia, Bogotá*.

Théret, B ; Zanabria, M (2009) On the viability of monetary complementarity in Federations: the Case of Fiscal Provincial Monies in 2001-2003 Argentina’s Crisis, *XV World Economic History Congress, Utrecht, The Netherlands*.

## **Fuentes de información**

### **Fuentes periodísticas:**

Protesta contra el pago en bonos a empleados y a proveedores. *Diario La Nación, 26 de julio de 2001*.

Podrían frenar el pago de sueldos con Patacón. *Diario La Nación, 31 de julio de 2001*.

La Justicia frenó el pago de sueldos con Patacón. *Diario La Nación, 31 de julio de 2001*.

Fue alta la adhesión al paro docente. *Diario La Nación, 7 de agosto de 2001*.

Unos 30 mil platenses cobrarán con los bonos. *Diario Hoy, 15 de julio de 2001*.

Llegó el patacón, un peso fuerte. *Diario Hoy, 29 de julio de 2001*.

### **Fuentes Audiovisuales:**

Noticiero Central de Canal 13, 22 de agosto de 2001

### **Fuentes documentales:**

Ley provincial N<sup>o</sup> 12.727, Provincia de Buenos Aires.

Amparo y Fallo completo. Asociación de Maestros de la Provincia de Buenos Aires. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública. Nro.: 283 Página 150. Buenos Aires, Abril de 2002. Recuperado de: [www.cedesyc.com.ar/fallos/asocmaestros.doc](http://www.cedesyc.com.ar/fallos/asocmaestros.doc) ingreso: 26/6/2017*





# realidad económica

Nº 370 • AÑO 55

16 de febrero al 31 de marzo de 2025

ISSN 0325-1926

Páginas 109 a 145

---

INTELIGENCIA ARTIFICIAL

## El software y los servicios informáticos: transformaciones en la producción desde sus orígenes hasta la inteligencia artificial. Un análisis comparativo de Argentina con Alemania y Australia\*

---

Lorenzo Cassini\*\* y Florencia Podestá\*\*\*

\* El presente artículo es resultado del proyecto PICT "Industria 4.0: División internacional del trabajo y perspectivas para el desarrollo económico argentino" (PICT-2020-SERIEA-02241) dirigido por el Dr. Nicolás Grinberg, y del cual los autores son integrantes.

\*\* Doctor en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), docente de grado y posgrado en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en la Universidad Nacional del Oeste (UNO), Belgrano 369, San Antonio de Padua (CP1718), Provincia de Buenos Aires, Argentina. lcassini@unsam.edu.ar

\*\*\* Doctora en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Magíster en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC) de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Marcelo T. de Alvear 2230, piso 3, CABA, Argentina. flopodesta@hotmail.com

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: agosto de 2024

ACEPTACIÓN: enero de 2025





## Resumen

Este artículo se propone analizar la trayectoria del sector de Software y Servicios Informáticos (SSI) en Argentina en perspectiva comparada con otros dos productores de SSI: Alemania y Australia. Se identifican distintas etapas en el desarrollo histórico del sector a nivel global llegando hasta la actual incorporación de Inteligencia Artificial (IA) en el proceso productivo y se historiza el desarrollo del sector en los tres países, ubicando su emergencia en aquellas etapas y comparándolos a través de indicadores cuantitativos. Los resultados muestran la sincronía de los desarrollos nacionales con las tendencias globales, el papel clave de los eslabonamientos productivos locales para construir capacidades, la importancia de la exportación y el rol estratégico otorgado al sector por las políticas públicas. Sin embargo, el caso argentino presenta particularidades que han influido en la configuración de su perfil actual, como un desarrollo tardío del sector, una menor integración con el aparato productivo local y un enfoque distinto en las políticas de promoción.

**Palabras clave:** Software y Servicios Informáticos - Inteligencia Artificial - Desarrollo comparado - Argentina - Australia - Alemania

## Abstract

### Software and IT Services: Transformations in Production from Their Origins to Artificial Intelligence. A Comparative Analysis of Argentina, Germany, and Australia

This article analyzes the trajectory of the Software and IT Services (SITS) sector in Argentina from a comparative perspective with two other SITS-producing countries: Germany and Australia. The study identifies different stages in the historical development of the sector at a global level, leading up to the current integration of Artificial Intelligence (AI) into the production process. It traces the sector's evolution in the three countries, situating its emergence within these stages and comparing them using quantitative indicators. The results highlight the synchronization of national developments with global trends, the key role of local productive linkages in building capabilities, the importance of exports, and the strategic role assigned to the sector by public policies. However, the Argentine case presents particularities that have shaped its current profile, such as the sector's late development, weaker integration with the local productive apparatus, and a different approach to promotional policies.

**Keywords:** Software and IT Services - Artificial Intelligence - Comparative Development - Argentina - Australia - Germany

## 1. Introducción

La producción de *software* y servicios informáticos (SSI) es uno de los sectores de mayor crecimiento en las últimas décadas a nivel internacional. El *software* es un conjunto de flujos de información digital sistematizada en programas y contenido en algún tipo de soporte físico que brindan instrucciones operativas a ciertas máquinas o dispositivos para la implementación de operaciones deseadas. Los servicios informáticos incluyen un conjunto de actividades variadas tales como testeo, implementación, mantenimiento, diseño y desarrollo de soluciones a medida, administración de redes y de bases de datos, seguridad informática, diseño de sitios web, entre otras (Girolimo, 2020, Moncaut, 2019).

En la Argentina el sector de SSI creció de manera sostenida desde comienzos del siglo XXI. Algunas características de esta producción destacan por su excepcionalidad dentro de la canasta exportadora del país: requiere trabajo calificado de altos salarios y se constituye como un sector tecnológicamente dinámico que tiene el potencial de ser una fuente de desarrollo de la productividad de los sectores que lo utilizan<sup>1</sup>.

El objetivo de este artículo es analizar la trayectoria del sector SSI en Argentina en comparación con otros países líderes en la producción de *software* y servicios informáticos, con el fin de comprender su desarrollo en el contexto global y extraer lecciones que permitan potenciar su crecimiento futuro. La hipótesis plantea que el perfil productivo distintivo de cada país y la etapa de la historia global del sector en la que cada país logra el despegue y la consolidación del mismo son factores clave para entender las diferencias en la evolución del sector SSI (Cassini, 2023).

---

<sup>1</sup> El objeto de estudio de este trabajo refiere específicamente a aquellos capitales cuya actividad es la producción de SSI.

Los principales antecedentes de este trabajo son las contribuciones que abordan el sector de SSI desde una perspectiva comparada, observando la complejidad del trabajo de SSI realizado (Podestá, 2023), o bien observando otras problemáticas relacionadas con el SSI, como la comparación entre clústeres (Robert et al., 2018) o sistemas de innovación (Gonzalo et al., 2018). Otros textos trabajan históricamente el desarrollo del *software* en distintos países, pero de manera separada y con datos que han quedado desactualizados (Arora y Gambardella, 2005).

Este artículo ofrece un enfoque innovador al analizar simultáneamente las transformaciones globales en los medios de producción y en la fuerza de trabajo que afectan el desarrollo del sector SSI a nivel nacional y los factores específicos de cada país. En particular, propone una periodización de la historia global del sector que permite contextualizar con mayor precisión las trayectorias nacionales. Además, presenta una comparación original entre Argentina, Alemania y Australia a través de dos ejercicios complementarios. Primero, describe la evolución del sector en cada país durante las etapas identificadas, utilizando literatura relevante e información estadística, y considerando su tamaño, los principales sectores demandantes, el perfil empresarial y las políticas de promoción. Segundo, incorpora indicadores cuantitativos que evidencian la evolución del sector, incluyendo un indicador de exportaciones indirectas que permite analizar los eslabonamientos intersectoriales, constituyendo así una contribución original al estudio del SSI.

Para este análisis, se seleccionaron Alemania y Australia como casos de comparación. Alemania se destaca como un país líder en capacidades industriales, mientras que Australia es un importante exportador de materias primas minerales. La especialización de Argentina combina elementos de ambos: se orienta a la exportación de productos primarios - en este caso, agropecuarios y su manufacturación - pero también cuenta con capacidades industriales relevantes, destinadas principalmente al mercado interno y de bajo valor agregado. Esta especialización mixta es resultado del desarrollo industrial alcanzado durante el período de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), que ha persistido parcialmente a pesar de la desindustrialización acelerada iniciada durante la última dictadura militar, aunque con importantes transformaciones en el tejido industrial y los sectores que lideran este sector. Desde entonces, el país

ha atravesado una alternancia de políticas de promoción y retracción de la industria, un proceso que continúa hasta la actualidad.

Luego de esta introducción, en la Sección 2 se analiza el desarrollo histórico del sector SSI a nivel global, identificando etapas delimitadas por las transformaciones en los medios de producción y en la fuerza de trabajo requerida. Este recorrido incluye desde los orígenes del sector hasta los avances recientes relacionados con el uso de la inteligencia artificial en la producción de *software* y sus implicancias en las capacidades laborales. La Sección 3 se enfoca en la comparación de los casos seleccionados. En primer lugar, se narra la evolución del sector en cada uno de los países. En segundo lugar, se presentan indicadores comunes que permiten evaluar el desempeño del sector en perspectiva comparada. Finalmente, las conclusiones resumen los principales hallazgos y plantean nuevas preguntas de investigación.

## **2. De sus orígenes a la actualidad: la informática y las transformaciones en los procesos de trabajo del SSI**

El principal medio de producción en la industria de SSI es la computadora, por lo que su evolución fue transformando significativamente el *software* producido, su proceso de trabajo y la demanda de SSI. A través de sus cambios históricos, identificamos analíticamente tres grandes etapas que remiten a la forma en que se produce *software* y que transformaron las características de los trabajadores requeridas.<sup>2</sup>

### **La producción integrada al *hardware*.**

El origen común del *software* y las computadoras se remonta a la Segunda Guerra Mundial a partir del primer ordenador programable y el transistor, la

---

<sup>2</sup> Aquí trabajamos con diversas reposiciones históricas del desarrollo de software. Una de las más relevantes es la de Campbell-Kelly (1995; 2004), quien utiliza un criterio que privilegia el tipo de productos o servicios desarrollados, mientras que aquí periodizamos en función de lo que observamos como saltos cualitativos en la forma de producción del software. Consideramos que este ordenamiento permite comprender mejor la inserción de los distintos países en la producción de software.

fuelle de la microelectrónica. Más allá de sus usos bélicos y académicos iniciales, las empresas de electrónica y semiconductores se instalaron en Silicon Valley (Estados Unidos). Otros países centrales fueron también fabricantes de computadoras: Alemania participó activamente de la investigación y el desarrollo de supercomputadoras y capitales británicos participaron de la producción de minicomputadoras para los mercados militares y estatales (Siebert, 2020). En su desarrollo posibilitaron la codificación de la lógica y la comunicación entre máquinas, adquiriendo un poder de procesamiento en constante evolución y un rápido descenso de sus precios a partir del mejoramiento de los chips. Los avances en la producción informática fueron la base de la ampliación de las posibilidades de uso de las computadoras, que a su vez requirieron de *software* específico para las organizaciones que las utilizaban. Como indica Campbell-Kelly (1995), a mediados de los cincuenta surgen los contratistas de *software* orientados a los fabricantes y usuarios de computadoras.

La baja capacidad inicial de procesamiento de la computadora requería *software* simple que movilizaba pequeños grupos de trabajadores, donde la codificación ligada al *hardware* era una tarea de traducción a un código binario más bien sencilla.

### **Una producción autónoma completa**

Los avances en la producción entre los setenta y principios de los ochenta permitieron la fragmentación del proceso, entre la concepción del código y su ejecución (Feuerstein, 2013, Friedenthal y Starosta, 2016). En esta etapa, los circuitos integrados y la mejora de los microprocesadores llevaron a la progresiva transformación de las supercomputadoras en las computadoras personales (PC), con fines cada vez más diversos y generales. En las décadas del setenta y ochenta se ubican el microprocesador de Intel (1971) y la PC de IBM (1981), en combinación con el sistema operativo de Microsoft (1985), que permitieron el abaratamiento del *hardware* y un aumento en la demanda de aplicaciones (Friedenthal y Starosta, 2016).

Estas transformaciones impulsaron cambios en el proceso de producción de *software* que marcan una segunda etapa, ya que en estas décadas se generalizó la

creación de empresas especializadas en la provisión de *software* como una mercancía independiente, realizando la totalidad del proceso y ampliando sus funciones y posibilidades (Feuerstein, 2013; Friedenthal y Starosta, 2016). Muchas de estas empresas abandonaron la fabricación o alquiler de computadoras para dedicarse a la venta de programas (Leimbach, 2008) y se especializaron en la producción de *software* empaquetado y para PCs (Campbell-Kelly, 1995).<sup>3</sup>

En consecuencia, los usuarios se diversificaron hacia las décadas de los setenta y los ochenta, adquiriendo particular relevancia la demanda por parte de los sectores financieros, de telecomunicaciones, de transporte y de la administración pública. En cuanto al trabajo, con la mejora de procesos de programación del *software* portable se desarrollaron nuevos y más sofisticados lenguajes que requirieron trabajadores más especializados.

### La producción en cadena

Las PCs obtuvieron cada vez más memoria y capacidad mediante el funcionamiento en red, compartiendo la potencia informática, base de internet, que surge en los noventa. Se expandieron las empresas de prestación de servicios en la web y de consultoría (Artopoulos, 2020). Pero además, con internet como una herramienta técnica para la producción de *software*, la diversificación del *software* tuvo un nuevo impulso, volviendo técnicamente posible el desarrollo de SSI en lugares remotos y las prácticas de *outsourcing* y *offshoring* que caracterizan a su producción desde entonces (Robert y Moncaut, 2020). Estas mejoras en la informática repercutieron fuertemente en la producción de *software*, constituyendo el inicio de la tercera etapa: de internacionalización de su producción, en la que la ésta se organizó en la forma de Cadenas Globales de Valor (Gereffi, 2001).

El fenómeno de tercerización ocurrió a partir de la década de los noventa y se profundizó desde comienzos del siglo XXI. Entre los primeros países a los cuales se dirigió parte de la producción de SSI en busca de estas ventajas se destacan Irlanda, Israel e India. En la década siguiente, se generalizó la deslocalización a

---

<sup>3</sup> Si bien estos tipos de software continúan produciéndose en la siguiente etapa y hasta la actualidad, en lo sucesivo se modificará la organización del proceso de trabajo a partir de la introducción de nuevas herramientas informáticas.

otros países asiáticos, a aquellos países de América latina con mayores niveles educativos (cuya región además comparte el huso horario con Estados Unidos), así como al este europeo principalmente para abastecer a la Unión Europea. Los Estados a los que se dirigieron estas producciones buscaron activamente posicionarse para atraer inversiones de este tipo, con exenciones fiscales a las empresas, el desarrollo de una infraestructura de telecomunicaciones adecuada e incentivando a la capacitación de trabajadores en informática.

Dentro de esta etapa de maduración de la industria de SSI se asistió a la denominada “crisis de las punto com” en los dos mil, producto de una burbuja especulativa alrededor de las empresas vinculadas a internet. En este período, muchas empresas de *software* se reconvirtieron a las actividades de computación en la nube y procesamiento de big data, donde cobraron protagonismo las plataformas digitales (Kenney, 2017; Lippoldt y Stryszowski, 2009).

Con la expansión que significó este proceso, la industria de SSI debió lidiar con dificultades para hallar mano de obra calificada, una problemática que continúa siendo determinante para las empresas del sector. Frente a este desafío, la producción de *software* global inició procesos de racionalización del trabajo, al modularizar y estandarizar las tareas requeridas dentro de un proyecto. La creación de nuevos lenguajes de programación, más fáciles de comprender y de utilizar, contribuyó asimismo a reducir los costos. Es decir, la estandarización de ciertas tareas permitió progresivamente su simplificación y la incorporación de fuerza de trabajo más especializada, pero con menor tiempo de capacitación (Huws, 2006). De esta manera se estandarizaron las competencias laborales requeridas, las cuales se difundieron mediante la creación de carreras universitarias como la computación científica y la investigación operativa y más tarde con la ingeniería de *software* (Robert y Moncaut, 2020).

Las actividades con mayor posibilidad de captura de valor se sitúan en los extremos de la cadena porque las barreras a la entrada suelen ser más altas. Al inicio de la cadena, las actividades de contacto con el cliente y diseño y planificación del proyecto involucran mano de obra más capacitada y con más experiencia, además de conocimientos tácitos que la empresa acumula en su trayectoria, así como una mayor comunicación directa con el cliente. Al final de la cadena, el

ingreso a las etapas de distribución y comercialización está limitado por barreras tales como la consolidación de marcas o economías de red en la utilización de un producto establecido. En cambio, en los eslabones intermedios de programación la escritura de códigos estandarizada facilitó el ingreso de nuevas empresas. La codificación, el testeo, la atención al cliente y otras actividades de la industria se han convertido en mercancías con bajo nivel de diferenciación y pocas posibilidades de captura de valor, las cuales tienden a deslocalizarse y competir fundamentalmente por precio (Baum et al., 2022). Los territorios especializados en estas actividades se enfrentan al desafío de formar aceleradamente a los trabajadores para ampliar la producción de *software* y a su vez evitar el aumento de salarios que deriva de esta escasez, lo que presiona sobre las ganancias de las empresas proveedoras.

A comienzos del siglo XXI, el auge de las plataformas como intermediarias entre empresas y trabajadores dio un salto cualitativo en la deslocalización de la producción de SSI. La posibilidad de trabajar de manera remota permitió la conformación de equipos de desarrollo de distintas tareas de *software* de zonas geográficas diversas, aumentando la fragmentación de la producción a trabajadores individuales. Ello permite que los trabajadores de todo el mundo vendan su fuerza de trabajo al exterior sin salir de su país de origen, las empresas no deben necesariamente instalarse físicamente para utilizarla, y los salarios se gestionan de manera online (Haidar y Keune, 2021).

### **La producción asistida por IA**

La evolución de la informática asiste a un nuevo momento en su desarrollo actual: el surgimiento de tecnologías ligadas a la “Industria 4.0” y, entre ellas, la inteligencia artificial (IA). Ésta se conceptualiza como una objetivación del conocimiento como medios de producción bajo la forma de algoritmos de aprendizaje automático (Hirsch et al., 2023). Su potencial reside en la capacidad de resolver problemas complejos, tomar decisiones, reconocer imágenes y lenguajes, entre otras funciones. Si bien es un proceso en curso, estas transformaciones podrían dar inicio a una nueva etapa al tener la capacidad de modificar aspectos centrales de la producción de *software* global. El potencial de



esta tecnología se manifiesta hoy en la disputa entre Estados Unidos y China por su liderazgo.

Pero además de ser un producto del desarrollo de *software*, la IA puede ser utilizada en la automatización de algunas tareas del proceso de producción de *software*. A partir del procesamiento de cantidades de texto que revelan su estructura y significado, se desarrollaron modelos de generación automática de código y texto en lenguaje natural. La automatización de la producción de *software* se investiga ya desde los ochenta con técnicas tradicionales. Las técnicas de IA constituyen nuevas alternativas y posibilidades ya que los algoritmos generativos permiten predecir y crear a partir de patrones “aprendidos” (Sarkar et al., 2022). La automatización en la producción de *software* implica poder ingresar una serie de instrucciones en formato de lenguaje natural o fracciones de código y obtener un código “nuevo”, basado en los grandes repositorios disponibles y en los avances en el manejo de datos. Ello da cuenta de un altísimo potencial en el camino hacia la automatización total de la producción de *software*.

Algunos trabajos analizan distintas experiencias de uso y efectividad de los modelos más difundidos. Entre ellos se encuentra el “CodeWhisperer” desarrollado por Amazon; el Copilot de GitHub, Wisdom, de IBM; y el OpenAI Codex. Dichos análisis sugieren que la IA es una herramienta de trabajo en la programación que aumenta la productividad de los programadores e ingenieros de *software* en tanto acelera los tiempos de producción (Greengard, 2023). Por otro lado, la literatura concluye que estos desarrollos son aún incipientes, pero comienzan a funcionar como un asistente de los trabajadores del rubro, transformando el tipo de trabajo realizado, especialmente en lo que refiere la escritura de código (Nghiem et al., 2024; Poldrack et al., 2023; Sarkar et al., 2022). La IA puede ayudar a priorizar cuando hay más de una respuesta sólida para una tarea; ofreciendo sugerencias que incorporen verificaciones de sintaxis, mejoras de algoritmos y formato y depuración de código; tratar con mayor solidez el código incompleto o no válido e incorporar señales que suelen ignorar las herramientas tradicionales para el código, como el lenguaje natural en identificadores o comentarios (Puri et al., 2021). Se ha desarrollado *software* de “auto-código” utilizando amplias bases de datos. También contribuye a otras tareas, como analizar información de proyectos previos y generar estimaciones más precisas de futuras tareas en la etapa de planeamiento;

guiar la construcción de nuevos diseños de sistemas; en el control de calidad, asistiendo en la creación de casos de prueba; a la implementación, automatizando algunas tareas como el copiado de archivos; y en el mantenimiento y soporte, clasificando los problemas (Meziane y Vadera, 2010; Pothukuchi et al., 2023). En consecuencia, Pothukuchi et al. (2023) y Weisz et al. (2022) plantean que la IA transforma el trabajo de traducción de código de un acto de producción en uno de revisión, ya que no existen garantías acerca de la calidad del código, pudiendo propagarse errores y altos grados de imperfección (Greengard, 2023; Poldrack et al., 2023; Sarkar et al., 2022; Weisz et al., 2022).

Una pregunta que se desprende es si la utilización de la IA en la producción de SSI traerá aparejado un cambio en el tipo de calificación necesaria para producir *software*. Los trabajos consultados sugieren que los modelos de IA resultan un salto cualitativo en la simplificación de las tareas de programación, ya que en algunos casos no requieren siquiera interactuar con código (Greengard, 2023). Como concluyen Poldrack et al. (2023), un ingeniero principiante puede resolver satisfactoriamente problemas de código mediante pocas modificaciones a las sugerencias de la IA. Por otro lado, mientras la IA automatiza algunas tareas técnicas, se vuelven más relevantes las habilidades de comunicación con clientes, formación de equipos y liderazgo de proyectos. Una enseñanza basada en la solución de problemas podría ser una herramienta útil para la formación de trabajadores con estas habilidades.

### **3. La producción de SSI desde una perspectiva comparada.**

#### **Los casos de Alemania, Australia y Argentina.**

##### ***Alemania.***

El sector SSI en Alemania es el más grande de Europa, representando aproximadamente una cuarta parte del total del mercado europeo. Alemania incursiona en el desarrollo de SSI desde la primera etapa de la historia del sector. Sus comienzos están vinculados a la invención de las primeras computadoras, donde los procesos de ingeniería – actividad en la que Alemania se destacó históricamente – resultaban centrales. Siguiendo a Siebert (2020), ya en la década del cincuenta, con la reconstrucción de posguerra, institutos y universidades

alemanas desarrollaron las primeras computadoras con fines de investigación. En los cincuenta y sesenta Alemania fabricó sistemas computacionales, hasta que avanzó hacia las computadoras personales, aunque éstas se orientaron al abastecimiento interno. Dado que el país no se destacó por la realización de aquellos componentes que requerían las PCs (como chips y tableros), éstos comenzaron a importarse y la producción de *hardware* declinó a manos de la competencia asiática.

En una segunda etapa y en línea con las transformaciones globales, las empresas alemanas se especializaron en el desarrollo de *software* como una producción diferenciada del *hardware*. La historia de una de las empresas más grandes de *software* de Alemania es ilustrativa de este pasaje: SAP, creada a principios de los setenta por un grupo de trabajadores de la filial alemana de la empresa norteamericana IBM a partir de la decisión de ésta de desligar la producción de *hardware* y *software*, se especializó en el desarrollo de programas para los sistemas de IBM. Con clientes ligados a la industria química local, fue la primera en ofrecer paquetes integrados de aplicaciones que unifican distintos sistemas de información (Lehrer, 2000; Leimbach, 2008). Aunque más tarde se desligó de la dependencia de IBM, su rápido crecimiento en los setenta y ochenta se debe en gran parte a ese modelo. Sin embargo, desde un punto de vista global, Alemania quedó retrasada respecto al *software* para PCs.

Entre fines de los sesenta y mediados de los setenta se fundan la mayor parte de las empresas alemanas de *software* (Leimbach, 2008). Hasta fines de los ochenta, el mercado de *software* alemán estaba dominado por proveedores locales y pequeños.

En los noventa, el SSI alemán se orientó a empresas más que al público general, destacándose en recursos empresariales, ingeniería de *software*, herramientas para la planificación de la producción y comercio electrónico. Sin embargo, en esta tercera etapa se internacionalizaron dos empresas de *software* estandarizado presentes desde los setenta en el mercado alemán: además de SAP, *Software AG*, la cual ya en los setenta conquistó el mercado norteamericano en análisis de datos (Lehrer, 2000; Leimbach, 2008).

La demanda también fue desde el comienzo predominantemente interna – característica que se mantiene hasta la actualidad – y la mayoría de las empresas de otros rubros lo desarrollaban internamente. Por ejemplo, Broy et al. (2006) calculan que el 80% de los ingenieros de *software* alemanes están empleados en sectores industriales (citado en Strambach, 2010). Esta propensión implicó un menor desarrollo de los servicios de *software* en el país. Hacia fines del siglo XX, el *software* alemán se consolidó como una producción que principalmente se realizaba en establecimientos de otros sectores que requerían *software* integrado (Broy et al., 2001).

Desde los dos mil, la facturación del sector tecnológico continuó su tendencia alcista hasta la actualidad. En línea con las tendencias globales, la demanda de SSI alemán la lideran los servicios financieros, seguidos por las telecomunicaciones y la administración pública, el sector salud y las consultoras legales y gerenciales. Sin embargo, aparecen significativamente los sectores de ingeniería mecánica y de automóviles (Deloitte, 2019; datos de 2018). Esta demanda del sector industrial se vincula a su tradicional especialización en la industria pesada y su orientación a la innovación tecnológica aplicada, destacándose principalmente en las exportaciones de SSI. El resultado, tal como indican los gráficos presentados por Iñigo y Río (2023), es que Alemania se distingue por el grado de difusión de tres importantes tecnologías 4.0: impresión 3D, Internet de las Cosas e Inteligencia Artificial<sup>4</sup>. Asimismo, el desarrollo interno de *software* por parte de empresas de otros rubros tiende a subestimar su importancia en la economía nacional. La fuerte incorporación de estas tecnologías en las industrias locales explica el bajo coeficiente de exportación, que osciló entre el 13 y el 18% desde la segunda década del dos mil<sup>5</sup>.

En la etapa actual, la digitalización de procesos industriales se convirtió en un objetivo central en la política hacia el sector de SSI en la segunda década de los

---

<sup>4</sup> Los índices de robotización también son altos.

<sup>5</sup> En una encuesta realizada en 2011 que abarcó a la mayoría de las empresas de software alemanas, Picot et al. (2015) dan cuenta que, entre las empresas que no exportan, más del 45% considera que el mercado alemán es suficientemente redituable, por lo que la internacionalización no es necesaria.

dos mil, como medio para avanzar en la implementación de la “Industria 4.0”. La creciente especialización de los países asiáticos en la producción de maquinaria y equipos a partir de la deslocalización a regiones de menores costos, especialmente en China y Corea del Sur (De Propriis y Bailey, 2020), impulsó a Alemania a desarrollar *software* de alta calidad para fortalecer este segmento y sostener la alta productividad y niveles de exportación (Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, 2016; Kuo et al., 2019; Thelen, 2019).

En consecuencia, Alemania siguió un desarrollo del SSI distinto al modelo estadounidense de producción de servicios de *software* y de otros países cuya especialización fue promovida a partir de la deslocalización de Estados Unidos en base a menores costos, que producen para la exportación. La inversión en investigación y desarrollo (I+D) para el sector servicios es menor en Alemania que el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ya que el modelo está más orientado a bienes (Strambach, 2010). Ello ha generado cierta dependencia de los grupos tecnológicos estadounidenses y asiáticos que lideran los servicios informáticos, y una creciente competencia en el mercado interno con firmas de estos países (Kuo et al., 2019; Lechowski y Krzywdzinski, 2022). Entre los principales destinos de exportación del SSI alemán se encuentran los países vecinos de habla alemana, como Austria y Suiza, mientras que las importaciones provienen de Irlanda (tradicionalmente posicionado como una plataforma de exportación de EEUU a Europa), seguido de EEUU (Deloitte, 2019).

El desempeño del sector SSI se basa en una infraestructura educativa sólida desde un punto de vista científico y técnico. La calidad educativa y la fuerte tradición en investigación dieron lugar a una fuerza de trabajo calificada con altos salarios. Aproximadamente el 20% de los universitarios se gradúan en carreras de ciencia básica y aplicada.

Además del rol del Estado en la constitución de estas condiciones generales, determinadas políticas públicas acompañaron estos objetivos. El apoyo gubernamental al sector estuvo presente desde los inicios de su desarrollo en los ochenta, principalmente mediante el financiamiento a la investigación y educación, apuntalando la competitividad desde la calidad. Durante los noventa, además, se financiaron proyectos de incorporación de nuevas técnicas en *software* en los

productos comerciales, así como iniciativas para que desde el ámbito académico se originen nuevas empresas (Lehrer, 2000). En la segunda década de los dos mil se destaca el plan de aplicación de la Industria 4.0, que se propuso asegurar y expandir la posición líder internacional de Alemania en la industria manufacturera. Para ello, articula el trabajo de diversos ministerios, sindicatos y asociaciones empresariales, así como instituciones científicas, con planes de capacitación, financiamiento, investigación, así como el avance en temas de seguridad de datos y la estandarización de procesos para hacer compatibles los sistemas, de manera de extender estas prácticas especialmente a las empresas pequeñas y medianas, más reticentes. En 2018, se introdujo la “Estrategia de alta tecnología 2025” que aumentó el gasto en educación e I+D. Como plantean Topuria y Graf (2023), todas estas acciones se orientan “horizontalmente” a crear condiciones favorables, sin apuntar específicamente a fomentar el sector del *software*. En cambio, a partir de la crisis por la pandemia de Covid-19, se sumaron nuevas iniciativas que, coordinadas por la Unión Europea, apuntaron a la “transformación digital”, con préstamos y aportes significativos. Entre ellos, se destacan los ‘Important Projects of Common European Interest’ (IPCEI) de la UE que, ya antes de la pandemia financiaron a sectores vinculados al SSI como la microelectrónica (semiconductores), innovación en baterías, infraestructura en la nube.

Entre las principales limitaciones al crecimiento se encuentra la falta de trabajadores capacitados en la cantidad que la industria necesita. Esto expresa una tendencia global ya que, entre los países comparados, Alemania es quien tiene la mayor cantidad de trabajadores de información y comunicación. La bibliografía también sostiene que una limitación para acelerar los procesos de transformación digital es el alto nivel de inversión que requiere, en un escenario donde existe aún una gran dependencia de la importación de *software* y *hardware* (Lechowski y Krzywdzinski, 2022; Topuria y Graf, 2023).

### **Australia.**

En la primera etapa del sector, un hito fundacional la historia informática australiana ocurrió en 1949 con la construcción en la Universidad de Sydney de la primera computadora digital electrónica de programa almacenado de Australia, CSIR Mk 1 (más tarde rebautizada como CSIRAC), por parte de un equipo de

científicos del Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation (CSIRO) y que fue utilizada para propósitos de investigación (Philipson, 2017). En la década de los sesenta, la industria del *software* australiana comenzó a crecer a la par de la adopción de computadoras en instituciones gubernamentales y empresas. En 1966 nace un actor clave del sector, la Australian Computer Society (ACS), asociación profesional del sector de tecnologías de la información de Australia, que se conforma a partir de la unión de cinco sociedades similares preexistentes, todas nacidas en la misma década (Philipson, 2017).

Apuntalado en estos avances, durante la segunda etapa ocurre el despegue de la industria de SSI australiana. Durante este período, esa industria experimentó un crecimiento significativo y muchas empresas locales desarrollaron soluciones de *software* innovadoras para los mercados nacionales e internacionales (Philipson, 2017). Hacia fin del siglo XX, prácticamente todas estas empresas habían sido adquiridas por multinacionales, que tenían un control aún más fuerte sobre la industria local. No obstante, algunas empresas continuaron siendo de propiedad local. Por ejemplo, Technology One, una empresa de *software* con sede en Brisbane, desarrolló una gama de soluciones de *software* empresarial para el sector público y otras industrias, y desde entonces se ha convertido en una de las empresas de *software* más grandes de Australia (Philipson, 2017).

En la tercera etapa, ya en la década de 1990, la industria continuó expandiéndose y surgieron muchas empresas locales, incluidas Sausage *Software*<sup>6</sup>, reconocida internacionalmente por sus herramientas y servicios de desarrollo web; MYOB, fuerte en *software* contable; y Atlassian, que se convirtió en una potencia. De hecho, hacia finales de la década comienzan a despegar las exportaciones de *software* australianas, que se duplicaron durante el siglo XXI.

Una tendencia notable durante la década del dos mil fue el auge del *software* de código abierto<sup>7</sup>, la creciente importancia de Internet y las aplicaciones basadas en

---

<sup>6</sup> Más tarde fue rebautizada como Melbourne IT.

<sup>7</sup> El software de código abierto se refiere al software que está disponible gratuitamente y que los usuarios pueden modificar y distribuir

la web. Esto condujo al crecimiento del modelo de *software* como servicio (SaaS), que permitió a las empresas acceder a aplicaciones de *software* a través de Internet. Nacieron nuevas empresas de *software* australianas que desarrollaron aplicaciones y servicios basados en la web. Sin embargo, durante la década del dos mil un desafío notable fue la creciente competencia de las empresas de desarrollo de *software* extraterritoriales, particularmente en países como China e India, esta última como resultado de los procesos de deslocalización. Esto condujo a una disminución en el número de trabajos de desarrollo de *software* en Australia. La última década se caracterizó por el aumento del uso de dispositivos y aplicaciones móviles y de soluciones de *software* basadas en la nube (Philipson, 2017).

En la actualidad, el sector de *software* emplea en Australia 244.000 trabajadores que producen un valor agregado de 25.000 millones de dólares, equivalente al 2,5% del producto australiano<sup>8</sup>. Al considerar el comercio total del sector SSI de Australia, el país experimenta un déficit comercial sustancial<sup>9</sup>. Sin embargo, en la categoría de paquetes de *software* y licencias asociadas, la producción local supera a las importaciones. Esto indica una especialización en el sector de *software* altamente calificado en lugar del sector de codificación estandarizado (Martínez-Fernández et al., 2005).

Si bien las exportaciones crecieron y se consolidaron grandes empresas exportadoras líderes a nivel mundial, la mayor parte de la producción tuvo como destino el mercado local, en particular al sector minero. Actualmente, Australia es líder mundial en desarrollo y *software* minero, siendo responsable del desarrollo de cerca del 60% de esta especialidad de *software* del mundo (Australian Trade and Investment Commission, 2013). El auge minero del país ha impulsado el desarrollo de este segmento de la industria del *software* desde finales de la década de los setenta. Por ejemplo, en 1979 fue fundada Mincom, una empresa de *software* minero con sede en Brisbane, que se convirtió en líder mundial en el desarrollo de *software* empresarial para la industria minera y fue adquirida por ABB en 2011. El sector de *software* minero australiano genera exportaciones por alrededor de 160

---

<sup>8</sup> Datos de 2021. Fuente: Australian Bureau of Statistics.

<sup>9</sup> Fuente: TiVA-OECD.



millones de dólares anuales y emplea a más de 2.500 trabajadores. Aun así, el *software* es una pequeña parte del valor de la tecnología minera exportada por Australia, que alcanza los 16 mil millones de dólares anuales (aproximadamente 10% de las exportaciones totales), más de 31.000 puestos de trabajo y 60 mil millones de dólares anuales de producto, incluyendo maquinaria y equipo, minería por contrato, exploración, insumos, servicios profesionales como ingeniería y consultoría y *software* (Australian Trade and Investment Commission, 2013).

La industria de *software* de minería de Australia ofrece una amplia gama de soluciones. En el área de exploración incluye sistemas de gestión de información geocientífica, modelado geológico y modelado y gestión de datos GPS/GIS. En la operación de la mina, el *software* facilita la planificación, programación y optimización de minas, optimización de transporte, monitoreo y optimización de voladuras, mantenimiento de minas y plantas, gestión de flotas, gestión y optimización de combustibles, modelado, planificación y optimización de ventilación de minas, monitoreo de neumáticos, imágenes láser 3D y simulación/modelado numérico. Para las operaciones de procesamiento, la industria ofrece soluciones para la optimización del control de procesos, imágenes láser 3D, diseño de ingeniería y control de supervisión y adquisición de datos (SCADA). En términos de salud y seguridad ocupacional, la industria ofrece soluciones para la gestión de turnos de trabajo, control y gestión de la fatiga, prevención/detección de colisiones y capacitación en simulación. Además, en el ámbito empresarial, la industria ofrece soluciones para la gestión logística y la optimización de la cadena de suministro, la planificación de recursos empresariales, la gestión de activos empresariales, el modelado y la optimización empresarial de varias minas y el modelado/optimización financiera.

Por último, la política industrial para el sector de SSI es relativamente no intervencionista y enfatiza la innovación como una fuente de ventaja competitiva continua. Se centra en estimular la I+D y fomentar la comercialización de ideas innovadoras. Un avance importante reciente en este sentido fue la creación en 2002 de la National ICT Australia (NICTA), una destacada organización de investigación financiada por el gobierno. En 2015 la NICTA se unió al CSIRO, conformando el área denominada Data61, área de investigación en soluciones digitales. Además, para apoyar el crecimiento del sector de las Tecnologías de la

información y las Comunicaciones (TIC), particularmente en las empresas de *software*, el gobierno ha implementado el “Programa de Incubadoras de TIC”. Este programa ha puesto en marcha incubadoras que no solo proporcionan capital semilla, sino que también ofrecen diversos servicios intensivos en conocimientos, como asesoramiento en gestión, tutoría y acceso a mercados. Australia también ha implementado programas industriales genéricos que benefician a las empresas de *software*. Por ejemplo, el programa “R&D Start” proporciona subvenciones equivalentes para actividades de investigación y desarrollo, lo que permite a las empresas de *software* invertir en innovación y mantener una ventaja competitiva, y el programa de Comercialización de tecnologías emergentes (COMET).

### **Argentina.**

La producción de SSI en la Argentina tuvo un desempeño acotado durante las dos primeras etapas de historia del sector. El desarrollo de *software* comenzó con fines académicos y hacia la década de los ochenta inició su etapa comercial, siendo sus principales clientes empresas locales del sector bancario y servicios públicos. En los noventa, proveyó de servicios de infraestructura a las grandes empresas privatizadas (Robert et al., 2018). Sin embargo, el despegue ocurrió cuando ya estaba consolidada la tercera etapa del sector, durante los años dos mil, cuando la producción local se vio estimulada a partir de la devaluación de 2001, que abarató los costos laborales y las tarifas, y generó un tipo de cambio favorable para la producción local, la radicación de empresas multinacionales y la exportación, marcando una orientación exportadora del sector de SSI que se ha mantenido hasta la actualidad. La alta calificación de los trabajadores locales, producto de una educación pública de calidad fue central para el desarrollo del sector. Estas condiciones posicionaron a la Argentina como un lugar atractivo para deslocalizar parte de la producción global. Desde entonces, el SSI se constituye como uno de los sectores más dinámicos en términos de creación de empleo y de empresas y conforma un sector exportador en base a trabajo calificado.

Las ventas totales superan los 5.411 millones de dólares anuales, de los cuales 2.609 corresponden a ventas al exterior (datos de 2022), las cuales crecieron desde inicios del milenio hasta superar las ventas al mercado interno: en el año 2002, las ventas totales de la industria alcanzaban apenas 691 millones de dólares,

de las cuáles apenas 34 millones correspondían a exportaciones. El sector continúa expandiéndose, de hecho, entre 2010 y 2022, las exportaciones crecieron a una tasa promedio anual acumulada del 6% y el empleo registrado lo hizo al 4% promedio anual. Desde 2015, las ventas comenzaron a oscilar, con años de exportaciones récord, como 2017, y otros de baja, donde los movimientos del tipo de cambio incidieron fuertemente. A partir de 2022, el sector retoma el sendero de crecimiento rápido de las ventas, exportaciones y empleo<sup>10</sup>.

En la actualidad, el sector cuenta con más 5.900 empresas de las cuales el 72% son microempresas (hasta 9 empleados), 21% son pequeñas (entre 10 y 49 empleados), 6% son medianas (entre 50 y 200 empleados) y 1% son grandes (más de 200 empleados)<sup>11</sup>. Emplea a más de 140.000 trabajadores registrados y es el sector con mayor crecimiento relativo del empleo en la posconvertibilidad. Además de crear trabajo calificado, los salarios se ubican por encima del promedio nacional. Sin embargo, la falta de representación sindical para los trabajadores del *software* - debido a que desde el Estado no se otorgó personería jurídica hasta 2020 a ninguno de los sindicatos conformados - determinaron que los aumentos salariales fueran menores en promedio que en los sectores sindicalizados (Adamini, 2021; Zukerfeld y Rabosto, 2019).

Inicialmente, las empresas se ubicaron en la zona central del país, fundamentalmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Gran Buenos Aires y las ciudades de Córdoba y Rosario, localizaciones que aún concentran el mayor número de empresas. Pero la necesidad de encontrar mano de obra calificada impulsó la formación de clústeres de empresas en otras ciudades de la Provincia de Buenos Aires, tales como Bahía Blanca, La Plata, Junín, Mar del Plata y Tandil. También en ciudades de otras provincias como Bariloche, Jujuy, Mendoza, Neuquén, Paraná, Rafaela, Río Cuarto, Salta, San Luis, Santa Fe y Tucumán (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 2016). Las universidades públicas son un elemento fundamental en la búsqueda de mano de obra calificada a bajo costo, y los centros de producción de *software* en el país se vinculan estrechamente con la localización

---

<sup>10</sup> Fuente: OPSSI-CESSI.

<sup>11</sup> Fuente: OEDE (datos de 2021).

de las mismas. Sin embargo, el aumento de la demanda de estos trabajadores resulta una preocupación para los capitales del sector, debido a la falta de recursos en cantidad suficiente para su expansión. En consecuencia, los trabajadores del sector se caracterizan por un alto nivel de abandono de los estudios universitarios, ya que son contratados tempranamente para trabajar y capacitados en las mismas empresas. Esto explica además la proliferación de capacitaciones menos completas, como cursos intensivos y otras capacitaciones cortas.

El perfil del sector en la Argentina se constituyó a partir del fenómeno de deslocalización global: el principal destino de las exportaciones es Estados Unidos, seguido por la demanda de países latinoamericanos. La principal demanda proviene del propio sector SSI, seguido de los servicios financieros y bancarios. La desintegración del tejido industrial y la baja integración local de las cadenas primarias, especialmente en energía y minería, redujeron la demanda local para el sector de SSI, construyendo un sector que progresivamente se orientó a la exportación de servicios de *software* a medida, sin una especialización transversal clara.<sup>12</sup> La manufactura y el agro/agroindustria representan una porción muy poco significativa de las ventas totales (5 y 2% respectivamente)<sup>13</sup>. Si bien el mercado interno argentino tiene una gran potencialidad de introducción de *software* para la digitalización, automatización y mejora de procesos en general, también se enfrenta a obstáculos debido a la baja inversión y las crisis recurrentes, que impiden que las pequeñas y medianas empresas demanden *software* específico (Podestá, 2024). Más allá del crecimiento generalizado de la producción, diversos autores enfatizan en la necesidad de pasar de la realización de *software* a medida, del *software* factory y la exportación de horas-hombre de programación a la producción de productos de *software* y servicios más sofisticados (Artopoulos, 2020; Baum et al., 2022; López y Ramos, 2018).

Si bien la desintegración del tejido industrial redujo la demanda local de SSI, la industrialización previa, impulsada por las políticas de ISI, dejó un acervo de instituciones de apoyo a la producción que, a pesar de la posterior

---

<sup>12</sup> Esta especialización cuenta con la competencia de otros países de bajos costos.

<sup>13</sup> Fuente: OPSSI-CESSI.

desindustrialización, continuó desempeñando un papel clave en el desarrollo productivo del país. Entre 1930 y 1976 se crearon 20 Universidades Nacionales, entre ellas la Universidad Tecnológica Nacional. También se crearon otras instituciones que componen el sistema científico y tecnológico nacional como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET). Estas instituciones han sido esenciales para la formación de una fuerza laboral calificada y el desarrollo de capacidades tecnológicas, facilitando la inserción de la Argentina en el mercado global de SSI tras la internacionalización del sector. Este conjunto de instituciones públicas es clave para explicar el mayor desarrollo del sector de SSI en la Argentina en comparación con otros países no industrializados.

Los esfuerzos específicos de política para promocionar el sector coinciden con su despegue, durante los primeros años de la década de los dos mil. El principal instrumento fue la creación en el año 2004 del Régimen de Promoción de la Industria del *Software* por medio de la Ley N° 25.922<sup>14</sup>, impulsada por el Estado en colaboración con la Cámara Empresaria del *Software* y los Servicios Informáticos (CESSI). Se otorgaron beneficios fiscales a las empresas del sector que realizaran gastos de investigación y desarrollo, certificación de calidad y/o exportaciones de *software*, además de garantizar estabilidad fiscal por diez años y acceso a divisas para la importación de *hardware*. Es decir, de esta manera se promovieron fundamentalmente las exportaciones, dado que las certificaciones de calidad son requisitos usuales a la hora de vender a mercados externos. La mencionada Ley también creó el Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del *Software* (FONSOFT) con el fin de financiar proyectos de investigación y desarrollo, programas de capacitación de recursos humanos, programas para la mejora en la calidad de los procesos de creación, diseño, desarrollo y producción de *software* y programas de asistencia para la constitución de nuevos emprendimientos. El

---

<sup>14</sup> Con anterioridad a la sanción de esta ley, en 2003 se realizaron los Foros de Competitividad para discutir la formulación de políticas orientadas a promover diferentes sectores, entre ellos el de SSI. De estos foros nació el Plan Estratégico de Software y Servicios de Información 2004-2014. También es un antecedente relevante la sanción de la Ley N° 25.856 que estableció a la producción de software como una "actividad productiva de transformación pasible de ser promocionada".

FONSOFT se implementó a través de convocatorias concursables que requerían que los participantes residieran en el país y aumentaran la creación de empleo y las exportaciones. Además, la ley creó la Fundación Sadosky, organización público-privada “cuyo objetivo es favorecer la articulación entre el sistema científico-tecnológico y la estructura productiva en todo lo referido a la temática de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)”<sup>15</sup>.

La Ley N° 25.922 del año 2011 extendió la duración del régimen hasta 2019, al mismo tiempo que introdujo algunas modificaciones, como volver más exigentes los requisitos para que una empresa sea beneficiaria del régimen. Desde entonces serían beneficiarias aquellas empresas que cumplieran con al menos dos de las actividades antes mencionadas: investigación y desarrollo, certificación de calidad o aumento de las exportaciones. En el año 2019, se creó el Régimen de promoción de la economía del conocimiento mediante la Ley N° 27.506<sup>16</sup>, que continuó los beneficios al sector de SSI y los extendió a una gran cantidad de otras industrias vinculadas a la innovación. La denominada “economía del conocimiento” se abrió paso como un sector dinámico, cuyos intereses son representados por la Cámara empresaria Argencon. En 2020, el cambio de gobierno llevó adelante algunos ajustes de la ley anterior, principalmente escalonando los beneficios a las empresas según su tamaño, disminuyéndolos para las más grandes y sosteniendo los de las pequeñas y medianas. En todos los casos se privilegió la política fiscal. La creciente importancia del sector cristalizó en su lugar en Ministerios y Secretarías - cambiantes desde el inicio del milenio hasta la actualidad - desde donde se articularon otras políticas públicas complementarias. Entre ellas, se destaca la realización de capacitaciones masivas en programación para la población en general - en los planes “111 Mil” y “Argentina Programa” - aunque no tuvieron los resultados esperados en términos de formación e inserción laboral, así como el financiamiento para la digitalización, capacitaciones y organización de misiones comerciales, entre otras.

---

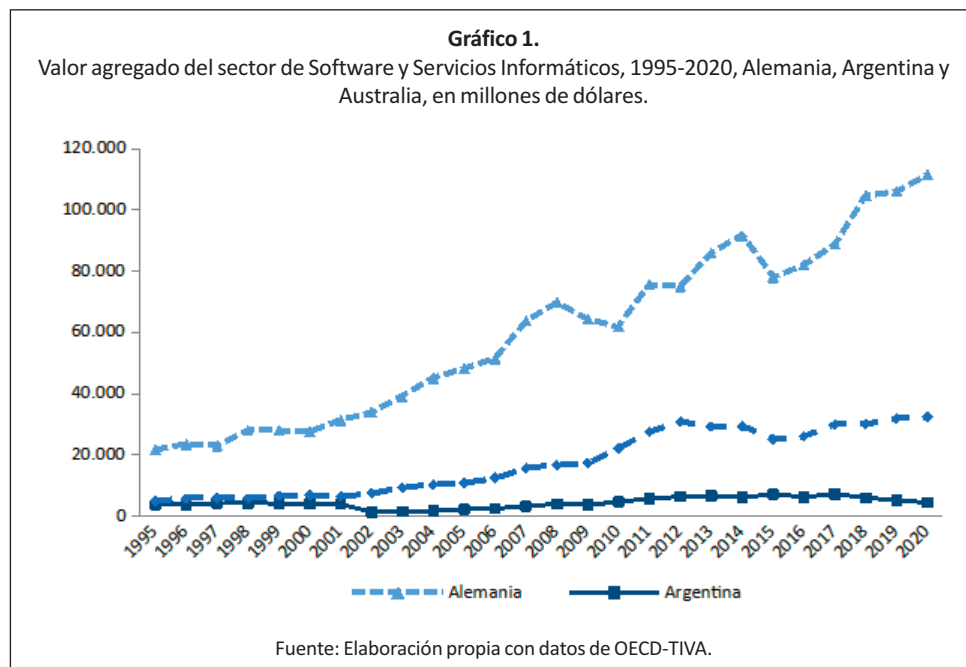
<sup>15</sup> Tomado de <https://www.fundacionsadosky.org.ar/presentacion-institucional/>.

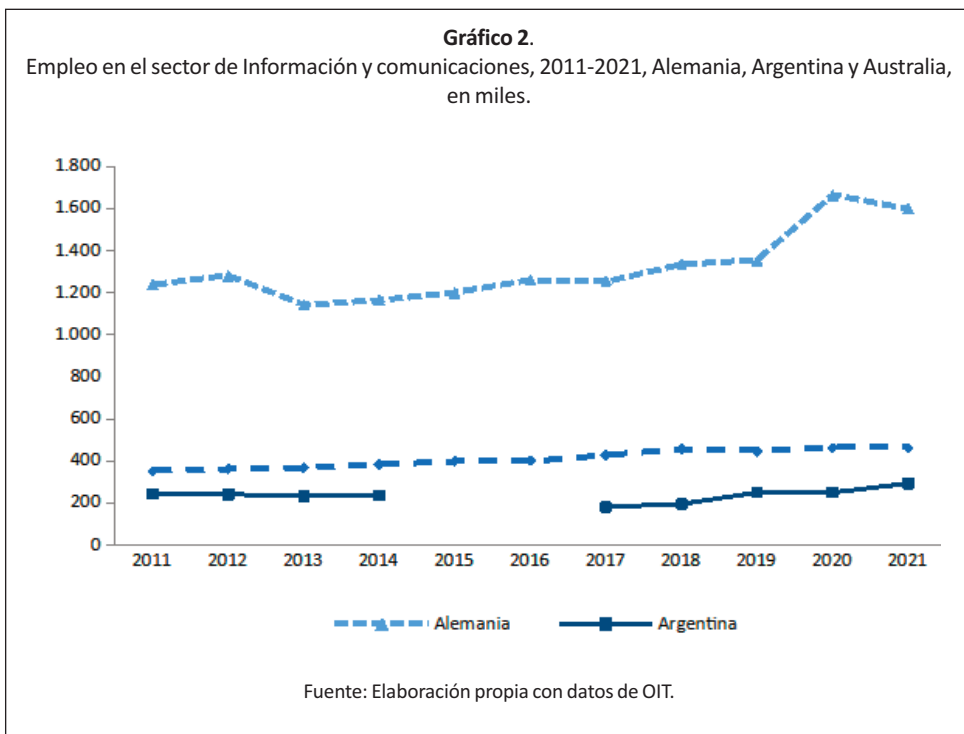
<sup>16</sup> Modificada por la ley Ley N° 27.570 del año 2020.

## El SSI de la Argentina: un análisis comparado de indicadores seleccionados.

En esta sección se presentan datos cuantitativos para comparar las características y la evolución reciente del sector de SSI en Alemania, Argentina y Australia. Debido a limitaciones en la disponibilidad de información, los datos analizados corresponden únicamente a partir de la tercera y la cuarta etapa de la historia del sector, tal como se describe en la Sección 2. En primer lugar, se analizan el valor agregado, el empleo, los salarios y las exportaciones, para comparar las características generales del sector y su evolución en cada país. Luego, se introducen dos indicadores que evalúan su integración con el entramado productivo local: el coeficiente exportador y las exportaciones indirectas. Estos indicadores permiten examinar la relación entre las particularidades nacionales del sector y su grado de vinculación con el resto de la economía, en línea con la hipótesis de trabajo.

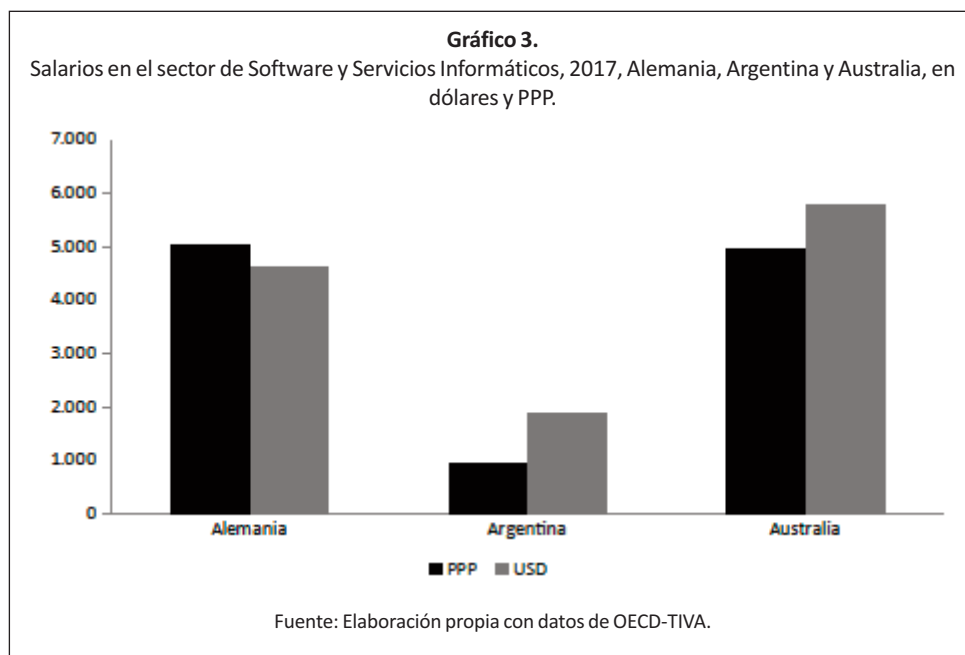
El Gráfico 1 muestra el valor agregado generado por el sector de SSI en cada país. El sector en la Argentina tiene un tamaño reducido en comparación al de los





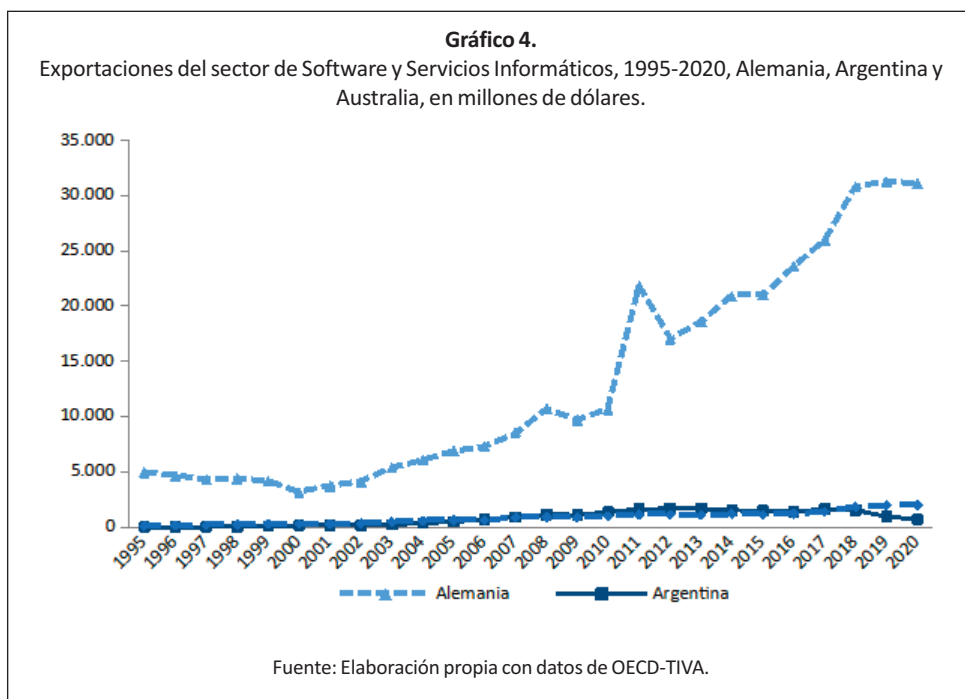
otros países: en Alemania es 20 veces mayor y en Australia, 6 veces. En los 3 países el SSI tiene una trayectoria de crecimiento sostenido que se inicia alrededor del año 2002, coincidente con la consolidación de esta industria a nivel global. En la Argentina, el crecimiento se acelera tras la sanción de la mencionada Ley N° 25.922 que crea el Régimen de Promoción de la Industria del *Software* y la devaluación del peso que abarató los costos. El valor agregado del sector en la Argentina se estanca desde 2012, lo cual no se condice con el crecimiento del empleo en Australia y Alemania (Gráfico 2). La razón de esta discrepancia puede ser la imposición de controles cambiarios, la aparición de cotizaciones paralelas con amplia brecha con la oficial que incentiva a no registrar las operaciones, en particular las de exportación y las condiciones de acumulación locales que mostraron un estancamiento a partir de ese año.





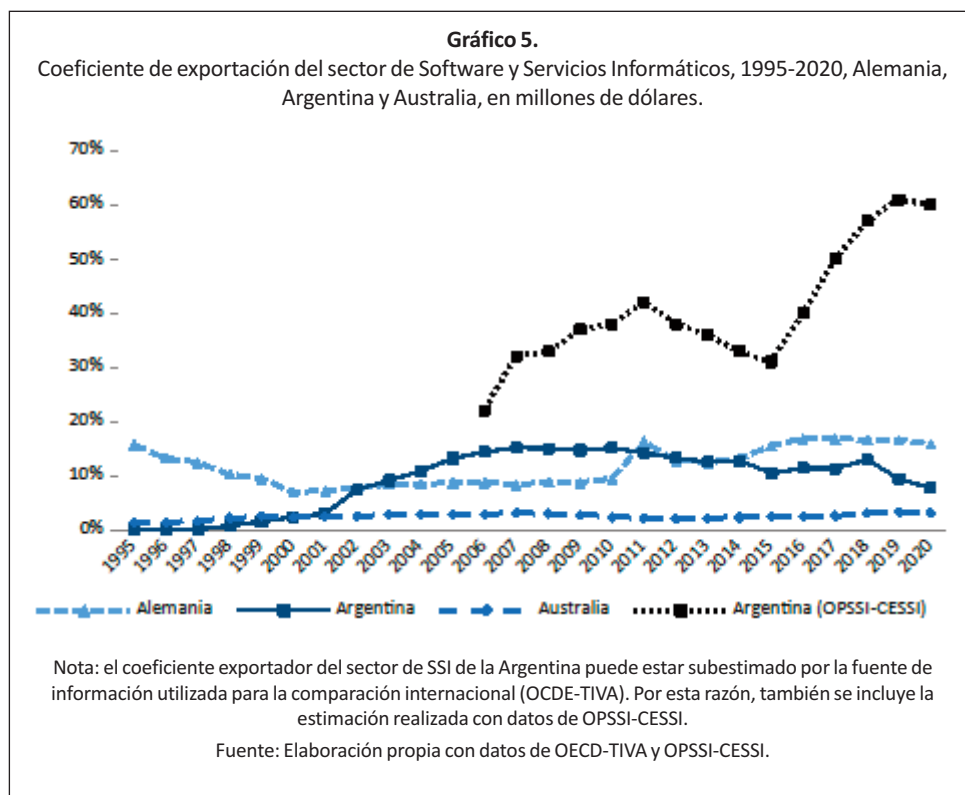
La diferencia en el valor agregado del sector en la Argentina y en los otros dos países (Gráfico 1) se explica en parte por la diferencia en el tamaño del sector medido en empleo (Gráfico 2) y en parte por la diferencia del salario en dólares de los trabajadores informáticos (Gráfico 3). Esta diferencia salarial, junto a las consideraciones realizadas anteriormente sobre el tipo de *software* en que cada país se especializa, sugiere que la producción de menor valor agregado en la Argentina requiere trabajadores menos calificados de menores salarios, donde la competencia internacional es más aguda. Las diferencias salariales se reducen parcialmente al medirlo en paridad de poder adquisitivo debido al menor costo de vida de la Argentina.

Respecto a las exportaciones, el Gráfico 4 muestra nuevamente la preeminencia de Alemania, mientras que la Argentina se ubica mucho más próxima a Australia en este indicador. La razón es que el sector de SSI en la Argentina está mucho más orientado a la exportación, tal como indica el mayor coeficiente de exportación



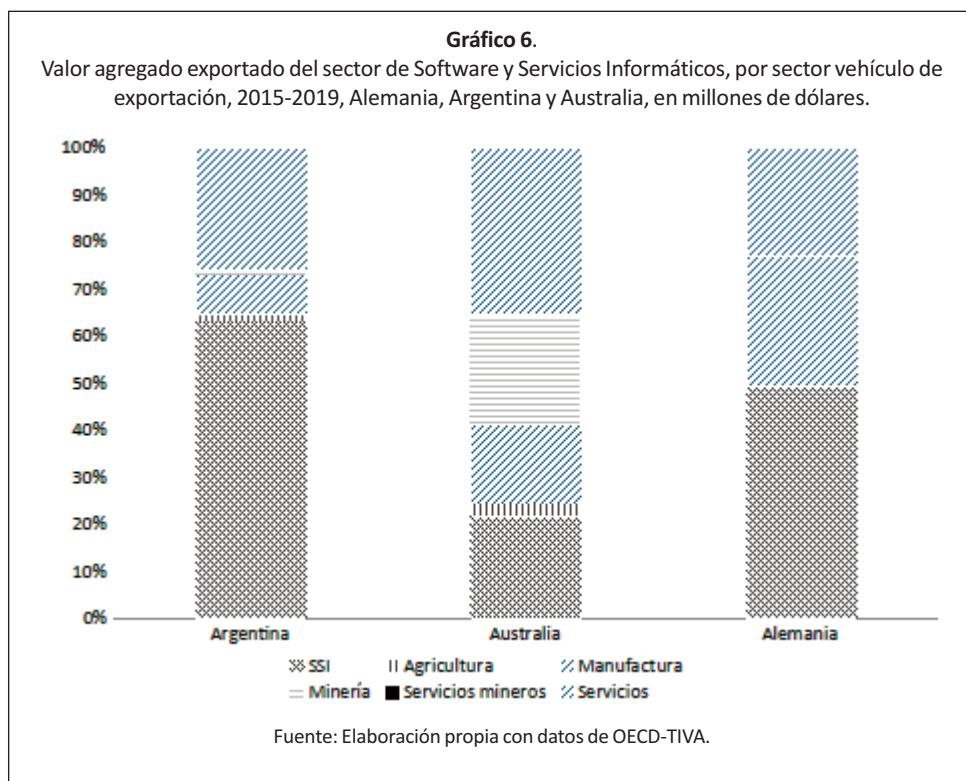
(Gráfico 5). Este coeficiente también es afectado por el hecho de que el precio de las ventas al mercado interno puede ser más bajo medido en dólares debido a la menor capacidad de pago de los clientes locales, por una menor demanda doméstica debido a la desintegración de su estructura productiva y sus bajos niveles de crecimiento e inversión y al incentivo exportador de la Ley N° 25.922. La Argentina muestra la orientación a la exportación más marcada de los tres países analizados.

Otra forma de exportación del valor agregado generado por un sector es la indirecta, como parte del valor agregado incluido en la producción de un bien exportado. Para dar cuenta de la forma de exportación indirecta es necesario considerar la cadena de producción de un bien y el valor agregado por cada etapa de la producción. Así, por ejemplo, si Australia exporta oro y las mineras contratan a empresas del sector de SSI australiano para desarrollar *software* para la explotación minera, se considera que una parte del valor agregado incluido en las



exportaciones de oro australianas corresponde al sector de SSI. Esta forma de exportación contrasta con lo que podemos denominar forma “directa” de exportación que corresponde a las exportaciones de *Software* y Servicios Informáticos, que contienen mayormente valor agregado generado por este sector (Gráficos 4 y 5). El Gráfico 6 muestra el valor agregado generado en el sector de SSI que es exportado en forma directa o en forma indirecta a través de otros sectores.

La Argentina exporta valor agregado generado por el sector de SSI mayormente en forma directa porque su sector de SSI está orientado a la exportación. También exporta SSI a través de servicios (profesionales) y en menor medida a través de la manufactura. Australia es el país que menos exporta directamente, exporta valor



agregado principalmente a través de servicios (educación, transporte, profesionales, turismo), minería y manufactura. Si bien Australia exporta servicios mineros, la exportación por esta vía es menor en comparación con los otros sectores. Alemania además de exportar directamente, lo hace en buena medida a través de la manufactura y servicios (profesionales, financieros, transporte).

#### 4. Conclusiones.

El sector de *software* y servicios informáticos (SSI) en la Argentina ha experimentado un notable crecimiento en las últimas dos décadas, generando empleo calificado y divisas. Sin embargo, en la comparación internacional realizada

en este estudio se observa que el sector de SSI en Australia y Alemania presenta un desempeño superior en términos de empleo, salarios y ventas.

El análisis de la trayectoria del sector en los países estudiados permite identificar varias coincidencias. En primer lugar, el crecimiento del sector ha sido impulsado por tendencias tecnológicas globales, como la expansión de la demanda de SSI para usos cada vez más diversos y la internacionalización de sus mercados. En segundo lugar, la naturaleza transable del sector y sus bajas barreras de entrada facilitaron su inserción en el comercio internacional, aunque con variaciones en intensidad y modalidad según el país. En tercer lugar, las políticas públicas jugaron un rol fundamental en su desarrollo, reconociendo su carácter estratégico.

No obstante, existen diferencias significativas en la evolución del sector en cada país. Alemania y Australia comenzaron a desarrollar sus capacidades en SSI en las primeras etapas de la historia del sector, mientras que en la Argentina el crecimiento del sector fue más tardío, impulsado por la deslocalización productiva en la tercera etapa. El nacimiento del sector en Alemania estuvo vinculado a su tradición en la producción de *hardware*, donde el sector de *software* inicialmente estaba integrado. En estos casos, las empresas de SSI contaban con conocimientos, trabajadores y trayectoria en el campo de la informática. En Australia, el origen del sector estuvo impulsado por los desarrollos en el ámbito científico. En contraste, en la Argentina los avances en estas etapas fueron más acotados. El retraso tecnológico e industrial postergó su expansión hasta la tercera etapa, resultando en una inserción subordinada en la cadena de valor global. El perfil del sector de SSI argentino no sólo responde al momento histórico de su desarrollo, sino también a las características del entorno productivo nacional.

En este sentido y en línea con la hipótesis de trabajo, otra diferencia clave entre la Argentina y los casos de comparación radica en la vinculación del sector con el entramado productivo doméstico. El sector de SSI en Alemania y Australia fue impulsado en mayor medida por la demanda local, mientras que en la Argentina el crecimiento estuvo más orientado a la exportación. En Alemania, la demanda clave provino del sector industrial, mientras que, en Australia, el sector minero fue el principal demandante. Esta demanda doméstica facilitó la construcción de capacidades que posteriormente sirvieron de base para la exportación, como

ocurrió con el *software* minero australiano o la especialización alemana en la digitalización de ciertas industrias relevantes en su territorio. En la Argentina, la desintegración del tejido industrial y la baja integración local de las cadenas primarias, especialmente en energía y minería, redujeron la demanda local para el sector de SSI, construyendo un sector que progresivamente se orientó a la exportación de servicios de *software* a medida, sin una especialización transversal clara. Esta especialización cuenta con la competencia de otros países de bajos costos.

El sector industrial argentino no logró impulsar el desarrollo del SSI al nivel alcanzado en Alemania y Australia. El despegue global del sector SSI coincidió con un proceso de desindustrialización en la Argentina, que provocó una significativa pérdida de capacidades en la mayoría de las ramas manufactureras, incluidas aquellas estrechamente vinculadas al sector de SSI, como la electrónica. Esta contracción industrial limitó tanto la demanda interna que podría haber dinamizado el sector como las capacidades tecnológicas necesarias para su desarrollo. Además, la reducción de la demanda industrial no pudo ser compensada por los sectores productores de materias primas, como el agropecuario, la minería y la energía.

No obstante, la industrialización impulsada por las políticas de ISI dejó un acervo institucional que, a pesar de la posterior desindustrialización, continuó desempeñando un papel clave en el desarrollo productivo del país. Estas instituciones han sido esenciales para la formación de una fuerza laboral calificada y el desarrollo de capacidades tecnológicas, facilitando la inserción de la Argentina en el mercado global de SSI tras la internacionalización del sector.

En tercer lugar, las políticas para el sector en Alemania y Australia se orientaron hacia la educación, la vinculación con el ámbito académico y la modernización tecnológica de las empresas, incluyendo la adopción de tecnologías 4.0. En contraste, en la Argentina, la promoción del sector se basó principalmente en exenciones impositivas y en la formación acelerada de programadores, sin un énfasis en la calidad, la cual sigue dependiendo de la educación universitaria. Además, se prestó poca atención a la vinculación tecnológica y a la integración con el aparato productivo local. Como resultado, las políticas implementadas no buscaron

modificar el patrón de inserción internacional del sector, determinado por la trayectoria productiva del país y las transformaciones globales en la industria.

Finalmente, el trabajo abre algunos interrogantes con relación a las transformaciones de los procesos productivos del SSI. Concretamente, la incorporación de IA para la realización de algunas tareas, entre las cuales se destaca por sus avances el apoyo de los algoritmos para la escritura de código, apuntan a mejorar la productividad de estas tareas y funcionar como asistentes de los trabajadores del SSI. En consecuencia, se plantea la pregunta acerca de un posible reemplazo de trabajadores en estos puestos específicos, más técnicos, por la IA. ¿Es inminente este reemplazo? Con relación a la comparación realizada, ¿cómo se distribuirá la utilización de IA en las tareas que se realizan en cada país? ¿Qué grado de automatización tienen las actividades en que se emplean los trabajadores de SSI en nuestro país?

## Bibliografía.

Adamini, M. (2021, diciembre). ¿Informáticos y des-sindicalizados? Reflexiones sobre la organización y acción colectiva en el sector de *Software* y Servicios Informáticos. *15° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, Buenos Aires, Argentina. <https://aset.org.ar/congresos/15o-congreso-nacional-de-estudios-del-trabajo/grupo-tematico-no9/>

Arora, A., y Gambardella, A. (Eds.). (2005). *From underdogs to tigers: The rise and growth of the software industry in Brazil, China, India, Ireland, and Israel*. Oxford University Press.

Artopoulos, A. (2020). Orígenes del subdesarrollo informacional. De la industria del *software* al extractivismo de talento en Argentina (2002-2019). En A. Rivoir, *Tecnologías digitales y transformaciones sociales. Desigualdades y los desafíos en el contexto latinoamericano actual* (pp. 35–61). CLACSO. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay). Observatic.

Australian Trade and Investment Commission. (2013). *Mining Software and Specialised Technologies*.

Baum, G., Moncaut, N., y Robert, V. (2022). Extractivismo de capacidades: El caso del sector de *software* y servicios informáticos argentino. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 53(211), 3–28.  
<https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2022.211.69880>

Broy, M., Hartkopf, S., Kohler, K., y Rombach, D. (2001). Germany: Combining *software* and application competencies. *IEEE Software*, 18(4), 93–95.  
<https://doi.org/10.1109/MS.2001.936224>

Campbell-Kelly, M. (1995). Development and Structure of the International *Software* Industry, 1950-1990. *Business and Economic History*, 24(2), 73–110.

Campbell-Kelly, M. (2004). *From Airline Reservations to Sonic the Hedgehog: A History of the Software Industry*. MIT Press.

Cassini, L. (2023). Path-dependent productive specialization: Should prematurely deindustrialized countries shift to a KIBS export-led strategy? *Structural Change and Economic Dynamics*. <https://doi.org/10.1016/J.STRUECO.2023.02.016>

De Propris, L., y Bailey, D. (Eds.). (2020). *Industry 4.0 and regional transformation* (1 Edition). Routledge.

Deloitte. (2019). *The German Technology Sector. From hardware to software & services*. <https://www2.deloitte.com/de/de/pages/trends/study-german-technology-sector.html>

Federal Ministry for Economic Affairs and Energy. (2016). *Digitization of Industrie – Plattform Industrie 4.0* (Progress Report). Federal Ministry for Economic Affairs and Energy. <https://www.plattform-i4.0.de>.

Feuerstein, P. (2013). Patterns of Work Reorganization in the Course of the IT Industry's Internationalization. *Competition & Change*, 17(1), 24–40.

Friedenthal, T., y Starosta, G. (2016). The New International Division of Labour in 'High-Tech Production': The Genesis of Ireland's Boom in the 1990s. En G. Charnock y G.



Starosta (Eds.), *The New International Division of Labour* (pp. 127–156). Palgrave Macmillan UK. [https://doi.org/10.1057/978-1-137-53872-7\\_6](https://doi.org/10.1057/978-1-137-53872-7_6)

Gereffi, G. (2001). Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización. *Problemas del Desarrollo*, 32(125), 30.

Girolimo, U. (2020). *Ciudades, actores y redes. Los procesos de innovación sociotecnológica en el sector software y servicios informáticos en Tandil y Bahía Blanca (2003-2018)*. Universidad de Buenos Aires.

Gonzalo, M., Martins, P., y Szapiro, M. (2018). *Policy Brief Sistemas Setoriais de Inovação em Países Emergentes: O Software na Índia e no Brasil em Perspectiva Comparada*. BRICS Policy Center.

Greengard, S. (2023). AI Rewrites Coding. *Communications of the ACM*, 66(4), 12–14. <https://doi.org/10.1145/3583083>

Haidar, J., y Keune, M. (2021). Introduction: Work and Labour Relations in Global Platform Capitalism. En J. Haidar & M. Keune (Eds.), *Work and Labour Relations in Global Platform Capitalism* (pp. 1–27). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781802205138>

Hirsch, D., Iñigo, L., y Río, V. (2023, julio 3). Automatización y atributos de la fuerza de trabajo. Notas sobre el contenido material del devenir de la escolarización. *Viento Sur*, 188. <https://vientosur.info/automatizacion-y-atributos-de-la-fuerza-de-trabajo-notas-sobre-el-contenido-material-del-devenir-de-la-escolarizacion/>

Huws, U. (2006). *The Transformation of Work in a Global Knowledge Economy: Toward a Conceptual Framework*. Katholieke Universiteit.

Iñigo, L., y Río, V. (2023). Acumulación de capital, industrialización y fuerza de trabajo [Presentación en Jornadas]. *Jornadas de Economía Crítica*, Mesa, Montevideo, Uruguay.

Kenney, M. (2017). *Explaining the Growth and Globalization of Silicon Valley: The Past and Today*. <http://www.brie.berkeley.edu/wp-content/uploads/2015/01/BRIE-Working-paper-2017-1.pdf>.

- Kuo, C.-C., Shyu, J. Z., y Ding, K. (2019). Industrial revitalization via industry 4.0 – A comparative policy analysis among China, Germany and the USA. *Global Transitions*, 1, 3–14. <https://doi.org/10.1016/j.glt.2018.12.001>
- Lechowski, G., y Krzywdzinski, M. (2022). Emerging positions of German firms in the industrial internet of things: A global technological ecosystem perspective. *Global Networks*, 22(4), 666–683. <https://doi.org/10.1111/glob.12380>
- Lehrer, M. (2000). From Factor of Production to Autonomous Industry: The Transformation of Germany's *Software* Sector. *Vierteljahrshefte Zur Wirtschaftsforschung*, 69(4), 587–600. <https://doi.org/10.3790/vjh.69.4.587>
- Leimbach, T. (2008). The SAP Story: Evolution of SAP within the German *Software* Industry. *IEEE Annals of the History of Computing*, 30(4), 60–76. *IEEE Annals of the History of Computing*. <https://doi.org/10.1109/MAHC.2008.75>
- Lippoldt, D. C., & Strykowski, P. (2009). *Innovation in the Software Sector*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264076761-en>
- López, A., y Ramos, A. (2018). El sector del *software* y servicios informáticos en la Argentina. Evolución, competitividad y políticas públicas. CECE. <https://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/software-servicios-informaticos-argentina.pdf>
- Martinez-Fernández, M. C., Soosay, C., Venkata, K., Turpin, T., y Bjorkli, M. (2005). Knowledge Intensive Service Activities in Innovation of the *Software* Industry in Australia. University of Western Sydney.
- Meziane, F., y Vadera, S. (2010). Artificial Intelligence in *Software* Engineering Current Developments and Future Prospects. En Farid Meziane y Sunil Vadera (Eds.), *Artificial intelligence applications for improved software engineering development: New prospects*. IGI Global.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. (2016). Informes de Cadenas de Valor: *Software* y Servicios Informáticos (12; Informes de cadenas de valor). [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspe\\_cadena\\_de\\_valor\\_servicios\\_si.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspe_cadena_de_valor_servicios_si.pdf)

- Moncaut, N. (2019). Objetivos públicos y privados en el desarrollo económico territorial: El caso del clúster de *software* de Tandil [Tesis Doctoral, UNSAM]. <http://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/974>
- Nghiem, K., Nguyen, A. M., y Bui, N. D. Q. (2024). *Envisioning the Next-Generation AI Coding Assistants: Insights & Proposals* (Versión 1). arXiv. <https://doi.org/10.48550/ARXIV.2403.14592>
- Philipson, G. (2017). *A Vision Splendid: The History of Australian Computing*. Australian Computer Society.
- Picot, A., Benlian, A., Gold, B., Hess, T. y Hörndlein, C. (2015). *The Internationalization of German Software-based Companies: Sustainable Growth Strategies for Small and Medium-sized Companies*. Springer International Publishing.
- Podestá, F. (2023). La complejidad del trabajo de *software* en Argentina. Un análisis comparativo con Estados Unidos e India. *H-Industri@ Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, 17(32), 81-104.
- Podestá, F. (2024). El *software* y los servicios informáticos de Argentina y la integración productiva en la posconvertibilidad (2002-2021). Un análisis de sus posibilidades y limitaciones. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, 29, 41-72.
- Poldrack, R. A., Lu, T., y Beguš, G. (2023). AI-assisted coding: Experiments with GPT-4 (Versión 1). arXiv. <https://doi.org/10.48550/ARXIV.2304.13187>
- Pothukuchi, A. S., Kota, L. V., y Mallikarjunaradhya, V. (2023). Impact of generative ai on the *software* development lifecycle (sdlc). *International Journal of Creative Research Thoughts*, 11(8). [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4536700](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4536700)
- Puri, R., Kung, D. S., Janssen, G., Zhang, W., Domeniconi, G., Zolotov, V., Dolby, J., Chen, J., Choudhury, M., Decker, L., Thost, V., Buratti, L., Pujar, S., Ramji, S., Finkler, U., Malaika, S., y Reiss, F. (2021). *CodeNet: A Large-Scale AI for Code Dataset for Learning a Diversity of Coding Tasks* (arXiv:2105.12655). arXiv. <http://arxiv.org/abs/2105.12655>
- Robert, V., y Moncaut, N. (2020). La programación, ¿una clave para desarticular los discursos apocalípticos sobre el futuro del trabajo? *Voces en el Fénix*, 80, 32-39.

- Robert, V., Moncaut, N., y Vázquez, D. (2018). Clusters de *software* y servicios informáticos en países pioneros y de ingreso tardío. En G. Gutman, S. Gorenstein, y V. Robert, *Territorios y nuevas tecnologías. Desafíos y oportunidades en Argentina* (p. 280). Ed. Carolina Kenigstein.
- Sarkar, A., Gordon, A. D., Negreanu, C., Poelitz, C., Ragavan, S. S., y Zorn, B. (2022). What is it like to program with artificial intelligence? (arXiv:2208.06213). arXiv. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2208.06213>
- Siebert, R. (2020). 50 years (and more) of German computer history. *International Journal of Parallel, Emergent and Distributed Systems*, 35(2), 193–208. <https://doi.org/10.1080/17445760.2019.1710148>
- Strambach, S. (2010). 19 Path dependence and path plasticity: The co-evolution of institutions and innovation—the German customized business *software* industry. *The handbook of evolutionary economic geography*, 406.
- Thelen, K. (2019). *Transitions to the Knowledge Economy in Germany, Sweden and the Netherlands*. Thelen. <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/120560>
- Topuria, S., y Graf, H. (2023). German industrial policy and the twin transition: Pre- and post-Covid trajectories in the automotive and IT services sectors (213/2023). Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Institute for International Political Economy (IPE). <http://hdl.handle.net/10419/272273>
- Weisz, J. D., Muller, M., Ross, S. I., Martinez, F., Houde, S., Agarwal, M., Talamadupula, K., y Richards, J. T. (2022). Better Together? An Evaluation of AI-Supported Code Translation. *27th International Conference on Intelligent User Interfaces*, 369–391. <https://doi.org/10.1145/3490099.3511157>
- Zukerfeld, M., y Rabosto, A. (2019). El sector argentino de *software*: *Desacoples entre empleo, salarios y educación, en Ciencia, Tecnología y Política*, 2(2). <https://doi.org/10.24215/26183188e021>

# ¡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:

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

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

FUNCIONES ESTATALES

## ¿A qué se dedicó el Estado argentino en las últimas décadas? Análisis del período comprendido entre 1980 y 2022

**Horacio Cao y Angel Vaca***Páginas 9 a 44***Resumen**

En el presente trabajo analizamos los cambios estatales a partir del seguimiento del gasto consolidado (Nación + Provincias + Municipios) en el período 1980/2022. La etapa bajo estudio es particularmente interesante porque contiene elementos de tres fases históricas con perfiles propios: los últimos momentos de la etapa keynesiano/benefactora, el ciclo neoliberal y el período nacional popular. Los datos presentados permiten seguir la evolución -en términos absolutos y relativos- de las diferentes finalidades y funciones de las que se ocupa el Estado y, en tal sentido, permiten dar una primera respuesta a nuestra pregunta acerca de los temas a los que se dedicó el Estado en el período bajo estudio.

**Abstract****What Has the Argentine State Focused on in Recent Decades?****An Analysis of the Period from 1980 to 2022**

This study analyzes state transformations by tracking consolidated public spending (National + Provincial + Municipal) between 1980 and 2022. This period is particularly interesting as it encompasses elements of three distinct historical phases: the final moments of the Keynesian/Welfare State era, the neoliberal cycle, and the national-popular period. The data presented allow us to observe the evolution—both in absolute and relative terms—of the different purposes and functions undertaken by the State. In this sense, they provide an initial response to our question regarding the main areas of focus of the Argentine State during the period under study.

## TRABAJO

## La organización colectiva de los/as trabajadores/as en la era de las plataformas. El caso de Riders Union Bolonia (Rub) y Riders por Derechos Barcelona (RxD)

María Ayelén Flores

*Páginas 45 a 76*

### Resumen

Este artículo se concentra específicamente en el auge de las plataformas digitales y sus implicancias en la organización colectiva de los trabajadores. En él se analizan dos movimientos sociales de trabajadores informales que surgieron en el ámbito del sector de entrega de alimentos mediante plataformas, Riders Union Bolonia y Riders por Derechos Barcelona; y se concluye que las diferencias en las estrategias de organización colectiva que adoptan se explican principalmente por las respuestas judiciales que obtuvieron a sus primeros reclamos. Sin embargo, a pesar de sus discrepancias tácticas, ambos movimientos se esfuerzan por traer nuevamente al Estado al centro de la escena, reclamando el reconocimiento de sus derechos como trabajadores/as y transmitiendo con éxito el mensaje de que las tecnologías digitales pueden coexistir perfectamente con ingresos dignos, protección social y seguridad laboral.

### Abstract

#### The Collective Organization of Workers in the Platform Era. The Case of Riders Union Bologna (RUB) and Riders por Derechos Barcelona (RxD)

This article focuses on the rise of digital platforms and their implications for the collective organization of workers. It examines two social movements of informal workers that emerged in the food delivery platform sector: Riders Union Bologna and Riders por Derechos Barcelona. The analysis concludes that the differences in their collective organizing strategies can be explained primarily by the judicial responses they received to their initial demands. However, despite their tactical differences, both movements strive to bring the state back to the center of the discussion, demanding recognition of their rights as workers and effectively conveying the message that digital technologies can perfectly coexist with fair wages, social protection, and job security.

MONEDA

## La confianza metódica en relación al patacón: la organización de la pluralidad monetaria en la vida cotidiana

**María Julieta Maeso**

*Páginas 77 a 108*

### Resumen

En el presente artículo nos propusimos analizar una de las dimensiones de la confianza en la moneda propuesta por la Escuela de la Regulación francesa: la confianza metódica. Para ello, estudiamos el reacomodamiento de los circuitos monetarios a partir de la emisión de patacones en la provincia de Buenos Aires durante la crisis de 2001, en un contexto de pluralidad marcado por la presencia de tres esferas monetarias: la del peso, la del dólar y la del patacón. Buscamos reconstruir los usos como reserva de valor, medio de pago y medio de cambio de estas monedas en la experiencia de un grupo de docentes que cobraron una parte de su salario en patacones. Estudiamos también las representaciones sociales de las tres monedas, debido a su influencia en el modo en que los agentes las utilizan. Nuestra hipótesis es que la organización de la pluralidad monetaria al interior de los hogares permitió realizar los pagos en las distintas monedas, evitando la pérdida de valor del patacón en relación al peso y coadyuvando indirectamente al desarrollo de la confianza metódica en la nueva moneda provincial.

### Abstract

#### Methodical Trust in Relation to the Patacón: The Organization of Monetary Plurality in Everyday Life

In this article, we aim to analyze one of the dimensions of trust in currency proposed by the French Regulation School: methodical trust. To do so, we examine the reorganization of monetary circuits following the issuance of Patacones in the province of Buenos Aires during the 2001 crisis, in a context of monetary plurality marked by the presence of three monetary spheres: the peso, the dollar, and the Patacón. We seek to reconstruct how these currencies were used as a store of value, a means of payment, and a medium of exchange through the experience of a group of teachers who received part of their salary in Patacones. We also analyze the social representations of the three currencies, as these influence how economic agents use them. Our hypothesis is that the organization of monetary plurality within households made it possible to carry out payments in different currencies, preventing the Patacón from losing value relative to the peso and indirectly contributing to the development of methodical trust in the new provincial currency.



## INTELIGENCIA ARTIFICIAL

## El software y los servicios informáticos: transformaciones en la producción desde sus orígenes hasta la inteligencia artificial. Un análisis comparativo de Argentina con Alemania y Australia?

Lorenzo Cassini y Florencia Podestá

*Páginas 109 a 145*

### Resumen

Este artículo se propone analizar la trayectoria del sector de Software y Servicios Informáticos (SSI) en Argentina en perspectiva comparada con otros dos productores de SSI: Alemania y Australia. Se identifican distintas etapas en el desarrollo histórico del sector a nivel global llegando hasta la actual incorporación de Inteligencia Artificial (IA) en el proceso productivo y se historiza el desarrollo del sector en los tres países, ubicando su emergencia en aquellas etapas y comparándolos a través de indicadores cuantitativos. Los resultados muestran la sincronía de los desarrollos nacionales con las tendencias globales, el papel clave de los eslabonamientos productivos locales para construir capacidades, la importancia de la exportación y el rol estratégico otorgado al sector por las políticas públicas. Sin embargo, el caso argentino presenta particularidades que han influido en la configuración de su perfil actual, como un desarrollo tardío del sector, una menor integración con el aparato productivo local y un enfoque distinto en las políticas de promoción.

### Abstract

**Software and IT Services: Transformations in Production from Their Origins to Artificial Intelligence. A Comparative Analysis of Argentina, Germany, and Australia**

This article analyzes the trajectory of the Software and IT Services (SITS) sector in Argentina from a comparative perspective with two other SITS-producing countries: Germany and Australia. The study identifies different stages in the historical development of the sector at a global level, leading up to the current integration of Artificial Intelligence (AI) into the production process. It traces the sector's evolution in the three countries, situating its emergence within these stages and comparing them using quantitative indicators. The results highlight the synchronization of national developments with global trends, the key role of local productive linkages in building capabilities, the importance of exports, and the strategic role assigned to the sector by public policies. However, the Argentine case presents particularities that have shaped its current profile, such as the sector's late development, weaker integration with the local productive apparatus, and a different approach to promotional policies.



Reseña / POR PATRICIA JEREZ\*

Marcelo Rougier y Lucas Iramain

## Empresa pública y Estado empresario en la Argentina (1810-2020): Un recorrido conceptual e histórico

Ciudad de Buenos Aires: Fundación Ciccus, 2023



\*Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora adjunta de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Investigadora del Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana (CEHEAL) de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

**A**nalizar el comportamiento de las empresas públicas es una tarea que no pierde vigencia. Diversas son las opiniones y propuestas sobre el grado de participación que el Estado debe tener en la economía.

De acuerdo con lo plasmado por los autores en la introducción del libro, si bien es clara la contribución de estas empresas a la generación de actividad y empleo, la intervención del Estado en la economía es cuestionada en situaciones de crisis mundiales. El proceso de intervención, por lo tanto se considera como uno que se ha extendido en el tiempo, oscilando entre situaciones en las cuales se buscaron solucionar las “fallas del mercado” como ocurrió a partir de la crisis de 1930, a aquéllas en que las “fallas del Estado”, generadoras de ineficiencias, se pretendieron corregir cuando la concepción neoliberal irrumpió explicando dicho fenómeno, como ocurrió a partir de los años setenta. Sin embargo, esta concepción fue cuestionada por los escasos resultados obtenidos en su aplicación en países latinoamericanos, así como al producirse la crisis internacional de 2008, derivando en incipientes procesos de nacionalización de empresas.

Rougier e Iramain plantean entonces analizar lo ocurrido en la Argentina en

términos del comportamiento de la intervención estatal y su entramado empresario entre 1810 y 2020, considerando además que su trayectoria fue oscilante, como se observó a nivel mundial. Sostienen también la importancia de realizar el análisis teniendo en cuenta las circunstancias de cada etapa histórica y sus efectos, no sólo por su conocimiento per se sino también para dar nuevas herramientas para comprender este fenómeno en las primeras décadas del siglo veintiuno. A su vez, a través de este estudio de la trayectoria de la intervención estatal, los autores pretenden dar una respuesta más acabada de sus causas y sus características, así como cuestionar la concepción de que su realización se basa en la soberanía económica o el nacionalismo. Por último, proponen algunas ideas que pueden guiar la elaboración de futuras políticas públicas.

Para este análisis del caso argentino entre 1810 y 2020, los autores consideran oportuno el establecimiento de tres etapas enmarcadas principalmente por la dinámica de la economía. Estas fases refieren a la intervención o participación estatal en un primer período de “extraversión”, desde 1810 hasta la crisis de 1930, en un segundo de “sustitución de importaciones”, desde la crisis hasta mediados de la década de 1970, y por úl-

timo los años de “retiro del Estado” de la etapa en que se destacaron las políticas neoliberales y cuyo final está dado por una revalorización del Estado, dando lugar a una posible nueva etapa.

El libro está conformado por una introducción y tres partes, teniendo lugar en la última las reflexiones finales. Luego se presentan las referencias bibliográficas y un anexo estadístico.

En la primera parte, denominada “Intervención estatal, empresa pública y Estado empresario”, se vuelca inicialmente una caracterización general sobre la intervención del Estado en la economía y su rol en el modo de producción capitalista basándose en diferentes fuentes para seguidamente presentar un recorrido sobre el concepto del Estado en virtud de distintos debates. Se abordan temas referidos al poder estatal, la planificación económica, el Estado benefactor y la posibilidad del Estado de generar cambio estructural. Este recorrido conceptual orienta adecuadamente al lector con las herramientas teóricas necesarias para adentrarse en el estudio concreto de los casos particulares. Es ciertamente muy explicativo y didáctico para el lector no especializado al presentar la evolución de las ideas y corrientes que describen

el accionar del Estado, principalmente en los siglos XX y XXI.

En la segunda parte del libro, denominada “El Estado empresario en la Argentina”, los autores analizan la intervención estatal desde 1810 hasta 2001 categorizando este extenso período en sub-períodos. El primero, entre 1810 y 1930, se caracterizó por un esbozo de la participación del Estado hasta los años anteriores a 1860. Posteriormente y hasta 1930 observan que el grado de intervención del Estado como empresario fue cambiante desde un papel más prescindente a otro más participativo en diferentes años. Específicamente a partir de la década de 1870 refieren a un cambio cuantitativo y cualitativo en la intervención estatal jugando el Estado un rol crucial en el desarrollo de la infraestructura. Destacan a su vez que a principios de los años veinte comenzó a crearse un clima de ideas adecuado para la emergencia de un pensamiento económico nacionalista, siendo la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en 1922 uno de los hitos de la intervención estatal de esos años.

En el segundo sub-período, entre 1930 y 1943, se produjo una mayor intervención del Estado en la economía. Con lo cual al analizar esos años, los autores plantean que ante el evidente fra-

caso del capitalismo liberal, el surgimiento de las ideas keynesianas pusieron de manifiesto un mayor dirigismo e intervención del Estado en la economía, luego de la crisis del año treinta. Bajo este marco se establecieron diversas regulaciones que implicaron la creación de determinados organismos públicos como la Comisión de Control de Cambios, las Juntas Reguladoras y la Corporación de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires, con una mención especial para la creación del Banco Central en 1935.

Rougier e Iramain destacan que a inicios de los años cuarenta se produjo un nuevo viraje hacia una mayor participación del sector público en la economía a través de la creación de una serie de organismos y empresas en distintas áreas de la actividad económica. De esa manera se conformaría progresivamente el complejo económico estatal-privado, el cual se consolidó en años posteriores. En ese contexto se destacó la creación de la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) en 1941.

Al presentar la evolución de la intervención estatal entre 1943 y 1955, los autores destacan que el principal aporte del sub-período anterior estuvo dado por los instrumentos de política

económica que los gobiernos conservadores utilizaron, los que jugarían un rol destacado posteriormente. Se crearon nuevas instituciones y normas para impulsar el desarrollo industrial, como la Secretaría de Industria, el Banco de Crédito Industrial Argentino y las leyes de promoción industrial. Estos elementos configuraron las condiciones para que se plasmara una mayor intervención del Estado en la economía en paralelo a la consolidación de los gobiernos peronistas. Rougier e Iramain realizan una interesante descripción de lo ocurrido en términos de nacionalizaciones como la de los ferrocarriles, así como de creación de empresas que brindaban servicios de teléfonos, aeronavegación, gas y energía en general.

Sin embargo lo interesante de esta descripción es la explicación de los motivos que generaron estas iniciativas, apoyado en cuadros con información adicional que se detallan en el anexo estadístico, así como la referencia o citas de autores especialistas en estos temas. El análisis que los autores realizan en cada etapa va conformando progresivamente la trama del desempeño del Estado argentino como protagonista del dirigismo estatal.

Sin embargo Rougier e Iramain consideran que el elemento novedoso de

estos años fue la mayor participación del Estado en el sector industrial. Por lo tanto el gobierno peronista a través de DGFM buscó darle impulso al desarrollo de la industria básica nacional, destacándose la creación de la Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (Somisa), la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) y la de las Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME). El Estado fue incorporando empresas que fueron nacionalizadas.

Al analizar el sub-período 1955-1960, los autores expresan que el gobierno de facto de la Revolución Libertadora, caracterizado por una visión más liberal del funcionamiento de la economía, decidió articular distintas políticas que revirtieron muchas de las medidas implementadas en los años anteriores. Se consideraba que la intervención económica durante el gobierno peronista había originado los problemas de inflación y de sector externo existentes, como se desprendía de las conclusiones de los informes de la situación económica nacional elaborados por el Dr. R. Prebisch. Bajo este marco los autores dan cuenta del desmantelamiento de ciertos entes públicos, la disolución de determinadas empresas y la eliminación del sistema de tipos de cambio diferenciados, refiriendo a que esta medida se correspondía con el in-

greso de la Argentina al Fondo Monetario Internacional.

Posteriormente, al iniciarse los años del gobierno desarrollista, los autores no sólo describen el contexto económico del gobierno de A. Frondizi, sino que explican la nueva concepción que se adoptó sobre la participación del Estado en la economía. Refieren a esa “paradoja” que se presenta cuando por un lado se privatizaron algunas empresas, aunque no produjo una reducción significativa del tamaño del Estado, pero simultáneamente se fomentó la actividad de otras, entre ellas Somisa, Gas del Estado e YPF, consideradas relevantes para impulsar el desarrollo industrial, base de su política de transformación de la estructura productiva hacia un capitalismo más moderno.

Los autores presentan una nueva fase en el desempeño de la intervención estatal en la economía entre 1960 y 1976, coincidente con el destacado y último período de industrialización bajo la dirección del Estado, afirmando que esta nueva etapa se produjo a pesar de que los gobiernos de esos años tuvieran una posición antiestatista, más evidenciada entre 1966 y 1973.

Para referir a la importancia de esta nueva etapa formada por el complejo



estatal-privado, cuyo núcleo central estuvo dado por el complejo militar industrial (CMI), los autores destacan que el rol jugado por el Estado como demandante al sector privado y como oferente de bienes para éste, posicionó a ciertas empresas privadas en un lugar relevante dentro de la actividad económica. Este ensamblaje fue fruto de lo ocurrido en décadas anteriores, convirtiéndose en uno de los elementos determinantes para fomentar la industria nacional, principalmente en las ramas básicas.

En este contexto, los autores refieren a la relevancia del CMI dentro del complejo estatal-privado, analizando inicialmente el concepto y sus orígenes, para luego describirlo pormenorizadamente en función de una categorización de su producción por el tipo de extracción de insumos mineros o por la rama de actividad en que se especializó el CMI: petroquímica, siderurgia, metalurgia y metalmecánica. Se describe además el aporte destacado en el desarrollo de la infraestructura y la ingeniería, la técnica y la investigación científica y la participación menos relevante en actividades primarias. Concluyen por lo tanto que la intervención estatal en la economía y la gran cantidad de empresas privadas que se sumaron al ámbito estatal se explica por diversos factores, entre ellos

coyunturales, socioeconómicos, históricos, políticos, ideológicos y militares.

Al analizar los años posteriores al Rodrigazo y al golpe militar de 1976 hasta el año 2001, los autores señalan el comienzo de un nuevo sub-período que en términos de la evolución de la participación estatal significó un retiro del Estado del ámbito económico en un contexto internacional que buscaba revertir las ideas keynesianas, para volver al libre juego de la oferta y la demanda, desplazando al sector público como agente productor de bienes y servicios. La política económica de los primeros años del gobierno militar se focalizó en la denominada privatización periférica realizando una venta parcial de empresas, que en algunos casos implicó su cierre definitivo, aunque también se produjeron algunas estatizaciones y se crearon algunas empresas. En este contexto el programa económico no consideraba a la industria como un sector central de la economía, buscando el disciplinamiento social de los trabajadores y empresarios. A partir de los datos presentados en el texto los autores dan cuenta de un debilitamiento en el accionar del Estado el que originó una marcada redistribución regresiva del ingreso. Concluyen entonces que a partir del gobierno militar se inició el proceso de desprendimiento de empresas esta-

tales y por ende de desarme del Estado empresario, que continuaría en los años siguientes.

Durante el gobierno de Raúl Alfonsín se llevó a cabo una reforma del Estado, que incluía la privatización de algunas firmas. Sin embargo, con la crisis hiperinflacionaria de 1989 y en la situación en que se encontraban las empresas públicas, sumadas a las nuevas corrientes de pensamiento basadas en el Consenso de Washington, se produjo un proceso de deslegitimación del rol de las firmas públicas que derivó en un amplio proceso de privatización y de desmantelamiento del sector estatal.

En este contexto un desarme masivo del sector público se observó a lo largo de la década de 1990 bajo la presidencia de Carlos Menem, en la cual se sostuvieron planteos basados en políticas neoliberales. Se sancionó entonces una nueva reforma del Estado por medio de la cual se intervenían las empresas públicas, pudiéndose privatizar total o parcialmente la mayoría de ellas. De acuerdo con los autores, el plan de privatizaciones menemista jugó un rol clave para resolver la disputa interburguesa de fines de los años ochenta entre algunos de los grandes grupos económicos y conglomerados externos, cier-

tos bancos acreedores y algunas firmas transnacionales.

Otro aspecto que los autores abordan es la profunda crisis en el mercado laboral y la creciente regresividad distributiva que surgió en los años noventa que tuvo entre sus causas la desaparición progresiva del Estado empresario y la privatización de empresas, procesos enmarcados por el Plan de Convertibilidad y el resto de medidas incluidas en las reformas estructurales implementadas. Además, desarrollan en particular las privatizaciones de Entel, YPF y Gas del Estado, y por último refieren a las privatizaciones de empresas del área productiva en las cuales las actividades militares habían tenido un rol destacado. Concluyen que para mediados de los años noventa, el Estado empresario y el complejo militar-industrial, asociado al modelo de industrialización posterior a los años cuarenta, se encontraban bastante diluidas.

Los autores comienzan la tercera parte del texto, denominada “Éxitos y dilemas del pasado, desafíos del presente”, describiendo el cambio de modelo de acumulación a partir de enero de 2002 al abandonarse el Plan de Convertibilidad en el nuevo siglo. En este contexto se redefinió el esquema de ganadores y perdedores del bloque domi-



nante. El Estado aumentó su participación en sectores como la energía, el transporte y los servicios públicos, así como también retomó el control del sistema previsional. Su actividad empresarial se incrementó dado que ciertos contratos de empresas privatizadas fueron rescindidos, o expropiados, y también se crearon algunas nuevas firmas. Durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner se declaró de interés público la cartera de inversiones del Fondo de Garantía Sustentable del Anses y se creó la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas, vigorizando la función reguladora estatal. En 2016, con el gobierno de Mauricio Macri, se posicionaron nuevamente las ideas neoliberales con una crítica importante al dirigismo estatal. En 2019 el gobierno de Alberto Fernández, y el cambio del proyecto macroeconómico, dio lugar nuevamente a la posibilidad de desarrollo del Estado empresario.

En el último apartado del libro, los autores presentan sus reflexiones sobre el tema desarrollado. Su planteo final

se basa en sostener que si bien se señalaron cuestiones críticas respecto del funcionamiento del Estado, no por ello se debe tener una visión pesimista de todo ese proceso de intervención estatal. Por lo tanto expresan que el Estado puede no sólo ser emprendedor, sino también innovador, ligando la capacidad productiva, el conocimiento científico tecnológico y el perfeccionamiento de los recursos humanos. En consecuencia, el Estado puede llevar adelante una política activa de promoción del desarrollo modificando su forma de intervención. Esta última incluiría una perspectiva de largo plazo, detallada en un plan productivo y federal, e integrada a un proyecto estructural legitimado por la sociedad.

Para finalizar, y dada la relevancia y vigencia del tema, se puede establecer que la lectura del texto acercará a los lectores la observación y el análisis de la historia de la intervención estatal nacional de los gobiernos locales, como así también propuestas de criterios que contribuirán a nutrir nuevos debates sobre el tema.



Universidad  
Nacional  
de Quilmes

:: Departamento  
de Ciencias Sociales

:: Departamento  
de Ciencia y Tecnología

:: Departamento  
de Economía y Administración

:: Escuela Universitaria  
de Artes

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





# realidad económica

---

## EN ESTE NÚMERO

### FUNCIONES ESTATALES

**¿A qué se dedicó el Estado argentino en las últimas décadas?**

**Análisis del período comprendido entre 1980 y 2022**

*Horacio Cao y Angel Vaca*

### TRABAJO

**La organización colectiva de los/as trabajadores/as en la era de las plataformas.**

**El caso de Riders Union Bolonia (Rub) y Riders por Derechos Barcelona (RxD)**

*María Ayelén Flores*

### MONEDA

**La confianza metódica en relación al patacón: la organización de la pluralidad**

**monetaria en la vida cotidiana**

*María Julieta Maeso*

### INTELIGENCIA ARTIFICIAL

**El software y los servicios informáticos: transformaciones en la producción desde sus orígenes hasta la inteligencia artificial. Un análisis comparativo de Argentina con Alemania y Australia**

*Lorenzo Cassini y Florencia Podestá*

### RESEÑA

**Empresa pública y Estado empresario en la Argentina (1810-2020): Un recorrido conceptual e histórico, de Marcelo Rougier y Lucas Iramain**

*Patricia Jerez*

---

Comprender la realidad para transformarla